

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 6. října 2011¹

Obsah

I – Úvod	I - 13769
II – Právní rámec	I - 13770
A – Mezinárodní právo	I - 13770
1. Chicagská úmluva	I - 13770
2. Kjótský protokol	I - 13772
3. Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ mezi EU a USA	I - 13773
B – Unijní právo	I - 13776
C – Vnitrostátní právo	I - 13781
III – Původní řízení	I - 13781
IV – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem	I - 13782
V – Posouzení	I - 13784
A – K použití mezinárodních úmluv a zásad mezinárodního obyčejového práva jako kritéria přezkumu platnosti směrnice 2008/101 (první otázka)	I - 13786

1 — Původní jazyk: němčina.

1. Mezinárodní úmluvy (první otázka, písm. e) až g))	I - 13787
a) Chicagská úmluva (první otázka, písm. e))	I - 13787
i) Neexistence závazného účinku Chicagské úmluvy podle článku 351 SFEU	I - 13787
ii) Neexistence závazného účinku Chicagské úmluvy na základě funkčního nástupnictví	I - 13789
iii) Dílčí závěr	I - 13790
b) Kjótský protokol a dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ (první otázka, písm. f) a g))	I - 13790
i) Úvodní poznámka	I - 13791
ii) Kjótský protokol (první otázka, písm. g))	I - 13793
– Charakter a struktura Kjótského protokolu	I - 13794
– Článek 2 odst. 2 Kjótského protokolu	I - 13795
iii) Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ (první otázka, písm. f))	I - 13796
– Charakter a struktura dohody o leteckých službách „otevřené nebe“	I - 13796
– Obsahová bezpodmínečnost a dostatečná přesnost příslušných ustanovení dohody o leteckých službách „otevřené nebe“	I - 13799
iv) Dílčí závěr	I - 13802
2. Mezinárodní obyčejové právo (první otázka, písm. a) až d))	I - 13802
a) K existenci příslušných zásad mezinárodního obyčejového práva a k vázanosti Evropské unie těmito zásadami	I - 13803

i)	Svrchovanost států nad jejich vzdušným prostorem (první otázka, písm. a))	I - 13804
ii)	Neplatnost svrchovaných nároků nad volným mořem (první otázka, písm. b))	I - 13805
iii)	Svoboda letů nad volným mořem (první otázka, písm. c))	I - 13806
iv)	Údajně výlučná jurisdikce letadel nad volným mořem (první otázka, písm. d))	I - 13806
b)	Ke způsobilosti příslušných zásad mezinárodního obyčejového práva být kritériem přezkumu platnosti	I - 13808
3.	Dílčí závěr	I - 13809
B –	Ke slučitelnosti směrnice 2008/101 s namítanými mezinárodními úmluvami a zásadami mezinárodního obyčejového práva (druhá až čtvrtá otázka)	I - 13809
1.	Slučitelnost s určitými zásadami mezinárodního obyčejového práva (druhá otázka)	I - 13809
a)	K neexistenci extrateritoriálního účinku systému EU pro obchodování s emisemi	I - 13810
b)	K existenci dostatečného teritoriálního vztahu	I - 13811
c)	K neexistenci negativního ovlivnění svrchovanosti třetích států	I - 13813
d)	Dílčí závěr	I - 13813
2.	Slučitelnost s určitými mezinárodními úmluvami (třetí a čtvrtá otázka) ..	I - 13814
a)	Legalita začlenění úseků leteckých tras mimo vzdušný prostor EU do systému EU pro obchodování s emisemi (třetí otázka)	I - 13814
		I - 13767

i)	Slučitelnost s články 1, 11 a 12 Chicagské úmluvy (třetí otázka, písm. a))	I - 13814
ii)	Slučitelnost s článkem 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ (třetí otázka, písm. b))	I - 13816
b)	Legalita samostatné akce EU mimo rámec ICAO (čtvrtá otázka, písm. a))	I - 13817
i)	Slučitelnost s čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu	I - 13817
ii)	Slučitelnost s čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“	I - 13820
	– Neexistence protichůdných norem ICAO na ochranu životního prostředí	I - 13820
	– Neporušování zákazu diskriminace zakotveného v dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“	I - 13822
	– Neexistence zákazu samostatné akce mimo rámec ICAO	I - 13824
c)	Neporušování zákazu poplatků za vstup nebo výstup letadel (čtvrtá otázka, písm. b))	I - 13825
d)	Neporušování zákazu daní a poplatků z paliva (čtvrtá otázka, písm. c))	I - 13828
i)	K zákazu spotřebních daní z paliva	I - 13829
ii)	K zákazu cel z paliva	I - 13831
iii)	Dílčí závěr	I - 13831
C	– Shrnutí	I - 13831
VI	– Závěry	I - 13832
I	- 13768	

I – Úvod

1. Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů schválený Evropskou unií v roce 2003 je ústředním pilířem evropské politiky na ochranu klimatu². Jeho prostřednictvím mají být na jedné straně realizovány významné cíle ekologické politiky evropských orgánů; na straně druhé systém slouží ke splnění závazků, které Unie a její členské státy od devadesátých let přijaly v rámci Organizace spojených národů, zejména v tzv. Kjótském protokolu.

2. Směrnice 2008/101/ES³ stanoví, že od 1. ledna 2012 bude do tohoto systému EU o obchodu s emisemi zahrnuta i letecká doprava.

2 — V šestém akčním programu Společenství pro ochranu životního prostředí se například stanoví „směřování k vytvoření rámce Společenství pro rozvoj efektivního obchodování s emisemi CO₂ s možností jeho rozšíření na další skleníkové plyny“ jako „prioritní činnost“ Evropské unie při řešení problému změny klimatu (čl. 5 odst. 2 bod. i písm. g)) rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, Úř. věst. L 242, s. 1); srov. kromě toho sdělení Komise ze dne 9. února 2005 – Jak zvládnout v boji proti celosvětové změně klimatu (KOM[2005] 35 v konečném znění), kde se v oddílu 7 bod 4 uvádí, že „další využívání tržně orientovaných a pružných nástrojů“ včetně obchodování s emisemi musí být „prvkem budoucí strategie Evropské unie v oblasti změny klimatu“.

3 — 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).

3. Proti tomu se brání několik leteckých dopravců a sdružení leteckých dopravců se sídlem ve Spojených státech amerických (USA) resp. v Kanadě. Napadají u High Court of Justice of England and Wales opatření Spojeného království k provedení směrnice 2008/101. Přitom tvrdí, že Evropská unie porušuje začleněním činností v oblasti mezinárodní letecké dopravy – zejména transatlantické letecké dopravy – do svého systému pro obchodování s povolenkami na emise řadu zásad mezinárodního obyčejového práva i různé mezinárodní úmluvy.

4. Soudní dvůr je nyní povolán, aby se cestou rozhodnutí o předběžné otázce vyjádřil k platnosti směrnice 2008/101. Jeho rozsudek může mít zásadní význam nejen pro budoucí utváření evropské politiky na ochranu klimatu, nýbrž i zcela obecně pro vztah mezi unijním právem a mezinárodním právem. Zejména bude nutné osvětlit, zda a do jaké míry se jednotlivci před soudem mohou dovolávat určitých mezinárodních úmluv a zásad mezinárodního obyčejového práva za účelem zpochybnění právního aktu Evropské unie.

II – Právní rámec

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

A – Mezinárodní právo

7. V hlavě II Chicagské úmluvy („Lety nad územím smluvních států“) stanoví článek 11, nadepsaný „Platnost leteckých předpisů“, následující:

5. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se na straně jedné odvolává na určité zásady mezinárodního obyčejového práva a na straně druhé na různé mezinárodní úmluvy, zejména Chicagskou úmluvu, Kjótský protokol a tzv. dohodu o leteckých službách „otevřené nebe“ mezi Evropskou unií a Spojenými státy americkými.

„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.“

1. Chicagská úmluva

8. O „pravidlech pro létání“ se navíc v článku 12 Chicagské úmluvy uvádí:

6. K Úmluvě o mezinárodním civilním letectví otevřené k podpisu v Chicagu dne 7. prosince 1944 (dále jen „Chicagská úmluva“)⁴ nenáleží sice Evropská unie, ale všech 27 členských států Unie. Její hlava I („Všeobecné zásady a platnost úmluvy“) obsahuje v článku 1 ustanovení o svrchovanosti nad vzdušným prostorem:

„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 kdekoli, se podrobí tam platným pravidlům a předpisům, které se týkají letu a pohybu letadel. Každý smluvní stát se zavazuje

4 — *Recueil Traités des Nations Unies (RTNU)* svazek 15, s. 295.

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 platit pravidla stanovená podle této Úmluvy. Každý smluvní stát se zavazuje, že zajistí stíhání všech osob, které by porušily předpisy v tom směru platné.“

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

9. „Letištními a podobnými poplatky“ se zabývá článek 15 Chicagské úmluvy:

„Každé letiště ve smluvním státě, které je k dispozici domácím letadlům k veřejnému užívání, je přístupné [...] za stejných podmínek letadlům všech ostatních smluvních států. [...]

Veškeré tyto poplatky musí být uveřejněny a sděleny Mezinárodní organizaci pro civilní letectví [...] 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.“

10. V hlavě IV Chicagské úmluvy („Opatření k usnadnění letectví“) je obsažen článek 24, věnovaný „clům“ a znějící ve výňatcích takto:

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,

- a) pro letadla nekonající pravidelné mezinárodní letecké dopravní služby, než ony, které by byly placeny jeho domácími letadly téže skupiny, konajícími podobný provoz, a

- „a) 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 [...], které jsou na palubě letadel smluvního státu při vstupu na území jiného smluvního státu a zůstanou na palubě při výstupu z území tohoto státu, budou osvobozeny od cla, kontrolních dávek nebo podobných státních neb místních dávek a poplatků. [...]“

11. Chicagskou úmluvou byla založena Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), která má od roku 1947 status zvláštní organizace Organizace spojených národů⁵. Patří k ní všech 27 členských států Evropské unie, zatímco sama Unie má v rámci ICAO pouze status pozorovatele. ICAO může vydávat právně závazné normy, ale i vydávat nezávazná politická prohlášení.

zemím“⁸, závazky k omezení nebo snížení antropogenních emisí skleníkových plynů. Pro Evropskou unii a její členské státy z toho vyplývá pro období let 2008 až 2012 globální závazek ke snížení emisí skleníkových plynů o 8 % pod úroveň roku 1990⁹.

2. Kjótský protokol

12. Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (Kjótský protokol)⁶ byl schválen dne 11. prosince 1997 a vstoupil v platnost dne 16. února 2005. Byl ratifikován jak tehdejšími Evropským společenstvím⁷, tak i všemi 27 členskými státy Evropské unie.

14. K možným opatřením, která přijmou smluvní strany Kjótského protokolu při plnění svých závazků k omezení a snížení emisí, patří podle čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu vii) Kjótského protokolu rovněž

„opatření k omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, v odvětví dopravy“.

13. V Kjótském protokolu přijaly smluvní strany, které patří k „rozvinutým

15. V článku 2 odst. 2 Kjótského protokolu bylo kromě toho stanoveno následující:

„Smluvní strany uvedené v příloze I usilují o omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský

5 — Srov. k tomu protokol podepsaný dne 1. října 1947 v New Yorku (*RTNU* svazek 8, s. 315).

6 — Úř. věst. 2002, L 130, st. 4 (*RTNU* svazek 2303, s. 148).

7 — Rozhodnutí Rady 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. L130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24).

8 — Seznam smluvních stran, které se považují za rozvinuté země, a některých států, které se nacházejí v přechodu na tržní hospodářství, je uveden v příloze I k rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (přijaté dne 9. září 1992 v New Yorku; Úř. věst. 1994, L 33, s.13; Zvl. vyd. 11/19, s. 169; *RTNU* svazek 1771, s. 107); k nim patří zejména tehdejší Evropské společenství, jakož i všechny jeho členské státy.

9 — Článek 3 odst. 1 Kjótského protokolu ve spojení s přílohou I B a přílohou II.

protokol, pocházejících ze spalování paliv v letecké a námořní dopravě, a to prostřednictvím práce ICAO a Mezinárodní námořní organizace.“

ve znění protokolu o změně z roku 2010 se používá předběžně od 24. června 2010¹³.

3. Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ mezi EU a USA

16. Dohoda o letecké dopravě mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na druhé straně¹⁰ („dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“) byla podepsána v dubnu 2007 a změněna protokolem ze dne 24. června 2010 („protokol o změně z roku 2010“) v několika bodech¹¹. V původním znění byla dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ předběžně prováděna od 30. března 2008¹²,

17. V článku 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ je zásada „spravedlivých a rovných příležitostí“ zakotvena takto:

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

18. Pod nadpisem „udělení práv“ je v článku 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, přesněji v jejím odstavci 4, stanoveno následující:

„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

10 — Úř. věst. 2007, L 134, s.4.

11 — Protokol, kterým se mění Dohoda mezi Spojenými státy americkými a Evropským společenstvím a jeho členskými státy o letecké dopravě podepsaná ve dnech 25. a 30. dubna 2007, podepsaný v Lucemburku dne 24. června 2010 (Úř. věst. 2010, L 223, s.3).

12 — Článek 25 bod 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s čl. 1 odst. 3 rozhodnutí Rady a zástupců vlád členských států Evropské unie zasedajících v Radě 2007/339/ES ze dne 25. dubna 2007 o podpisu a prozatímním provádění Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé o letecké dopravě (Úř. věst. L 134, s. 1).

13 — Článek 9 odst. 1 protokolu o změně z roku 2010 ve spojení s čl. 1 odst. 3 rozhodnutí Rady a zástupců vlád členských států Evropské unie zasedajících v Radě 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).

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 jednotlivých podmínek v souladu s článkem 15 úmluvy.“

19. K „uplatňování právních předpisů“ obsahuje článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ tuto úpravu:

„(1) 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 příletu na území první strany, odletu z něj a pobytu na něm dodržovány.

(2) Při vstupu na území jedné strany, pobytu na něm a při jeho opuštění musí cestující, posádka a náklad leteckého dopravce druhé strany, nebo jejich jménem, dodržovat právní předpisy platné na tomto území, které upravují vstup cestujících, posádky nebo nákladu nacházejících se v letadle na toto území nebo jeho opuštění (včetně předpisů týkajících se vstupu, odbavení, přistěhovalectví,

cestovních dokladů, cel a karantény nebo poštovních předpisů v případě pošty).“

20. Pod nadpisem „cla a poplatky“ se v článku 11 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ nachází následující ustanovení:

„(1) Letadla provozovaná v mezinárodní letecké dopravě leteckými dopravci druhé strany [...]. 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, [...]“

(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.

21. V článku 15 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ se nachází ustanovení nadepsané „Životní prostředí“, které – ve znění protokolu o změně z roku 2010 – zní ve výňatcích takto¹⁴:

(3) Při stanovení opatření na ochranu životního prostředí musí být dodržovány normy ochrany životního prostředí v letectví přijaté Mezinárodní organizací pro civilní letectví a uvedené v přílohách 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.

„(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.

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

[...]

14 — Znění čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, na který se předkládající soud ve svých otázkách výslovně odvolává, se oproti původnímu znění dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ nezměnilo. Drobná odchylka v německém jazykovém znění čl. 15 odst. 3 věta první 1 (zde se nyní hovoří o „standardech životního prostředí“ a již nikoli o „normách životního prostředí“) se v ostatních jazykových zněních neodráží; v anglické verzi se i nadále mluví o „aviation environmental standards“ a ve francouzské verzi o „normes sur la protection de l'environnement“.

(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 zdvojování 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.

směrnicí 2003/87/ES¹⁵ a platí pro celý Evropský hospodářský prostor (EHP)¹⁶.

23. Podle 5. bodu odůvodnění slouží směrnice 2003/87 v neposlední řadě k provedení unijních závazků vyplývajících z Kjótského protokolu:

(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.“

„Společenství a jeho členské státy se dohodly, že splní své závazky ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů podle Kjótského protokolu v souladu s rozhodnutím 2002/358/ES společně. Cílem této směrnice je přispět k efektivnějšímu plnění závazků Evropského společenství a jeho členských států prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti“.

B – Unijní právo

22. Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů platný v Evropské unii (systém EU pro obchodování s povolenkami na emise) slouží k omezení a snížení emisí skleníkových plynů tržními nástroji. Tento systém, který je někdy opisován i anglickým výrazem „cap and trade“, byl zaveden

24. Původně nebyly emise skleníkových plynů způsobené leteckou dopravou zahrnuty do systému EU pro obchodování s povolenkami na emise. V roce 2008 však unijní zákonodárce rozhodl o začlenění činností v oblasti

15 — 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. L275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631).

16 — Rozšíření na celý EHP bylo provedeno rozhodnutím Smíšeného výboru EHP č. 146/2007 ze dne 26. října 2007, kterým se mění příloha XX (Životní prostředí) Dohody o EHP (Úř. věst. 2008, L 100, s. 92) a, pokud se týká letecké dopravy, rozhodnutím Smíšeného výboru EHP č. 6/2011 ze dne 1. dubna 2011, kterým se mění příloha XX (Životní prostředí) Dohody o EHP (Úř. věst. L 93, s. 35).

letectví do systému, a to od 1. ledna 2012. Poprvé pro rok 2012 musejí tedy všichni letečtí dopravci – i ti z třetích států – získat a zaplatit za své lety z evropských letišť a na ně povolenky na emise. Za tímto účelem byla směrnice 2003/87 změněna a doplněna směrnicí 2008/101¹⁷.

V příloze IV části B pozměněné směrnice je dále stanoveno, že výpočet emisí z leteckých činností se provede podle vzorce „spotřeba paliva x emisní faktor“. Kromě toho z této přílohy vyplývá, že základem pro výpočet objemu činností provozovatelů letadel je vzorec „tunokilometry = vzdálenost x užitečné zatížení“ a přitom se vzdáleností rozumí vzdušná vzdálenost mezi letištěm odletu a letištěm příletu plus dodatečný fixní faktor 95 km.

25. Pozměněná směrnice obsahuje novou kapitolu II s nadpisem „letecká doprava“, která sestává z článků 3a až 3g. Rozsah působnosti této kapitoly je v článku 3a definován takto:

26. K „celkovému počtu povolenek pro letectví“ se v článku 3c pozměněné směrnice uvádí:

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

„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.

Podle definice pojmů obsažené v příloze I jsou činnostmi v oblasti letectví ve smyslu směrnice „lety, které odlétají z letiště umístěného na území členského státu, na které se vztahuje Smlouva nebo které na uvedené letiště přilétají“¹⁸.

Pro období počínající dnem 1. ledna 2013, a nedojde-li k žádným změnám [...], pro každé následující období se celkové množství povolenek, které mají být přiděleny provozovatelům letadel, rovná 95 % historických emisí

17 — Dále bude směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101 označována také jako „pozměněná směrnice“.

18 — Několik málo dílčích aspektů letecké dopravy je podle přílohy I pozměněné směrnice ze systému EU pro obchodování s povolenkami na emise vyňato, např. armádní lety v armádních letadlech.

z letectví vynásobených počtem let v daném období. [...]“¹⁹

ohledně přenosu, podávání a výmazu povolenek následující:

27. Článek 3d pozměňující směrnice obsahuje pod nadpisem „Způsob přidělování povolenek pro letectví prostřednictvím dražby“ následující ustanovení:

„V období uvedeném v čl. 3c odst. 1 se vydraží 15 % povolenek.

Od 1. ledna 2013 se vydraží 15 % povolenek. Tento procentní podíl lze v rámci všeobecného přezkumu této směrnice zvýšit.

[...]

(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, [...]“

28. V kapitole IV pozměněné směrnice („Ustanovení týkající se leteckých a stacionárních zařízení“) stanoví čl. 12 odst. 2a

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

29. Podle článku 16 pozměněné směrnice jsou členské státy povinny stanovený systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů účinně prosazovat a stanovit za porušení účinné, přiměřené a odrazující sankce. Jména provozovatelů letadel, kteří porušují své povinnosti ze systému emisních práv, budou zveřejněna.

19 — Historické emise z letectví jsou podle čl. 3 písm. s) pozměňující směrnice vypočteny na základě průměrné střední hodnoty ročních emisí z letadel vykonávajících v kalendářních letech 2004–2006 činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I. Aktuálně byly stanoveny v rozhodnutí Komise 2011/149/EU ze dne 7. března 2011 (Úř. věst. L 61, s. 42).

30. Článek 25a pozměněné směrnice stanoví pod nadpisem „Opatření třetích zemí na snížení dopadu letectví na změnu klimatu“:

„(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 [...] zváží dostupné možnosti s cílem zajistit optimální součinnost mezi systémem Společenství a opatřeními dané země.

nebo snížily emise skleníkových plynů z letecké dopravy, na které se nevztahuje Montrealský protokol.

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 nutné změny činností v oblasti letectví uvedených v příloze I [...]

(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.“

31. Doplnkově lze poukázat na preambuli směrnice 2008/101, jejíž 8., 9., 10., 11. A 17. bod odůvodnění vyjadřují následující:

„(8) Kjótský protokol [...] vyžaduje, aby rozvinuté země v rámci Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) omezily

- (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 A 35-5 přijatá na 35. shromáždění ICAO, které se konalo v září roku 2004, nenavrhl nový právní nástroj, ale místo toho odsouhlasila otevřené obchodování s emisemi a možnost, aby státy začlenily emise z mezinárodní letecké dopravy do svých systémů pro obchodování s emisemi. Příloha L rezoluce A36-22 přijatá 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 opatření na všechny provozovatele letadel všech států poskytující služby z jejich území, na něj nebo v rámci něj.

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.

[...]

- (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

- (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 dvojstranná 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.“

C – Vnitrostátní právo

32. Z práva Spojeného království je relevantní Aviation Greenhouse Gas Emissions

Trading Scheme Regulations 2009²⁰ (regulations z roku 2009), které obsahují část vnitrostátních opatření k provedení směrnice 2008/101²¹.

III – Původní řízení

33. U High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division, Administrative Court), předkládajícího soudu, je vedena žaloba proti regulations z roku 2009.

34. Tato žaloba byla podána dne 16. prosince 2009 čtyřmi žalobkyněmi se sídlem v USA. Jedná se o The Air Transport Association of America (ATAA), American Airlines (AA), Continental Airlines (Continental) a United Air Lines (UAL). ATAA je neziskové obchodní a servisní sdružení leteckých dopravců v USA. AA, Continental a UAL jsou tři celosvětově činní letečtí dopravci se sídlem v USA, kteří obsluhují i cíle v Evropské unii. Členský stát správy, který je pro ně příslušný

²⁰ — SI 2009/2301.

²¹ — Další vnitrostátní prováděcí opatření lze nalézt v Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2010 (regulations z roku 2010, ŠI 2010/1996). Podle údajů vlády Spojeného království zrušily regulations z roku 2010 částečné regulations z roku 2009 a doplnily, takže od nynějška lze považovat za nový předmět původního sporu regulations z roku 2010.

ve smyslu systému EU pro obchodování s emisemi, je Spojené království²².

The European Federation for Transport and Environment (EFTE), The Environmental Defense Fund (EDF) a Earthjustice.

35. Žalovaným je ministr energie a změny klimatu²³ Spojeného království jako vnitrostátní orgán převážně příslušný pro provádění směrnice 2008/101.

37. Žalobkyně a vedlejší účastníci řízení vystupující na jejich podporu v jádru poukazují na to, že směrnice 2008/101 – k jejímuž provedení slouží regulations z roku 2009 – není slučitelná s mezinárodním právem, a proto je neplatná. Žalovaní a vedlejší účastníci řízení vystupující na jeho podporu zaujímají diametrálně opačné stanovisko.

36. Obě strany jsou podporovány vedlejšími účastníky řízení. Na straně žalobkyň přistoupila do původního sporu dvě další sdružení²⁴: jednak The International Air Transport Association (IATA), mezinárodní sdružení leteckých dopravců, jednak The National Airlines Council of Canada (NACC), sdružení kanadských leteckých dopravců. Na podporu žalovaného vstoupilo do řízení celkem pět ekologických sdružení²⁵, jmenovitě The Aviation Environment Federation (AEF), britská sekce World Wide Fund For Nature (WWF-UK),

IV – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

38. Usnesením ze dne 8. července 2010, které bylo Soudnímu dvoru doručeno dne 22. července 2010, předložil High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division, Administrative Court) Soudnímu dvoru k rozhodnutí následující předběžné otázky.

22 — Srov. k členskému státu správy čl. 3 písm. q a článek 18a pozměněné směrnice jakož i – naposledy – nařízení Komise (EU) č. 115/2011 ze dne 2. února 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 748/2009 o seznamu provozovatelů letadel, kteří ke dni 1. ledna 2006 nebo po tomto datu vykonávali činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, s uvedením členského státu správy u jednotlivých provozovatelů letadel (Úř. věst. L 39, s. 1).

23 — The Secretary of State for Energy and Climate Change.

24 — Obě vystupují jako „jednotný vedlejší účastník řízení“ („single intervener“).

25 — I ta se účastní jako „jednotný vedlejší účastník řízení“ („single intervener“).

- 1) Lze se v této věci dovolávat některé z následujících zásad mezinárodního práva nebo všech těchto zásad za účelem zpochybnění platnosti směrnice 2003/87/ES, ve znění směrnice 2008/101/ES, pro začlenění činností v oblasti letectví do

systému EU pro obchodování s povolenkami na emise:

f) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ (konkrétně článku 7, čl. 11 odst. 2 písm. c) a čl. 15 odst. 3);

a) zásady mezinárodního obyčejového práva, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem;

g) Kjótského protokolu (konkrétně čl. 2 odst. 2)?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

b) zásady mezinárodního obyčejového práva, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti;

2) Je pozměněná směrnice neplatná v rozsahu, v němž vztahuje systém pro obchodování s povolenkami na emise na ty části letů (obecně či letadel zaregistrovaných ve třetích zemích), ke kterým dochází mimo vzdušný prostor členských států EU, jelikož porušuje jednu či více z výše uvedených zásad mezinárodního obyčejového práva?

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;

3) Je pozměněná směrnice neplatná v rozsahu, v němž vztahuje systém pro obchodování s povolenkami na emise na ty části letů (obecně či letadel zaregistrovaných ve třetích zemích), ke kterým dochází mimo vzdušný prostor členských států EU;

e) Chicagské úmluvy (konkrétně článků 1, 11, 12, 15 a 24);

a) jelikož porušuje články 1, 11 nebo 12 Chicagské úmluvy;

- b) jelikož porušuje článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“? Rakouska, Polska, Švédsko, Spojeného království, Islandu a Norska, jakož i Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise.

- 4) Je pozměněná směrnice neplatná v rozsahu, v němž vztahuje systém pro obchodování s povolenkami na emise na činnosti v oblasti letectví:

40. Dne 5. července 2011 se u Soudního dvora konalo ústní jednání, u kterého byli zastoupeni s výjimkou vlád Belgie, Německa, Itálie, Nizozemska, Rakouska a Islandu všichni účastníci písemné části řízení a navíc dánská vláda.

- a) jelikož porušuje čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu a čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“;

V – Posouzení

- 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“;

41. Žalobkyně v původním sporu a sdružení vystupující na jejich podporu jsou toho názoru, že začlenění mezinárodní letecké dopravy do systému Evropské unie pro obchodování s emisemi je neslučitelné s řadou zásad mezinárodního obyčejového práva a různými mezinárodními úmluvami. Proto je směrnice 2008/101, kterou byl systém EU pro obchodování s emisemi rozšířen na leteckou dopravu, neplatná.

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

39. Písemné části řízení před Soudním dvorem se zúčastnili: žalobkyně v původním sporu, vedlejší účastníci řízení obou stran v původním sporu, vlády Belgie, Německa, Španělska, Francie, Itálie, Nizozemska,

42. V podstatě uplatňují tito zúčastnění proti směrnici 2008/101 tři kategorie důvodů: zaprvé tvrdí, že Evropská unie překračuje své pravomoci podle mezinárodního práva, pokud neomezuje svůj systém pro obchodování

s emisemi na čistě vnitroeurospé lety, nýbrž do něj zahrnuje i úseky tras mezinárodních letů nad širým mořem nebo nad svrchovaným územím třetích států²⁶. Zadruhé míní, že systém pro obchodování s emisemi pro mezinárodní leteckou dopravu by musel být projednán a schválen v rámci ICAO; nesmí být zaveden jednostranně²⁷. A zatřetí jsou toho názoru, že systém pro obchodování s emisemi je nutno postavit naroveň dani nebo poplatku, které jsou zakázány mezinárodními úmluvami²⁸.

s mezinárodním právem²⁹. V rámci své pravomoci v řízení o předběžné otázce (čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a čl. 267 odst. 1 písm. b) SFEU) přísluší Soudnímu dvoru, aby přezkoumal, zda je platnost aktů unijních orgánů ovlivněna tím, že odporují pravidlu mezinárodního práva³⁰.

43. Je nesporné, že Evropská unie je vázána mezinárodním právem. Jednak má Unie právní subjektivitu (článek 47 SEU), a může být tedy subjektem mezinárodních práv a povinností. Jednak se Unie výslovně hlásí k cíli přispívat k přísnému dodržování a dalšímu rozvoji mezinárodního práva (čl. 3 odst. 5 druhá věta SEU) a napomáhat dodržování zásad mezinárodního práva po celém světě (čl. 21 odst. 1 první pododstavec SEU).

45. To však neznamená, že se jednotlivci (tj. fyzické nebo právnické osoby) mohou v soudním řízení libovolně dovolávat ustanovení nebo zásad mezinárodního práva za účelem zpochybnění právních aktů unijních orgánů. Naopak je vždy s ohledem na každé konkrétní sporné ustanovení mezinárodního práva a na každou konkrétní spornou zásadu mezinárodního práva třeba zvlášť zkoumat, zda a do jaké míry může být použita ve sporu zahájeném fyzickou nebo právnickou osobou jako kritérium přezkumu legality unijních právních aktů³¹. Tato problematika, které se věnuje první předběžná otázka, logicky předchází vlastnímu přezkumu platnosti směrnice 2008/101 (resp. přezkumu platnosti směrnice

44. Unie tak má podle ustálené judikatury vykonávat své pravomoci v souladu

26 — Tento důvod je předmětem druhé a třetí předběžné otázky.

27 — Tento důvod je předmětem čtvrté předběžné otázky, písm. a).

28 — Tento důvod je předmětem čtvrté předběžné otázky, písm. b) a c).

29 — Rozsudky ze dne 24. října 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, Recueil, s. I-6019, bod 9), ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, Recueil, s. I-3655, bod 45), ze dne 3. června 2008, Intertanko a další („Intertanko“, C-308/06, Sb.rozh. s. I-4057, bod 51), a ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakat International Foundation v. Rada a Komise („Kadi“, C-402/05 P a C-415/05 P, Sb.rozh. s. I-6351, bod 291).

30 — Rozsudky ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další („International Fruit Company“, 21/72 až 24/72, Recueil, s. 1219, bod 6), a Racke (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 27).

31 — Rozsudek International Fruit Company (citovaný v poznámce pod čarou 30, bod 8); ve stejném smyslu rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, zejména body 43 a 45).

2003/87 ve znění směrnice 2008/101); proto je nutné ji osvětlit jako první.

účastnice řízení, neučinil je ale právě předmětem otázek na platnost adresovaných Soudnímu dvoru.

46. Při hodnocení položených právních otázek se mimoto omezím pouze na zásady a ustanovení mezinárodního práva, které vnitrostátní soud konkrétně učinil předmětem svých otázek. Nejeví se mi být účelným věnovat se ostatním mezinárodním úmluvám, které byly zmíněny zejména vedlejšími účastníky řízení na straně žalobkyň v původním sporu³². Je sice teoreticky myslitelné, že Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce sám od sebe zaujme stanoviska k možným důvodům neplatnosti, se kterými se na něj předkládající soud neobrátil³³. U předběžných otázek týkajících se platnosti by však měl tuto možnost využívat pouze úsporně. Pokud ze spisu vyplývá, že se vnitrostátní soud konkludentně odmítá Soudní dvůr dotázat na určité ustanovení, neměl by se jím zabývat ani Soudní dvůr³⁴. O takový případ se jedná v projednávané věci. Předkládací rozhodnutí High Court sice vícekrát zmiňuje ostatní mezinárodní úmluvy, na které odkázaly vedlejší

A – K použití mezinárodních úmluv a zásad mezinárodního obyčejového práva jako kritéria přezkumu platnosti směrnice 2008/101 (první otázka)

47. V rámci první otázky je třeba osvětlit zásadní problém, zda a do jaké míry mohou být mezinárodní úmluvy a zásady mezinárodního obyčejového práva, na které odkázal předkládající soud, vůbec použity jako kritérium přezkumu platnosti směrnice 2008/101, a sice s ohledem na spory před vnitrostátními soudy, které byly zahájeny fyzickými nebo právnickými osobami – zde podniky a sdruženími podniků.

32 — Jedná se zejména o Evropsko–středomořskou leteckou dohodu o letecké dopravě mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé (podepsanou v Bruselu dne 12. prosince 2006, Úř. věst. 2006, L 386, s. 57) a o Dohodu o letecké dopravě mezi Kanadou a Evropským společenstvím a jeho členskými státy (podepsanou v Bruselu dne 17. prosince 2009, Úř. věst. 2010, L 207, s. 32). Kromě toho se vedlejší účastnice řízení odvolávají na některé bilaterální dohody o letecké dopravě uzavřené členskými státy.

33 — Rozsudek ze dne 7. září 1999, De Haan (C-61/98, Recueil, s. I-5003, bod 47).

34 — V tomto smyslu rozsudky ze dne 5. října 1988, Alsatel (247/86, Recueil, s. 5987, bod 7 a 8), a ze dne 11. listopadu 1997, Eurotunnel a další (C-408/95, Recueil, s. I-6315, bod 34 ve spojení s bodem 33).

48. Osvětlím tuto problematiku nejprve s ohledem na tři sporné mezinárodní úmluvy – Chicagskou úmluvu, Kjótský protokol a dohodu o leteckých službách „otevřené nebe“ (srov. k tomu níže oddíl 1) a poté s ohledem na různé zásady mezinárodního obyčejového práva, které zmiňuje předkládající soud (srov. k tomu níže, oddíl 2).

1. Mezinárodní úmluvy (první otázka, a) Chicagská úmluva (první otázka, písm. e)) písm. e) až g))

49. Mezinárodní úmluvy mohou být podle ustálené judikatury použity jako kritérium přezkumu platnosti jednání unijních orgánů při splnění dvou podmínek³⁵:

- Zaprvé musí být Evropská unie příslušnou úmluvou vázána.

- Zadruhé nesmí charakter a struktura příslušné úmluvy bránit takovému přezkumu platnosti a její ustanovení se navíc musí jevit jako obsahově bezpodmínečná a dostatečně přesná.

50. Přitom bude v rámci druhého hlediska nutné zohlednit, že otázka platnosti směrnice 2008/101 je v projednávané věci položena ve sporu, který byl zahájen jednotlivci – několika leteckými dopravci a jedním sdružením leteckých dopravců³⁶.

51. Co se nejprve týká Chicagské úmluvy, není splněno již první z hledisek uvedených v bodě 49.

52. Evropská unie není totiž smluvní stranou Chicagské úmluvy. Tato úmluva tudíž nezakládá pro Unii formálně ani práva, ani povinnosti.

53. Přesto se žalobkyně v původním sporu a sdružení vystupující na jejich podporu domnívají, že Unie je vázána Chicagskou úmluvou materiálně. Za tímto účelem se jednak opírají o článek 351 SFEU, jednak uvádějí teorii funkčního nástupnictví.

54. Oba argumenty však neuspějí.

i) Neexistence závazného účinku Chicagské úmluvy podle článku 351 SFEU

55. Z článku 351 odst. 1 SFEU (dříve článek 307 ES, resp. článek 234 Smlouvy o EHS)

35 — Rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, body 43 až 45); srov. kromě toho rozsudky International Fruit Company (citovaný v poznámce pod čarou 30, body 7 a 8), ze dne 9. října 2001, Nizozemsko v. Parlament a Rada (C-377/98, Recueil, s. I-7079, bod 52) a – speciálně k druhému hledisku – rozsudky ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 39), a ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise („FIAMM“, C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh. s. I-6513, bod 110).

36 — V tomto smyslu i rozsudek International Fruit Company (citovaný v poznámce pod čarou 30, bod 8).

vyplývá, že smlouvami (tj. SEU a SFEU³⁷) nejsou dotčena práva a povinnosti členských států vůči třetím zemím, pokud a dokud se přitom jedná o práva a povinnosti z mezinárodních úmluv, které byly časově uzavřeny před členstvím příslušného členského státu v Evropské unii.

třetím zemím⁴⁰. Platí i zásada relativního účinku smluv, uznávaná v mezinárodním právu, podle které smlouvy neopravňují ani nezavazují třetí osoby (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)⁴¹.

56. Unijní právo tím, že podle čl. 351 odst. 1 SFEU takové dřívější smlouvy členských států se třetími zeměmi uznává, přihlíží k zásadě mezinárodního práva *pacta sunt servanda*³⁸. Jinak řečeno, členství v Evropské unii nezavazuje členské státy, aby vůči třetím zemím dříve uzavřených mezinárodních úmluv smlouvy porušovaly³⁹.

57. Unijní orgány jsou ale pouze povinny nebránit plnění povinností členských států z takových dřívějších smluv; Unie ale není dřívějšími smlouvami členských států sama mezinárodněprávně vázána vůči dotčeným

58. Chybějící vázanost Unie dřívějšími smlouvami členských států je navíc zřetelná, pokud oproti pravidlům v článku 351 SFEU platným pro dřívější smlouvy postavíme ta pravidla, která podle článku 261 SFEU platí pro úmluvy uzavřené přímo Unií. Zatímco totiž čl. 216 odst. 2 SFEU nařizuje, že úmluvy uzavřené přímo Unií zavazují unijní orgány a členské státy, chybí v článku 351 SFEU srovnatelné ustanovení ohledně dřívějších smluv členských států. Z článku 351 SFEU nevyplývá závazek unijních orgánů přizpůsobit unijní právo dřívějším smlouvám svých členských států. Oproti tomu jsou členské státy podle čl. 351 odst. 2 SFEU povinny použít všechna vhodná opatření k odstranění případných neslučitelností mezi jejich dřívějšími smlouvami a základními smlouvami Unie (SEU a SFEU). V případě nutnosti musejí členské státy své

37 — Srov. čl. 1 odst. 3 první věta SEU a čl. 1 odst. 2 druhá věta SFEU.

38 — K zásadě *pacta sunt servanda* srov. článek 26 a doplňkové čl. 30 odst. 4 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969 (RTNU svazek 1155, s. 331).

39 — V tomto smyslu rozsudky ze dne 14. října 1980, Burgoa (812/79, Recueil, s. 2787, bod 8), ze dne 14. ledna 1997, Centro-Com (C-124/95, Recueil, s. I-81, bod 56), ze dne 4. července 2000, Komise v. Portugalsko (C-62/98, Recueil 2000, s. I-5171, bod 44), ze dne 18. listopadu 2003, Budějovický Budvar (C-216/01, Recueil 2003, s. I-13617, body 144 a 145), a ze dne 19. listopadu 2009, Komise v. Finsko (C-118/07, Sb. rozh. s. I-10889, bod 27).

40 — Rozsudek Burgoa (citovaný v poznámce pod čarou 39, bod 9).

41 — Rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, Sb. rozh. s. I-1289, bod 44).

dřívější smlouvy se třetími zeměmi upravit nebo vypovědět⁴².

59. Z článku 351 SFEU tedy nevyplývá vázanost Unie Chicagskou úmluvou.

ii) Neexistence závazného účinku Chicagské úmluvy na základě funkčního nástupnictví

60. Ani pomocí teorie funkčního nástupnictví nelze konstruovat vázanost Unie Chicagskou úmluvou.

61. Teorie funkčního nástupnictví vychází z rozsudku Soudního dvora ve věci International Fruit Company. V něm Soudní dvůr konstatoval, že tehdejší Evropské hospodářské společenství bylo vázáno ustanoveními GATT 1947, aniž bylo formálním členem této dohody, pokud v dotčené oblasti převzalo na základě smlouvy o EHS pravomoci, které dříve vykonávaly jeho členské státy⁴³.

62. Tuto judikaturu ke GATT však nelze bez dalšího přenášet na jiné mezinárodní úmluvy⁴⁴. Zejména se nehodí na zde relevantní oblast letecké dopravy.

63. Na jedné straně totiž v letecké dopravě – oproti názoru žalobkyň v původním sporu a sdružení, která je podporují, – přešla sice řada, ale ještě ne všechny pravomoci členských států na Unii⁴⁵. V souladu s tím jsou např. dohody o letecké dopravě až do současné doby uzavírány jako „smíšené dohody“, kterých se jako smluvní strany vedle Unie účastní i její členské státy⁴⁶.

64. Na straně druhé neexistují vodítka k tomu, že by Evropská unie nebo předtím Evropské společenství v rámci ICAO vystupovaly jako nástupce svých členských států a že by s takovým vystupováním souhlasily ostatní smluvní strany Chicagské úmluvy, jako tomu

42 — Rozsudky Komise v. Portugalsko (citovaný v poznámce pod čarou 39, body 49 a 52) a Budějovický Budvar (citovaný v poznámce pod čarou 39, bod 170).

43 — Rozsudek International Fruit Company (citovaný v poznámce pod čarou 30, zejména bod 18); k teorii funkčního nástupnictví srov. kromě toho rozsudky ze dne 22. října 2009, Bogiatzi (C-301/08, Sb. rozh. s. I-10185, bod 25), a ze dne 4. května 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, Sb. rozh. s. I-4107, bod 62).

44 — Rozsudky ze dne 14. července 1994, Peralta (C-379/92, Recueil, s. I-3453, bod 16), ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, bod 85), a Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 48).

45 — Ve stejném smyslu – ve vztahu k Varšavské úmluvě ze dne 12. října 1929 o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě – rozsudek Bogiatzi (citovaný v poznámce pod čarou 43, body 32 a 33).

46 — Srov. k tomu např. dohody o letecké dopravě s Marokem a Kanadou uvedené v poznámce pod čarou 32.

bylo v případě GATT 1947⁴⁷. Jak vyplývá ze spisu, má Unie v rámci ICAO pouze status pozorovatele a koordinuje před jednáními orgánů ICAO stanoviska svých členských států, nevystupuje ale v těchto grémiích – v každém případě podle současného stavu – namísto svých členských států⁴⁸. To připustily žalobkyně v původním řízení a sdružení, která je podporují, na dotaz položený na jednání před Soudním dvorem.

použita jako měřítko k přezkumu platnosti směrnice 2008/101. Okolnost, že všechny členské státy Unie jsou smluvními stranami Chicagské úmluvy, se ovšem může projevit při výkladu ustanovení unijního práva⁵⁰; to vyplývá z obecné zásady ochrany dobré víry, která platí i v mezinárodním právu a navíc se v unijním právu dočkala zvláštního vyjádření v čl. 4 odst. 3 SEU⁵¹.

65. Za těchto okolností nelze vycházet z funkčního nástupnictví, na základě kterého by Unie převzala v rámci ICAO roli svých členských států a tím by byla sama – materiálně – vázána Chicagskou úmluvou. Samotná okolnost, že všechny členské státy Evropské unie jsou smluvními státy Chicagské úmluvy, jako taková nestačí k vytvoření vázanosti Unie touto úmluvou⁴⁹.

b) Kjótský protokol a dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ (první otázka, písm. f) a g))

iii) Dílčí závěr

66. Jelikož Evropská unie není vázána Chicagskou úmluvou, nemůže být tato úmluva

67. Kjótským protokolem a dohodou o leteckých službách „otevřené nebe“ je Evropská unie – dříve Evropské společenství – jako smluvní strana obou těchto úmluv nepochybně vázána (srov. i čl. 216 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 1 odst. 3 třetí větou SEU). Tím je splněno první z hledisek uvedených v bodě 49. Zbývá však přezkoumat, zda je splněno i druhé z těchto hledisek, tj. zda Kjótský protokol a dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ jsou podle svého charakteru a struktury způsobilé obstat jako kritérium přezkumu

47 — Srov. ve stejném smyslu mé stanovisko ze dne 20. listopadu 2007 k rozsudku Intertanko (citovanému v poznámce pod čarou 29, bod 44).

48 — Srov. i vysvětlivky Komise na její domovské stránce, dostupné v angličtině na < http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/european_community_icao/european_community_icao_en.htm > (naposledy navštívena dne 30. června 2011).

49 — Ve stejném smyslu rozsudky Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 49) a Bogiatzi (citovaný v poznámce pod čarou 43, bod 33).

50 — Srov. k tomu níže mé úvahy ke třetí a čtvrté předběžné otázce (body 161 až 236 tohoto stanoviska).

51 — Rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 52 *in fine*).

platnosti unijního právního aktu a zda příslušná ustanovení těchto úmluv jsou obsahově bezpodmínečná a dostatečně přesná.

aktů unijních orgánů použitelná vůbec nebo jsou použitelná pouze v omezené míře.

i) Úvodní poznámka

68. Každá mezinárodní úmluva, kterou Unie uzavřela, je pro ni ve smyslu mezinárodního práva závazná vůči ostatním smluvním stranám. Platnost takových úmluv uvnitř Unie však není otázkou mezinárodního práva, nýbrž otázkou unijního práva. Soudní dvůr na ni v ustálené judikatuře odpovídá v tom smyslu, že mezinárodní úmluvy uzavřené Uní jsou od svého vstupu v platnost nedílnou součástí unijního právního řádu⁵². Z článku 216 odst. 2 SFEU mimoto vyplývá, že těmito úmluvami jsou vázány unijní orgány a členské státy. Pouhou platností mezinárodní úmluvy je však třeba odlišovat od otázky účinků jejích ustanovení v konkrétním právním sporu. Z povahy a struktury příslušné úmluvy totiž může vyplynout, že její ustanovení nejsou k soudnímu přezkumu platnosti

69. Při rozhodování o tom, jaké účinky způsobují v Unii ustanovení dohody mezi Evropskou unií a třetími zeměmi, totiž nelze opomíjet mezinárodněprávní původ sporných ustanovení. Neobsahuje-li dohoda – jak je pravidlem – výslovnou úpravu o tom, jaké účinky mají mít její ustanovení ve vnitřním právním řádu smluvních stran, je věcí příslušných soudů, aby to zjistily cestou výkladu⁵³, zejména s oporou o smysl, systematicku nebo znění dohody⁵⁴. V každém případě je věcí Soudního dvora, aby za použití výše uvedených hledisek zjistil, zda osoby podléhající unijnímu právu jsou oprávněny zpochybnit před soudem s dovoláním se mezinárodní smlouvy platnost unijního právního aktu⁵⁵.

70. Soudní dvůr tak např. ohledně pravidel WTO a rozhodnutí orgánů WTO v ustálené

52 — Rozsudek ze dne 30. dubna 1974, Haegeman (181/73, Recueil, s. 449, bod 5); rozsudky IATA a ELFAA (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 36), Brita (citovaný v poznámce pod čarou 41, bod 39) a ze dne 8. března 2011, Lesoochrannárske zoskupenie (C-240/09, Sb. rozh. s. I-1255, bod 30).

53 — Rozsudky ze dne 26. října 1982, Kupferberg (104/81, Recueil, s. 3641, bod 17), ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada (C-149/96, Recueil, s. I-8395, bod 34), a FIAMM (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 108).

54 — Rozsudky International Fruit Company (citovaný v poznámce pod čarou 30, bod 20), ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 110), a FIAMM (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 108 *in fine*); podobně rozsudek Kupferberg (citovaný v poznámce pod čarou 53, bod 18).

55 — Rozsudek FIAMM (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 109).

judikatuře rozhoduje, že tato nelze na základě jejich charakteru a struktury vůbec použít jako kritérium přezkumu platnosti unijních právních aktů. V podstatě to Soudní dvůr odůvodňuje velkou „pružností“ (nebo „flexibilitou“, francouzsky: „souplesse“) GATT (resp. dnes práva WTO), které je koncipováno na řešení formou jednání a spočívá na myšlence vzájemnosti (reciprocity)⁵⁶.

se musí tedy příslušná mezinárodní úmluva dotýkat právního postavení jednotlivce⁵⁸.

71. Zcela obecně navíc platí, že mezinárodní úmluva ve sporech zahájených jednotlivci (tj. fyzickými nebo právníckými osobami) může být zpravidla měřítkem pro přezkum platnosti právních aktů unijních orgánů pouze tehdy, pokud je podle svého charakteru a struktury způsobilá založit práva, kterých se může jednat přes soudem dovolat⁵⁷. Jinými slovy

72. Právní postavení jednotlivce je dotčeno zvláště tehdy, jsou-li mu v mezinárodní dohodě propůjčena samostatná práva a svobody⁵⁹, tak jako je tomu v řadě dohod o přidružení, kooperaci nebo partnerství uzavřených Evropskou unií⁶⁰. Dohody o ochraně životního prostředí mohou rovněž obsahovat ustanovení, kterých se může před soudem dovolávat každá dotčená osoba⁶¹.

73. Pouze omezenou možnost jednotlivců dovolávat se před soudem mezinárodních

56 — Srov., namísto mnoha, rozsudky *International Fruit Company* (citovaný v poznámce pod čarou 30, body 19 až 27, zejména bod 21), *Německo v. Rada* (citovaný v poznámce pod čarou 53, body 106 až 109), ze dne 12. prosince 1995, *Chiquita Italia* (C-469/93, Recueil, s. I-4533, body 26 až 29), ze dne 1. března 2005, *Van Parys* (C-377/02, Sb. rozh. s. I-1465, zejména bod 39), a *FIAMM* (citovaný v poznámce pod čarou 35, zejména bod 111).

57 — Rozsudek *International Fruit Company* (citovaný v poznámce pod čarou 30, body 8 a 19). Podobně Soudní dvůr rozhoduje i, pokud má přezkoumat, zda se jednotlivci mohou dovolat vůči vnitrostátním orgánům nebo vnitrostátním opatřením ustanovení v mezinárodních úmluvách, které uzavřela Evropská unie: srov. naposledy rozsudek ze dne 20. května 2010, *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas* (C-160/09, Sb. rozh. s. I-4591, bod 45).

58 — V závislosti na konkrétním případě vyžaduje toho hledisko více či méně intenzivní objasnění. V rozsudku *IATA a ELFAA* (citovaném v poznámce pod čarou 35, bod 39) bylo možné např. považovat za samozřejmé, že *Montrealská úmluva* ze dne 28. května 1999 (Úmluva o sjednocení některých pravidel pro mezinárodní leteckou dopravu, Úř. věst. 2001, L 194, s. 39; *RTNU* svazek 2242, s. 369) byla způsobilá upravit právní postavení jednotlivce, neboť příslušná ustanovení úmluvy se dotýkala občanskoprávních nároků jednotlivců na náhradu škody vůči leteckým dopravcům a omezení občanskoprávní odpovědnosti těchto dopravců.

59 — Tak rozsudek *Intertanko* (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 59).

60 — Srov., místo mnoha, rozsudky ze dne 31. ledna 1991, *Kziber* (C-18/90, Recueil, s. I-199, body 15 až 23), ze dne 29. ledna 2002, *Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/00, Recueil, s. I-1049, body 19 až 30), a ze dne 12. dubna 2005, *Simutenkov* (C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579, body 22 až 29); již v rozsudku ze dne 30. září 1987, *Demirel* (12/86, Recueil, s. 3719, bod 14), Soudní dvůr uznal, že takové dohody jsou zásadně způsobilé k tomu, aby byly přímo použity.

61 — Rozsudek ze dne 15. července 2004, *Pêcheurs de l'étang de Berre* (C-213/03, Sb. rozh. s. I-7357, zejména bod 47).

úmluv jako měřítko platnosti lze vysvětlit účelem ochrany individuálních práv: jednotlivci požívají v unijním právu – jakož i ve většině vnitrostátních právních řádů – právní ochrany zpravidla v rozsahu, v němž je to potřebné k hájení jim zaručených práv nebo svobod (srov. také čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie).

její mezinárodněprávní závazky⁶². Pro to by hovořilo, že privilegované osoby oprávněné k podání žaloby v systému základních smluv Evropské unie smějí uplatňovat nejen svá vlastní práva, nýbrž v obecném zájmu přispívají ke kontrole legality aktů unijních orgánů, k čemuž podle čl. 3 odst. 5 druhé věty SEU patří v neposlední řadě i zaručení přísného dodržování mezinárodního práva.

74. Na tomto pozadí je nutné i v projednávané věci prozkoumat v prvním kroku dohodu o leteckých službách „otevřené nebe“ a Kjótský protokol, zda jsou podle svého charakteru a struktury způsobilé zakládat práva, kterých se může jednotlivec před soudem dovolat; v druhém kroku pak musí být konkrétně zkoumáno, zda jsou příslušná ustanovení těchto úmluv obsahově bezpodmínečná a dostatečně přesná, aby se jich jednotlivec mohl před soudem dovolávat.

ii) Kjótský protokol (první otázka, písm. g))

76. Pokud se týká nejprve Kjótského protokolu, jsou pouze žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují, toho názoru, že může být přímo použit. Orgány a vlády jakož i ekologická sdružení zúčastněné na řízení o předběžné otázce zaujímají diametrálně odlišné stanovisko a vycházejí z toho, že

75. V projednávané věci lze ponechat stranou, zda by musely platit jiné, výhodnější podmínky, pokud by privilegované osoby oprávněné k podání žaloby ve smyslu čl. 263 odst. 2 SFEU žalobou na neplatnost uplatňovaly, že unijní právní akt porušuje

62 — V rozsudku Nizozemsko v. Parlament a Rada (citovaném v poznámce pod čarou 35, zejména body 53 a 54) shledal Soudní dvůr přípustným, že členský stát podá žalobu proti směrnicí schválené Parlamentem a Radou a přitom tvrdí, že tato směrnice porušuje závazky Evropského společenství (nyní Evropské unie) z mezinárodního práva z Úmluvy o biologické rozmanitosti, podepsané v Rio de Janeiro dne 5. června 1992 (Úř. věst. 1993, L 309, s. 3; *RTNU* svazek 1760, s. 79). Takový přezkum považuje Soudní dvůr výslovně za možný i tehdy, pokud ustanovení této úmluvy mají přímý účinek, tedy nevytvářejí práva, kterých by se jednotlivec mohl přes soudy dovolat (bod 54 rozsudku).

Kjótský protokol nemůže být měřítkem pro přezkum platnosti směrnice 2008/101.

úmluvy zdůrazňuje mj. starost lidstva o negativní vlivy změn zemského klimatu⁶⁵, vyzývá všechny země, aby co možná nejdříve spolupracovaly⁶⁶, a zdůrazňuje svrchovanost států při mezinárodní spolupráci za účelem boje proti změnám klimatu⁶⁷.

77. Posledně uvedený názor je přesvědčivý. Ani z charakteru a struktury Kjótského protokolu obecně ani z konkrétně příslušného ustanovení (jeho čl. 2 odst. 2) specificky nelze dovodit určitá východiska, která by hovořila pro přímou použitelnost.

80. Již tato definice cílů a celkový kontext, do kterého je Kjótský protokol zasazen, naznačuje, že se jedná o právní nástroj, který upravuje pouze vztahy mezi státy⁶⁸ a jejich příslušné závazky v rámci celosvětové snahy bojovat proti změně klimatu.

– Charakter a struktura Kjótského protokolu

78. Kjótský protokol je dohodou o ochraně životního prostředí a klimatu. Je dodatkovým protokolem k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu⁶³.

81. Tento dojem je posílen při pohledu na nejdůležitější dílčí ustanovení Kjótského protokolu samotného: zde je k podpoře trvale udržitelného rozvoje uveden nikoli taxativní katalog politik a opatření, které mají uskutečnit určité smluvní strany (zejména rozvinuté země) při plnění svých příslušných závazků k omezení a snížení emisí⁶⁹.

79. Konečným cílem rámcové úmluvy a všech s ní souvisejících právních nástrojů je stabilizace koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, na které bude zabráněno nebezpečnému antropogennímu narušení klimatického systému⁶⁴. Preambule rámcové

63 — Srov. např. název Kjótského protokolu a první bod odůvodnění jeho preambule.

64 — Srov. článek 2 rámcové úmluvy, na kterou je odkazováno v preambuli Kjótského protokolu.

65 — 1. bod odůvodnění preambule rámcové úmluvy.

66 — 6. bod odůvodnění preambule rámcové úmluvy.

67 — 9. bod odůvodnění preambule rámcové úmluvy.

68 — Kromě států mohou být smluvní stranou Kjótského protokolu organizace regionální hospodářské integrace. To se týká konkrétně Evropské unie (dříve Evropského společenství).

69 — Článek 2 odst. 1 a odst. 3 ve spojení s článkem 3 Kjótského protokolu.

82. Jistě lze vycházet z toho, že se opatření na ochranu klimatu přijatá smluvními stranami v rámci Kjótského protokolu střednědobě a dlouhodobě projeví ve prospěch jednotlivce, protože slouží k ochraně životního prostředí. Je rovněž pravděpodobné, že některá z přijatých opatření budou spojena se zatíženími pro jednotlivce. Takové účinky jsou ale pouze nepřímého charakteru. Ani rámcová úmluva, ani Kjótský protokol neobsahují konkrétní ustanovení, která by se mohla přímo týkat právního postavení jednotlivce. V těchto právních nástrojích nelze nalézt více než některé obecné odkazy na „lidstvo“ a „lidi“⁷⁰.

situace⁷². Závazky Kjótského protokolu vyžadují všechny vnitrostátní provedení a mimo to nejsou ani dostatečně přesné, aby mohly mít přímý účinek ve prospěch nebo k tíži jednotlivců⁷³.

– Článek 2 odst. 2 Kjótského protokolu

83. To vše hovoří proti předpokladu, že se jednotlivci mohou před soudem dovolávat Kjótského protokolu, zvláště když jsou příslušníky států, které tento protokol neratifikovaly⁷¹.

85. Konkrétní ustanovení čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu, na které odkázal předkládající soud, hladce zapadá do právě osvětleného obecného obrazu. Smluvní strany v něm sjednávají (pokud je zde relevantní), že budou pokračovat ve svém úsilí o omezení nebo snížení emisí určitých skleníkových plynů z letecké dopravy v rámci ICAO.

84. Navíc závazky k omezení a snížení emisí sjednané v Kjótském protokolu jsou sice kvantifikovány, ponechávají však smluvním stranám široký prostor pro uvážení konkrétně realizovaných politik a konkrétně přijímaných opatření podle jejich vnitrostátní

86. Sporné ustanovení se tudíž omezuje na úpravu určitých právních vztahů mezi

70 — Srov. např. 1., 2. a 7. bod odůvodnění preambule rámcové úmluvy.

71 — Žalobkyně v původním sporu mají sídlo v USA, tedy státě, který Kjótský protokol neratifikoval.

72 — Srov. zejména formulaci v čl. 2 odst. 1 písm. a) Kjótského protokolu, podle kterého každá smluvní strana uvedená v příloze I rámcové úmluvy „v závislosti na vnitrostátní situaci provádí nebo dále rozpracovává politiky a opatření jako“.

73 — V tomto smyslu např. rozsudky Demirel (citovaný v poznámce pod čarou 60, bod 14), Pêcheurs de l'étang de Berre (citovaný v poznámce pod čarou 61, bod 39) a ze dne 8. března 2011, Lesoochrannárske zoskupenie (citovaný v poznámce pod čarou 52, bod 44); podle nich je nutné považovat ustanovení mezinárodní úmluvy uzavřené Uníí se třetími zeměmi za přímo použitelné, pokud obsahuje jasný a jednoznačný závazek, jehož splnění a jehož účinky nezávisí na vydání dalšího aktu.

smluvními stranami Kjótského protokolu. Popisuje organizační rámec, ve kterém chtějí smluvní strany spolupracovat za účelem omezení nebo snížení emisí určitých skleníkových plynů z letecké dopravy. Právní postavení jednotlivců tím však není dotčeno. Zejména nemá postup popsáný v čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu – spolupráce smluvních stran v rámci ICAO – charakter procesní záruky, který by byla určena nebo i jen způsobila k tomu, aby chránila určitá práva nebo zájmy jednotlivců.

osoby mohou před soudem dovolat dohody o leteckých službách „otevřené nebe“⁷⁴.

89. K poslednímu názoru se připojuji. Lépe odpovídá jak charakteru a struktuře dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, tak i různým příslušným ustanovením této dohody.

87. Podle toho se jednotlivci nemohou před soudem dovolat čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu, takže toto ustanovení nemůže být v projednávané věci použito jako kritérium přezkumu platnosti směrnice 2008/101.

– Charakter a struktura dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

iii) Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ (první otázka, písm. f))

90. Jistě lze některé formulace v dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ vykládat tak, že touto dohodou o letecké dopravě jsou upraveny vztahy mezi smluvními stranami, tedy mezi Evropskou unií – dříve Evropským společenstvím – a jejími členskými státy na straně jedné a USA na straně druhé⁷⁵.

88. Pokud se pak týká dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, tak ani jí nepříznává většina orgánů a vlád zúčastněných na řízení o předběžné otázce zcela obecně způsobilost, že by se dotýkala právního postavení jednotlivců. Komise a francouzská vláda však v zásadě uznávají, že se fyzické a právnické

74 — Přesněji řečeno lze podle názoru Komise použít všechna ustanovení dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, na která odkázal předkládající soud, jako měřítko k přezkumu platnosti směrnice 2008/101, zatímco francouzská vláda uznává jako měřítko přezkumu pouze článek 7 a čl. 11 odst. 2 této dohody, nikoli však její čl. 15 odst. 3.

75 — Srov. např. čl. 3 odst. 1 („Každá strana uděluje druhé straně tato práva pro výkon mezinárodní letecké dopravy leteckými dopravci druhé strany: ...“), čl. 3 odst. 4 („Každá strana umožní každému leteckému dopravci určit... frekvenci a kapacitu mezinárodní letecké dopravy, kterou nabídne“) nebo čl. 11 odst. 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ („Každá strana může jménem svého leteckého dopravce nebo leteckých dopravců požádat druhou stranu o pomoc...“).

91. Řada jiných formulací v dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ však odkazuje cíleně na práva a povinnosti jednotlivců, dohoda zejména oslovuje přímo letecké dopravce a jiné poskytovatele služeb⁷⁶. Částečně dokonce stanoví práva pro „každou osobu“⁷⁷. Takové formulace naznačují závěr, že dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ se přinejmenším dotýká i právního postavení jednotlivců, zejména podniků.

92. Tento dojem je posílen, pokud do úvah zahrneme preambuli dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Zde se hovoří o „hospodářské soutěži mezi leteckými dopravci na trhu“, která má být „s minimálními zásahy státu a regulací“ podporována⁷⁸, posilována⁷⁹ a chráněna před nepřítivými

vlivy veřejnými subwencemi⁸⁰. Je formulován záměr „otevřít přístup na trhy“⁸¹, a vyjádřeno přání „umožnit leteckým dopravcům nabízet cestujícím i zasilatelům konkurenceschopné ceny a služby na otevřených trzích“⁸²; kromě toho má být zlepšen přístup leteckých dopravců ke světovým kapitálovým trhům⁸³. Jde tedy o realizaci klasických hospodářských svobod. Takové definice cílů jsou charakteristické pro mezinárodní úmluvy, jejichž obsah není vyčerpán v úpravě vztahů mezi smluvními stranami, nýbrž zohledňuje navíc i právní postavení jednotlivých hospodářských subjektů. Zvláště nápadná je role jednotlivce v dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ navíc všude tam, kde se hovoří o (leteckém) dopravci, cestujících, spotřebitelích nebo dokonce o zaměstnancích⁸⁴.

93. Rozsudek Intertanko⁸⁵, na který odkázaly některé orgány a vlády ve vyjádřeních před Soudním dvorem, nehovoří proti předpokladu, že se dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ dotýká právního postavení jednotlivců.

76 — Srov. např. čl. 3 odst. 2 („Každý letecký dopravce může na jakémkoli letu nebo na všech letech podle vlastního uvážení ...“), čl. 3 odst. 5 („Kterýkoli letecký dopravce může vykonávat mezinárodní leteckou dopravu bez jakýchkoli omezení týkajících se ...“), čl. 10 odst. 1 („Letečtí dopravci každé strany mají právo zřídit kanceláře na území druhé strany za účelem propagace a prodeje služeb letecké dopravy a souvisejících činností“), čl. 10 odst. 4 druhá věta („Každý letecký dopravce má právo prodávat... dopravní služby ...“), čl. 10 odst. 5 („Každý letecký dopravce má právo přepočítat a převádět... příjmy... do státu, ve kterém má sídlo...“) a čl. 17 odst. 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ („Prodejci počítačových rezervačních systémů působící na území jedné strany jsou oprávněni ...“).

77 — Článek 10 odst. 4 druhá věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ „... každá osoba má právo ...“.

78 — 1. bod odůvodnění preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

79 — 11. bod odůvodnění preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

80 — 7. bod odůvodnění preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

81 — 10. bod odůvodnění preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

82 — 3. bod odůvodnění preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

83 — 11. bod odůvodnění preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

84 — Srov. k tomu 2., 3., 4. a 10. bod odůvodnění dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

85 — Viz výše v poznámce pod čarou 29.

94. Je třeba připustit, že Soudní dvůr ve věci Intertanko z charakteru a struktury Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu⁸⁶ dovodil, že tato úmluva upravuje pouze vztahy mezi smluvními stranami a neuděluje jednotlivcům samostatná práva a povinnosti, i když se zde hovoří částečně o lodích a jejich právech⁸⁷. Práva a povinnosti těch, kteří na lodích jezdí mořskými vodami, jsou v rozsudku Intertanko chápána pouze jako projev práv a povinností jejich příslušných států vlajky⁸⁸.

že každý stát stanoví podmínky, za kterých uděluje svoji státní příslušnost⁹⁰, nevylučuje sama o sobě, aby se ustanovení v mezinárodních úmluvách navazující na státní příslušnost dotýkala právního postavení jednotlivců.

96. Drtivá většina mezinárodních úmluv stanoví práva a povinnosti pouze pro státní příslušníky smluvních stran. Pokud bychom chtěli již pouze z důvodu této vazby na státní příslušnost vyloučit přímou použitelnost, mohli by se jednotlivci sotva kdy dovolávat ustanovení mezinárodních úmluv, která se jich dotýkají.

95. Avšak sama okolnost, že výkon určitých práv z mezinárodní úmluvy je vázán na státní příslušnost dotčené osoby nebo na státní příslušnost lodi nebo letadla, nehovoří proti přímé použitelnosti příslušného ustanovení úmluvy⁸⁹. Ani obecně uznávaná zásada,

97. Ale i nezávisle na tom nelze řešení nalezené v rozsudku Intertanko pro Úmluvu o mořském právu krátkou cestou přenést na zde relevantní dohodu o leteckých službách „otevřené nebe“.

86 — Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu (Úř. věst. 1998, L 179, s. 3; *RTNU* svazek 1833, s. 397) byla podepsána dne 10. prosince 1982 v Montego Bay a vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994. Rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 (Úř. věst. L 179, s. 1) byla schválena jménem tehdejšího Evropského společenství.

87 — Rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, zejména body 58, 59, 61 a 64).

88 — Rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, zejména body 60 až 62).

89 — V tomto smyslu např. rozsudek Mezinárodního soudního dvora (MSD) ze dne 27. června 2001 ve věci *LaGrand* (Německo v. Spojené státy americké), *C.I.J. Recueil* 2001, s. 466 (bod 77 na konci ve spojení s bodem 76 na konci), ve kterém se uvádí, že čl. 36 odst. 1 Vídeňské úmluvy ze dne 24. dubna 1963 o konzulárních stycích (*RTNU* svazek 596, s. 261) zakládá nezadatelná práva, na rozdíl od individuálních práv, která jsou odvozena od práv států (francouzsky: „des droits intransgressibles de l'individu par opposition à des droits individuels dérivés des droits des États“; anglicky: „immutable individual rights, as opposed to individual rights derivative of the rights of States“).

98. Úmluva o mořském právu totiž klade daleko větší důraz na úpravu vztahů mezi státy a přisuzuje právnímu postavení jednotlivce mnohem nižší hodnotu, než je tomu v případě dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Hlavním cílem úmluvy z Montego Bay

90 — Tento princip je vyjádřen např. v článku 19 Chicagské úmluvy a v čl. 91 odst. 1 dohody o „otevřeném moři“.

je totiž kodifikovat, upřesnit a rozvinout pravidla obecného mezinárodního práva týkající se mírové spolupráce mezinárodního společenství při průzkumu, užívání a využívání námořního prostoru⁹¹ a vytvořit „ústavu moří“⁹². Má být zavedena spravedlivá rovnováha mezi zájmy států v postavení států pobřežních a zájmy států v postavení států vlnky, které si mohou odporovat; přitom smluvní strany hodlají stanovit věcné a územní meze svých příslušných svrchovaných práv⁹³.

99. V dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ se na jednotlivce a na podniky odkazuje zjevně výrazněji než v Úmluvě o mořském právu⁹⁴ a preambule dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ podtrhuje, jak již bylo zmíněno⁹⁵, význam jednotlivce a podniků v takové zřetelnosti, která není odražena v Úmluvě o mořském právu.

100. Ostatně ani existence Smíšeného výboru a rozhodčího řízení pro spory mezi smluvními stranami ohledně použití a výkladu dohody o leteckých službách „otevřené nebe“⁹⁶ nutně nevylučuje, že se tato dohoda může týkat práv jednotlivců a že některá její ustanovení lze použít přímo vůči fyzickým

nebo právníckým osobám⁹⁷. Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ je totiž na rozdíl od práva WTO založena mnohem méně na jednáních mezi smluvními stranami a na reciprocitě⁹⁸.

101. Celkově vzato jsem proto toho názoru, že dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ se může podle svého charakteru a struktury dotýkat právního postavení jednotlivců. Ve sporech zahájených jednotlivci tudíž smí být dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ v zásadě použita jako kritérium přezkumu platnosti unijních právních aktů.

– Obsahová bezpodmínečnost a dostatečná přesnost příslušných ustanovení dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

102. V jednotlivostech předkládající soud klade dotaz ohledně tří ustanovení dohody o leteckých službách „otevřené nebe“: článku 7, čl. 11 odst. 2 písm. c) a čl. 15 odst. 3. Pro

91 — Rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 55); srov. i 4. bod odůvodnění Úmluvy o mořském právu.

92 — Srov. k tomu mé stanovisko k rozsudku Intertanko (citované v poznámce pod čarou 29, bod 55).

93 — Rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 58).

94 — Srov. k tomu výše, bod 91 tohoto stanoviska.

95 — Srov. k tomu výše, bod 92 tohoto stanoviska.

96 — Články 18 a 19 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

97 — I v řadě dohod o přidružení, spolupráci nebo partnerství, které Evropská unie uzavřela se třetími státy, lze nalézt taková ustanovení o smíšených výborech a rozhodčím řízení, aniž by to bylo Soudním dvorem považováno za argument proti přímé použitelnosti těchto dohod; srov., na místo mnoha, články 22 až 25 Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem ze dne 12. září 1963 (Úř. věst. 1964, bod 217, s. 3687) a články 105 a 111 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3).

98 — V souladu s tím se ani žádný účastník tohoto řízení o předběžné otázce nedovolával ustanovení o Smíšeném výboru a rozhodčím řízení, aby popřel přímou použitelnost dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

každé jednotlivé ustanovení je nutné zvlášť prozkoumat, zda je obsahově bezpodmínečné a dostatečně přesné, aby sloužilo jako kritérium přezkumu platnosti směrnice 2008/101.

být dodržovány. Tím splňuje článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ všechny podmínky pro přímé použití.

103. Článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ stanoví – zjednodušeně řečeno –, že zákony a právní předpisy jedné smluvní strany na jejím svrchovaném území platí i pro letadla, cestující, posádky a náklad druhé smluvní strany a musí jimi být dodržovány. Toto ustanovení je obsahově bezpodmínečné, především nutně nepředpokládá určité interní prováděcí předpisy ze strany smluvních stran dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Kromě toho je ustanovení dostatečně přesné k dovození konkrétních právních následků pro jednotlivce z něj; popisuje detailně, o jaký druh zákonů a právních předpisů se jedná⁹⁹, a nařizuje kategoricky, že tyto zákony a právní předpisy „platí“ a „musí být dodržovány“. Navíc oslovuje jednotlivce konkrétně jako adresáty, neboť to jsou speciálně letečtí dopravci (resp. jejich letadla a náklad) a cestující a posádky, pro které dotčené zákony a právní předpisy platí a jimiž mají

104. Článek 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ stanoví – zjednodušeně řečeno – osvobození od daní, cel a poplatků z paliva, maziva a spotřebitelného technického materiálu pro letadla smluvních stran. Toto ustanovení je sice dostatečně určité, aby bylo přímo použitelné, když konkrétně stanoví, jaké věci požívají osvobození a od čeho jsou osvobozeny. Ustanovení však není bezpodmínečné, neboť uděluje osvobození pouze „na základě vzájemnosti“¹⁰⁰. Zda se letecký dopravce k určitému okamžiku může vůči určité smluvní straně dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ dovolávat osvobození, závisí tudíž na chování příslušné druhé smluvní strany k tomuto okamžiku. Americký letecký dopravce z USA může uplatnit vůči evropským orgánům osvobození stanovené v dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ pouze tehdy, pokud a dokud k tomuto okamžiku i orgány v jeho vlastním státě sídla poskytují evropským leteckým dopravcům odpovídající osvobození. S ohledem na existenci této podmínky nejsou podmínky pro přímé použití čl. 11 odst. 2

99 — Jedná se o zákony a právní předpisy, které se týkají vstupu letadel na její území nebo odletu z něj nebo provozu a navigace těchto letadel během pobytu na jejím území (čl. 7 odst. 1 a odst. 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“); k tomu přistupují předpisy týkající se vstupu, odbavení, přistěhovalectví, cestovních dokladů, cel a karantény nebo poštovních předpisů v případě pošty (čl. 7 odst. 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“).

100 — V rozsudku *International Fruit Company* (citovaném v poznámce pod čarou 30, bod 21) považoval Soudní dvůr zásadu vzájemnosti v preambuli GATT 1947 („na základě vzájemnosti a ke společnému prospěchu“) za jednu z více indicií, které hovoří proti přímému použití jejich ustanovení.

písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ splněny.

105. Článek 15 odst. 3 první věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ stanoví při stanovení opatření na ochranu životního prostředí dodržování norem ochrany životního prostředí v letectví přijatých ICAO, „s výjimkou případů, v kterých byly oznámeny rozdíly“. Toto ustanovení se nejeví být ani bezpodmínečné ani dostatečně přesné, aby mohlo být přímo použito: odkazuje ve své poslední části („s výjimkou ...“) na právo ICAO a neupravuje samo, za jakých podmínek je možné se od norem ochrany životního prostředí ICAO odchýlit. Kromě toho není zřejmé, že by se toto ustanovení vůbec mohlo dotýkat právního postavení jednotlivců: jde o „stanovení“ opatření na ochranu životního prostředí, ke kterému dochází v obecném zájmu, naproti tomu nejde o jeho použití vůči leteckým dopravcům.

106. V článku 15 odst. 3 druhé větě dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ se smluvní strany zavazují přijímat opatření na ochranu životního prostředí, která mají vliv na letecké služby, v souladu s článkem 2 a čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Toto ustanovení se, na rozdíl

od čl. 15 odst. 3 první věty, týká speciálně přijímání opatření na ochranu životního prostředí vůči leteckým dopravcům, může mít tudíž konkrétní dopad na jejich právní postavení. Obsahově říká, že opatření na ochranu životního prostředí musí být přijímána v souladu se zásadou spravedlivých a rovných podmínek soutěže pro letecké dopravce (článek 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“). Kromě toho musí být zejména zachováno právo leteckých dopravců určit na základě zvážení obchodní situace na trhu frekvenci a kapacitu mezinárodní letecké dopravy, kterou nabídne (čl. 3 odst. 4 první věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“). Dále je nutné použít jednotné podmínky v souladu s článkem 15 Chicagské úmluvy („Úmluvy ICAO“) (čl. 3 odst. 4 druhá věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“). Všem těmto podmínkám je konečně společné, že opatření na ochranu životního prostředí musí být vůči leteckým dopravcům přijímána nediskriminujícím způsobem a nesmí negativně ovlivnit šance leteckých dopravců v soutěži navzájem. Takové požadavky jsou bezpodmínečné a dostatečně přesné. Podobně jako zákazy diskriminace známé z různých dohod o přidružení, spolupráci a partnerství a podobně jako zásady hospodářské soutěže platné na evropském vnitřním trhu¹⁰¹ jsou přístupné přímému použití.

101 — K zákazům diskriminace srov. judikaturu uvedenou poznámce pod čarou 60. Pokud se týká zásad hospodářské soutěže, jsou články 101 SFEU a 102 SFEU, jak je uznáváno, přímo použitelné (srov. rozsudek ze dne 30. ledna 1974, BRT a Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, Recueil, 51, body 15 až 17).

iv) Dílčí závěr

107. V důsledku toho mohou být v projednávané věci použity pouze článek 7 a čl. 15 odst. 3 druhá věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ jako kritérium přezkumu platnosti směrnice 2008/101.

2. Mezinárodní obyčejové právo (první otázka, písm. a) až d))

108. Je všeobecně uznáváno, že Evropská unie je vedle mezinárodních úmluv, které pro ni platí, vázána i mezinárodním obyčejovým právem, což je potvrzeno čl. 3 odst. 5 druhou větou SEU¹⁰² („přísné dodržování a další rozvoj mezinárodního práva“). Dotčené zásady mezinárodního práva jsou součástí unijního právního řádu¹⁰³.

109. Z judikatury unijních soudů však zatím nelze dovodit jasná hlediska, podle kterých by

se posuzovalo, zda a do jaké míry může být určitá zásada mezinárodního obyčejového práva měřítkem pro přezkum platnosti unijních právních aktů. V minulosti totiž nebyl dán unijním soudům, pokud je to zřejmé, ještě podnět, aby takový přezkum platnosti učinily; mezinárodní obyčejové právo bylo v judikatuře doposud používáno pouze k výkladu ustanovení a zásad unijního práva¹⁰⁴.

110. Jak po právu uvádí řada orgánů a vlád zúčastněných na řízení, neměla by se tato hlediska odlišovat od těch, která se používají při přezkumu, zda a do jaké míry může být

102 — Rozsudky Soudního dvora ve věcech Poulsen a Diva Navigation (body 9 a 10), Racke (body 45 a 46) a Intertanko (bod 51), citované v poznámce pod čarou 29, a rozsudek Brita (citovaný v poznámce pod čarou 41, body 40 až 42); srov. doplňkové rozsudek Tribunálu ze dne 22. ledna 1997, Opel Austria v. Rada (T-115/94, Recueil, s. II-39, zejména bod 90).

103 — Rozsudek Racke (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 46).

104 — V rozsudcích ze dne 24. listopadu 1993, Mondiet (C-405/92, Recueil, s. I-6133, body 11 až 16), Poulsen a Diva Navigation (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 11, poslední věta) a Brita (citovaný v poznámce pod čarou 41, zejména bod 45) se mezinárodní obyčejové právo používá pouze k výkladu aktů orgánů Unie. V rozsudku Racke (citovaném v poznámce pod čarou 29, bod 47) se zdůrazňuje, že otázka platnosti nařízení vyvstává pouze incidenčně, zatímco žalobkyně své vlastní nároky dovozuje přímo z dohody mezi Společenstvím a třetí zemí. V rozsudku Opel Austria v. Rada (citovaném v poznámce pod čarou 102, body 93 a 94) použil Tribunál všeobecnou právní zásadu ochrany legitimního očekávání, která podle jeho názoru odpovídá zásadě dobré víry podle mezinárodního obyčejového práva; měřítkem platnosti sporného právního aktu Unie pak ale byla mezinárodní úmluva (Dohoda o EHP), a nikoli obecná zásada unijního práva nebo mezinárodního obyčejového práva (rozsudek Opel Austria v. Rada, bod 95).

platnost unijních právních aktů poměřována mezinárodními úmluvami.

přezkumu platnosti unijních právních aktů pouze tehdy, budou-li splněny dvě podmínky:

111. Na straně jedné totiž není zřejmý pádný důvod, proč by jednotlivcům mělo být dovolání se zásad mezinárodního obyčejového práva povoleno za méně přísných podmínek než dovolání se mezinárodních úmluv. Ani žalobkyně v původním řízení ani sdružení, která je podporují, takový důvod před Soudním dvorem netvrdily.

112. Na straně druhé je řada zásad mezinárodního obyčejového práva mezitím kodifikována v mezinárodních úmluvách¹⁰⁵. Nebylo by smysluplné, kdyby ohledně dovolání se jednotlivců jedné a téže zásady mezinárodního práva platily různé podmínky podle toho, zda je tato použita jako zásada mezinárodního obyčejového práva nebo zásada vyplývající z mezinárodní smlouvy.

113. Na základě již analyzované judikatury k mezinárodním úmluvám¹⁰⁶ tedy Soudnímu dvoru navrhuji, aby zásady mezinárodního obyčejového práva uznal jako kritérium

– Zprvė musí existovat zásada mezinárodního obyčejového práva, kterou je Evropská unie vázána.

– Zadruhé nesmí takovému přezkumu platnosti bránit charakter a struktura příslušné zásady mezinárodního obyčejového práva, přičemž příslušná zásada se musí kromě toho jevit být obsahově bezpodmínečná a dostatečně přesná.

114. V rámci druhého kritéria bude opětovně nutné zohlednit, že je otázka platnosti směrnice 2008/101 v projednávané věci položena ve sporu, který byl zahájen jednotlivci – více leteckými dopravci a sdružením leteckých dopravců¹⁰⁷.

a) K existenci příslušných zásad mezinárodního obyčejového práva a k vázanosti Evropské unie těmito zásadami

115. Jak lze dovodit mj. z čl. 38 odst. 1 písm. b) statutu MSD¹⁰⁸, je mezinárodní obyčejové právo jedním z obecně uznávaných

105 — Srov. k tomu např. rozsudky Poulsen a Diva Navigation (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 10), Mondiet (citovaný v poznámce pod čarou 104, bod 13), a Brita (citovaný v poznámce pod čarou 41, bod 40).

106 — Uvedeno výše v poznámce pod čarou 35; podobně stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 4. prosince 1997 k rozsudku Racke (citované v poznámce pod čarou 29, zejména body 84 a 85).

107 — Srov. k tomu již shora, bod 50 tohoto stanoviska; ve stejném smyslu stanovisko generálního advokáta Jacobse k rozsudku Racke (citované v poznámce pod čarou 29, zejména body 71 a 84).

108 — Statut Mezinárodního soudního dvora ze dne 26. června 1945 je součástí Charty Organizace spojených národů (RTNU svazek 1, s. XVI).

pramenů mezinárodního práva. K jeho vzniku je nutná obecná praxe dotčených subjektů mezinárodního práva (*consuetudo*; objektivní prvek), která je uznána právem (*opinio iuris sive necessitatis*; subjektivní prvek)¹⁰⁹.

116. Ve vícestranných dohodách, kterých se účastní velmi velký, reprezentativní počet subjektů mezinárodního práva, lze nalézt kodifikované určité zásady mezinárodního obyčejového práva. To platí zejména pro některá ustanovení Chicagské úmluvy¹¹⁰, pro Úmluvu o volném moři¹¹¹ a pro části Úmluvy o mořském právu¹¹².

109 — Srov. k tomu zejména rozsudky MSD ze dne 20. února 1969 ve věcech *Nordsee-Festlandsockel* (Německo v. Nizozemsko a Německo v. Dánsko), *C.I.J. Recueil* 1969, s. 4 (bod 77), a ze dne 27. června 1986 ve věci *Vojenské a para-vojenské aktivity v a proti Nikaragui* (Nikaragua v. Spojené státy americké), „Nikaragua“, *C.I.J. Recueil* 1986, s. 14 (body 183 a 184).

110 — Zde relevantní článek 1 Chicagské úmluvy obsahuje slovní obrat „Smluvní strany uznávají, ...“, což naznačuje kodifikaci již dříve existující zásady mezinárodního práva.

111 — Mezinárodní úmluva o volném moři, otevřená k podpisu dne 29. dubna 1958 v Ženevě, která vstoupila v platnost dne 30. září 1962 (*RTNU* svazek 450, s. 11 [82]), poukazuje již v 1. bodu odůvodnění své preambule na přání smluvních stran „kodifikovat pravidla mezinárodního práva o volném moři“; to uznává i Soudní dvůr v rozsudku *Poulsen a Diva Navigation* (citovaném v poznámce pod čarou 29, bod 10).

112 — V 7. bodu odůvodnění preambule Úmluvy o mořském právu se mluví o „v této úmluvě uskutečněné kodifikaci a postupujícím vývoji mořského práva“. To je potvrzeno i v judikatuře; srov. např. rozsudek MSD ve věci *Nikaragua* (citovaný v poznámce pod čarou 108, bod 212) a rozsudky našeho Soudního dvora ve věcech *Poulsen a Diva Navigation* (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 10), *Mondiet* (citovaný v poznámce pod čarou 104, bod 13) a *Intertanko* (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 55).

117. Účastníci tohoto řízení o předběžné otázce se v zásadě shodují v tom, že Chicagská úmluva a Úmluva o mořském právu mohou v neposlední řadě poskytnout informaci o existenci nebo neexistenci sporných zásad mezinárodního obyčejového práva a jejich závaznosti pro Evropskou unii.

i) Svrchovanost států nad jejich vzdušným prostorem (první otázka, písm. a))

118. Zásada svrchovanosti států nad jejich vzdušným prostorem (někdy označovaná také jako „vzdušná svrchovanost“) je projevem svrchovanosti států nad jejich příslušným výsoštným územím¹¹³. Byla zakotvena již v roce 1919 v článku 1 Pařížské úmluvy o letectví¹¹⁴; dnes je kodifikována v článku 1 Chicagské úmluvy, ke které v současnosti přísluší 190 států jako smluvní strany, mezi nimi všechny členské státy Evropské unie. Přitom vyjadřuje mezinárodněprávní úprava

113 — MSD, rozsudek *Nikaragua* (citovaný v poznámce pod čarou 109, bod 212).

114 — *Convention portant réglementation de la navigation aérienne* (uzavřená v Paříži dne 13. října 1919, která vstoupila v platnost v roce 1922, *Recueil des Traités de la Société des Nations*, řada XI [1922], s. 173 a násl.). Tato dohoda byla ve své době ratifikována celkem 33 státy. Její článek 1 a článek 1 Chicagské úmluvy obsahuje v podstatě stejné formulace.

v Chicagské úmluvě, jak uznal i Mezinárodní soudní dvůr, pouze již dlouho existující zásadu mezinárodního obyčejového práva¹¹⁵.

moře, jejíž koncepční kořeny sahají minimálně do roku 1609¹¹⁸. Nejpozději od počátku 20. století je svoboda volného moře mezinárodně uznávána¹¹⁹.

119. Skutečnost, že Evropská unie sama není smluvní stranou Chicagské úmluvy, nebrání její vázanosti zásadou mezinárodního obyčejového práva svrchovanosti států nad jejich vzdušným prostorem, která je v této úmluvě kodifikována¹¹⁶. Zásada mezinárodního obyčejového práva totiž existuje dále samostatně vedle mezinárodních úmluv, ve kterých je kodifikována¹¹⁷.

ii) Neplatnost svrchovaných nároků nad volným mořem (první otázka, písm. b))

120. Zásada, že žádný stát nemůže vznést nárok na podřízení části volného moře své svrchovanosti, je projevem svobody volného

121. V roce 1958 byla zásada, že žádný stát nesmí vznést nárok na podřízení části volného moře své svrchovanosti, kodifikována v čl. 2 druhé věty Úmluvy o volném moři a byla později integrována pod nadpisem „Neplatnost svrchovaných nároků nad volným mořem“ do článku 89 Úmluvy o mořském právu. K Úmluvě o mořském právu v současnosti náleží 162 smluvních stran, mezi nimi Evropská unie – dříve Evropské společenství –¹²⁰ a všechny její členské státy.

115 — Francouzsky: „Il est hors de doute pour la Cour que ces prescriptions du droit conventionnel ne font que correspondre à des convictions qui, depuis longtemps, sont bien établies en droit international coutumier“; anglicky: „The Court has no doubt that these prescriptions of treaty-law merely respond to firmly established and longstanding tenets of customary international law“ (MSD, rozsudek Nikaragua, citovaný v poznámce pod čarou 108, bod 212 *in fine*).

116 — Ve stejném smyslu ve vztahu k Vídeňské úmluvě o smluvním právu, rozsudky Racke (citovaný v poznámce pod čarou 29, body 24, 45 a 46) a Brita (citovaný v poznámce pod čarou 41, bod 42); podobně, ve vztahu k mořskému právu, rozsudek Mondiet (citovaný v poznámce pod čarou 104, bod 13).

117 — Ve stejném smyslu MSD, rozsudek Nikaragua (citovaný v poznámce pod čarou 109, body 174 až 179).

122. S ohledem na minimálně jedno století – ne-li déle – trvající praxi států a její široké uznání za účasti Evropské unie a všech jejích členských států lze předpokládat, že článek 89

118 — Srov. k tomu spis „*Mare liberum*“ („Volné moře“) od Huga Grotia (1609), který dodnes ukazuje směr.

119 — Srov. k tomu např. rozsudek Stálého mezinárodního soudního dvora (SMŠD) ze dne 7. září 1927 ve věci *Lotus* (Francie v. Turecko), *C.P.J.I Recueil* 1927, řada A, bod 10 (s. 25).

120 — Srov. k tomu rozhodnutí Rady o schválení uvedené v poznámce pod čarou 86.

Úmluvy o mořském právu je kodifikací zásady mezinárodního obyčejového práva¹²¹, kterou je Unie vázána. Žádný z účastníků tohoto řízení o předběžné otázce to nezpochybňoval.

o volném moři a je dnes kodifikována v čl. 87 odst. 1 třetí větě písm. b) Úmluvy o mořském právu.

123. Ojediněle bylo během řízení o předběžné otázce zpochybněno, zda zásada neplatnosti svrchovaných nároků nad volným mořem může být relevantní pro přezkum platnosti směrnice 2008/101. K tomu však postačí odkaz, že podle ustálené judikatury hovoří domněnka pro relevantnost otázek předkládajícího soudu¹²². Jelikož není zjevné, že by první otázka, písm. b) byla pro rozhodnutí v původním sporu irelevantní, měl by se jí Soudní dvůr zabývat.

125. Ze stejných důvodů, které byly právě popsány v souvislosti s neplatností svrchovaných nároků nad volným mořem¹²³, je nutné i svobodu letů nad volným mořem považovat za zásadu mezinárodního obyčejového práva, kterou je Unie vázána.

iv) Údajně výlučná jurisdikce letadel nad volným mořem (první otázka, písm. d))

iii) Svoboda letů nad volným mořem (první otázka, písm. c))

126. Na rozdíl od dosud analyzovaných zásad mezinárodního obyčejového práva je existence čtvrté zásady vznesené předkládajícím soudem sporná.

124. Svoboda letů nad volným mořem („svoboda přeletu“) byla zmíněna rovněž již v roce 1958 v čl. 2 třetí větě bodě 4 Úmluvy

127. Žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují, tvrdí, že z mezinárodního obyčejového práva vyplývá, že letadlo letící nad volným mořem podléhá výlučné jurisdikci země, ve které je registrováno, pokud

121 — V tomto smyslu i MSD, rozsudek ze dne 25. července 1974 ve věci *Prislušnosti k rybolovu* (Spojené království v. Island), *C.I.J. Recueil* 1974, s. 3 (bod 50).

122 — Rozsudky ze dne 22. prosince 2008, *Régie Networks* (C-333/07, Sb. rozh. s. I-10807, body 46 a 47), ze dne 12. října 2010, *Rosenbladt* (C-45/09, Sb. rozh. s. I-9391, bod 33), a ze dne 5. dubna 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable* (C-119/09, Sb. rozh. s. I-2551, bod 21).

123 — Body 120 až 122 tohoto stanoviska.

není výslovně v mezinárodní smlouvě ujednáno jinak; Zatímco některé vlády a orgány se tím blíže nezabývaly, jsou ostatní zúčastnění – konkrétně vlády Německa, Spojeného království a Norska, ale i Komise a ekologická sdružení rozhodně toho názoru, že takové zásada mezinárodního obyčejového práva neexistuje.

ustanovení, která měla platit pro oba druhy dopravních prostředků nebo speciálně pro letadla, letadla výslovně zmínili¹²⁴.

128. Opravdu lze takovou zásadu, podle které – zjednodušeně vyjádřeno – dopravní prostředky na volném moři podléhají výlučné jurisdikci svého státu vlajky, najít kodifikovanou pouze pro lodi, nikoli však pro letadla. To ukazuje pohled na čl. 92 odst. 1 první větu Úmluvy o mořském právu, ale i na předcházející ustanovení v čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy o volném moři z roku 1958.

130. Za těchto okolností nelze článek 6 Úmluvy o volném moři a článek 92 Úmluvy o mořském právu s ohledem na zde neuvedená letadla považovat za spolehlivý důkaz existence údajné zásady mezinárodního obyčejového práva. To platí tím spíše, že v Chicagské úmluvě, která je zaměřena speciálně na letectví, není rovněž stanovena zásada výlučné jurisdikce států registrace nad letadly přelétajícími volné moře. Navíc obsahuje Tokijská úmluva¹²⁵, která má podobně jako Chicagská úmluva prakticky celosvětovou platnost, v článku 4 ustanovení, které státům k trestněprávním účelům v určitých hranicích dovoluje zabránit letadlům v letu, i když nejsou u nich registrována.

129. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o volném moři a článku 92 Úmluvy o mořském právu nelze bez dalšího analogicky přenést na letadla. Jak totiž vyplývá z celkového pohledu na tyto dvě vícestranné dohody, rozlišovali jejich autoři jasně lodě a letadla a v řadě

124 — Srov. např. články 15, 17, 19 až 21, 23 odst. 4 a odst. 5 písm. b) Úmluvy o volném moři a čl. 1 bod 5, 18 odst. 2, 19 odst. 2 písm. e), 38, 39, 42 odst. 4, 53 odst. 1, 53 odst. 5 a 12, 54, 58 odst. 1, 87 odst. 1 písm. b), 101 až 107, 110 odst. 4 a 5, 111, 212 odst. 1, 216 odst. 1 písm. b), 222, 224, 236, 262 a 298 odst. 1 písm. b) Úmluvy o mořském právu.

125 — Úmluva o trestných a některých jiných činech spáchaných na palubě letadla („Tokijská úmluva“, *RTNU* svazek 704, s. 219) byla uzavřena dne 14. září 1963 v Tokiu a vstoupila v platnost dne 4. prosince 1969. Má v současnosti 185 smluvních států.

131. Příslušná judikatura, která byla dosud vydána ke sporné zásadě, se týkala – pokud je zřejmé – jen lodí, nikoli však letadel¹²⁶.

132. Na tomto pozadí navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že v současném stavu neexistuje dostatek vodítek pro existenci zásady mezinárodního obyčejového práva, podle které „letadlo letící nad volným mořem podléhá výlučné jurisdikci země, ve které je registrováno, pokud není v mezinárodní smlouvě výslovně ujednáno jinak“.

133. Tudíž nelze takovou zásadu učinit ani kritériem přezkumu platnosti takových unijních právních aktů, jako je směrnice 2008/101.

b) Ke způsobilosti příslušných zásad mezinárodního obyčejového práva být kritériem přezkumu platnosti

134. I když je každá zásada mezinárodního obyčejového práva, kterou je Evropská unie

vázána, pro ni závazná ve smyslu mezinárodního práva, může z charakteru a struktury příslušné zásady vyplývat, že není uvnitř Unie buď vůbec, nebo je jen v omezené míře použitelná k soudnímu přezkumu aktů unijních orgánů¹²⁷.

135. Třem zásadám mezinárodního obyčejového práva, které High Court učinil v otázce 1 písm. a) až c) předmětem své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je společné, že určují dosah svrchovaných práv států a vymezují jejich příslušná svrchovaná práva.

136. Takové zásady nejsou podle svého charakteru a struktury v žádném případě způsobilé, aby se dotýkaly právního postavení jednotlivce¹²⁸. Na to po právu upozornily orgány a většina vlád zúčastněných na řízení.

137. V souladu s tím nemohou být takové zásady použity ve sporech zahájených fyzickými nebo právníckými osobami jako kritérium přezkumu platnosti unijních právních aktů¹²⁹.

126 — Srov. zejména rozsudek SMSD ve věci *Lotus* (citovaný v poznámce pod čarou 118) a rozsudek našeho Soudního dvora ve věci *Poulsen a Diva Navigation* (citovaný v poznámce pod čarou 29). Pokud bychom chtěli pro účely tohoto řízení přiznat význam rozsudku novozélandského odvolacího soudu (*New Zealand Court of Appeal*) ze dne 5. listopadu 1998 ve věci *Sellers/Maritime Safety Inspector* ([1999] 2 NZLR 44), na který odkazují žalobkyně v původním řízení, postačí upozornění, že ani zde – pokud je zřejmé – se nejednalo o letadla.

127 — Srov. k tomu – ve vztahu k mezinárodním úmluvám – body 68 a 69 tohoto stanoviska.

128 — Jinak tomu může být např. u určitých pravidel humanitárního mezinárodního obyčejového práva; srov. k tomu stanovisko generálního advokáta Jacobse k rozsudku *Racke* (citované v poznámce pod čarou 29, bod 84, poslední věta).

129 — Jinak tomu může být u sporů zahájených privilegovanými žalobci ve smyslu čl. 263 odst. 2 SFEU (srov. k tomu shora, bod 75 tohoto stanoviska).

3. Dílčí závěr

138. Celkově vzato tedy mohou být z ustanovení a zásad mezinárodního práva citovaných v první předběžné otázce použity pouze článek 7 a čl. 15 odst. 3 druhá věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve sporu zahájeném fyzickými nebo právníckými osobami jako kritérium přezkumu platnosti unijních právních aktů.

B – Ke slučitelnosti směrnice 2008/101 s namítanými mezinárodními úmluvami a zásadami mezinárodního obyčejového práva (druhá až čtvrtá otázka)

139. Druhá až čtvrtá otázka se věnují slučitelnosti směrnice 2008/101 s mezinárodními úmluvami a zásadami mezinárodního obyčejového práva zmíněnými předkládajícím soudem. Tyto otázky jsou položeny jen pro případ kladné odpovědi na první otázku. Podle mých úvah shora to platí pouze ohledně článku 7 a čl. 15 odst. 3 druhé věty dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Podpůrně a pro úplnost však přesto přezkoumám slučitelnost směrnice 2008/101 s ostatními ustanoveními a zásadami mezinárodního práva zmíněnými předkládajícím soudem.

140. V řízení před Soudním dvorem byly k této tématice zaujímány značně protichůdné

právní názory. Zatímco žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují, považují za porušené veškeré sporné mezinárodní úmluvy a zásady mezinárodního obyčejového práva, zastávají orgány a vlády zúčastněné na řízení i ekologická sdružení jednohlasně diametrálně opačné stanovisko.

1. Slučitelnost s určitými zásadami mezinárodního obyčejového práva (druhá otázka)

141. Svojí druhou otázkou žádá předkládající soud o informaci, zda zásady mezinárodního obyčejového práva namítané žalobkyněmi v původním sporu vedou k neplatnosti směrnice 2008/101, pokud tato směrnice rozšiřuje systém EU pro obchodování s emisemi na úseky tras letů, které se uskutečňují mimo vzdušný prostor členských států Evropské unie.

142. Je obecně uznávané, že Evropská unie má své pravomoci vykonávat za dodržování mezinárodního obyčejového práva¹³⁰.

130 — Rozsudky Poulsen a Diva Navigation (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 9), Racke (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 45) a ze dne 27. září 1988, Ahlström Osakeyhtiö a další v. Komise („Buničina“, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 a 125/85 až 129/85, Recueil, s. 5193, body 15 až 18).

143. V projednávané věci žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují, v podstatě unijnímu zákonodárci vytýkají, že se postavil v rozporu se zásadami mezinárodního obyčejového práva nad definici pravomocí států. Začleněním úseků trasy letu ve vzdušném prostoru mimo území Evropské unie byla totiž vydána extrateritoriální úprava, která porušuje jednak svrchovaná práva třetích států a jednak svobodu volného moře.

144. Tato námitka nemůže obstát. Spočívá na chybném a krajně povrchním způsobu čtení ustanovení směrnice 2008/101.

a) K neexistenci extrateritoriálního účinku systému EU pro obchodování s emisemi

145. Jak právem uvedla řada orgánů a vlád zúčastněných na řízení, neobsahuje směrnice 2008/101 žádná extrateritoriální ustanovení. Touto směrnicí se nepodřizuje činnost leteckých dopravců ani ve vzdušném prostoru třetích států ani nad volným mořem žádným kogentním ustanovením unijního práva. Zejména směrnice 2008/101 nevede k jakékoli formě závazku leteckých dopravců, aby se

svými letadly létali určité trasy, dodržovali určité maximální rychlosti nebo dodržovali určité hraniční hodnoty pro spotřebu paliva a výfukové plyny.

146. Předmětem úpravy směrnice 2008/101 jsou pouze a jen odlety a přílety letadel na letištích v Evropské unii, a pouze u takových odletů a příletů je rovněž vykonávána jurisdikce vůči leteckým dopravcům: v závislosti na konkrétním letu musí tito dopravci zaplatit povolenky na emise v různé výši¹³¹, přičemž jim v případě nedodržení hrozí sankce až po zákaz provozu¹³².

147. Skutečnost, že základem výpočtu emisních práv, která musí být zaplacená, je celá vzdálenost, která byla během příslušného letu uražena, nedává ustanovení směrnice 2008/101 extrateritoriální charakter. Bezpochyby jsou sice tímto způsobem částečně *zohledněny události*, odehrávající se nad volným mořem nebo na svrchovaném území

131 — Srov. čl. 12 odst. 2a ve spojení s přílohou IV částí B směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2008/101.

132 — Článek 16 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2008/101.

třetích států. Nepřímo s tím mohou být spojeny pobídky pro letecké dopravce, aby se při letech nad volným mořem nebo na svrchovaném území třetích států chovali určitým způsobem, zejména spotřebovali co možná nejméně paliva a vypouštěli co možná nejméně skleníkových plynů. Konkrétní *úprava* jejich chování ve vzdušném prostoru mimo území Evropské unie však provedena není.

třetího státu vjela do přístavu uvnitř Evropské unie¹³⁴.

149. Z hlediska mezinárodního práva je rozhodné, že příslušný skutkový stav má dostatečný vztah k dotčenému státu resp. k dotčené mezinárodní organizaci. Příslušný vztah může spočívat na zásadě teritoriality¹³⁵, zásadě personality¹³⁶ nebo – řidčeji – na zásadě universality.

b) K existenci dostatečného teritoriálního vztahu

148. Není v žádném případě neobvyklé, že stát nebo mezinárodní organizace při výkonu jurisdikce zohledňuje i okolnosti, které se odehrávají nebo odehrály mimo území jeho resp. její teritoriální oblasti působnosti. V právu dané z příjmů například v mnoha státech platí zásada světového příjmu. I v kartelovém právu a kontrole fúzí je celosvětovou praxí, že kartelové orgány zasahují proti dohodám podniků, i když tyto byly uzavřeny i mimo územní oblast působnosti a možná se dokonce v podstatné míře projevují mimo tuto oblast působnosti¹³³. V případě rybolovu Soudní dvůr dokonce rozhodl, že ryba chycená na volném moři směla být zabavena, jakmile dotčená loď jedoucí pod vlajkou

150. V projednávané věci se Evropská unie může opřít o zásadu teritoriality.

151. Obecně může Unie po všech společnostech, které chtějí poskytovat služby na jejím

133 — Dva známé příklady z oblasti evropské kontroly fúzí vyplývají z rozsudků Tribunálu ze dne 25. března 1999, Gencor v. Komise (T-102/96, Recueil, s. II-753, body 88 a 90), a ze dne 14. prosince 2005, General Electric v. Komise (T-210/01, Sb. rozh. s. II-5575).

134 — Rozsudek Poulsen a Diva Navigation (citovaný v poznámce pod čarou 29, body 3, 4 a 30 až 34); podobně rozsudek Commune de Mesquer (citovaný v poznámce pod čarou 44, body 60 a 61) ve vztahu k ropě, která unikla při havárii lodi ve vylučné ekonomické zóně členského státu a pak byla naplavena k jeho pobřeží.

135 — Rozsudek Buničina (citovaný v poznámce pod čarou 130, bod 18); i v již zmíněném rozsudku Poulsen a Diva Navigation (citovaný in poznámce pod čarou 29, body 30 až 34) je nakonec možné dovodit oprávnění k zabavení nákladu lodi od principu teritoriality.

136 — V tomto smyslu rozsudek Mondiet (citovaný v poznámce pod čarou 103, bod 15), ve kterém je odvozována pravomoc tehdejšího Evropského společenství k přijetí opatření k zachování stavu ryb na volném moři od pravomoci státu vlajky.

území, požadovat, aby dodržovaly určité standardy stanovené v unijním právu. V souladu s tím může po leteckých dopravcích požadovat, aby se při každém odletu a příletu na letišti na území Evropské unie podrobili opatřením na ochranu životního prostředí a klimatu stanovených Evropskou unií¹³⁷, zde systému EU pro obchodování s emisemi.

proporcionality a odpovídá zásadě „znečišťovatel platí“ z práva životního prostředí.

152. Odlet a přílet jsou totiž podstatné a zvláště charakteristické součásti každého letu. Je-li místo odletu nebo místo příletu letiště na území Evropské unie, existuje dostatečný teritoriální vztah, aby příslušný let byl začleněn do systému EU pro obchodování s emisemi.

154. Zásada teritoriality nezakazuje, aby při používání systému EU pro obchodování s emisemi byly zohledněny i úseky trasy letů mimo území Evropské unie. Takový postup odpovídá více povaze i smyslu a účelu opatření sloužících ochraně životního prostředí a klimatu. Znečišťování ovzduší nezná, jak známo, hranice, a skleníkové plyny přispívají nezávisle na tom, kde jsou vypouštěny, ke změně klimatu; mohou mít dopad na životní prostředí a klima v každém státě nebo sdružení států, i v Evropské unii.

153. Při používání systému EU pro obchodování s emisemi lze po příslušných dopravcích požadovat, aby tito při odletu a při příletu na evropském letišti hradili tím vyšší povolenky na emise, čím více je příslušné místo odletu vzdáleno od místa příletu. Takové zohlednění celkové vzdálenosti je tedy vyjádřením zásady

155. I srovnání s již zmíněným případem rybolovu je v této souvislosti prospěšné. Pokud je podle zásady teritoriality přípustné zabavit mimo území Evropské unie ulovenou rybu na lodi jedoucí pod vlajkou třetího státu v přístavu na území Evropské unie¹³⁸, pak nemůže být zakázáno, aby při výpočtu povolenek na emise, které mají být zaplacený, byly zohledněny výfukové plyny vypuštěné letadlem při jeho odletu nebo příletu na letišti v Evropské unii.

137 — Zda toto oprávnění v konkrétním případě podléhá na základě mezinárodních úmluv omezením, bude nutné vyjasnit v rámci třetí a čtvrté předběžné otázky samostatně; srov. k tomu níže, body 161 až 236 tohoto stanoviska.

138 — Rozsudek Poulsen a Diva Navigation (citovaný v poznámce pod čarou 29, body 3, 4 a 30 až 34).

c) K neexistenci negativního ovlivnění svrchovanosti třetích států

přijímán široce rozšířený fenomén dvojího zdanění¹³⁹.

156. Oproti názoru žalobkyň v původním řízení a sdružení, která je podporují, nebrání směrnice 2008/101 třetím státům právně ani fakticky v tom, aby popřípadě uvedly v platnost a používaly vlastní systémy pro obchodování s emisemi.

157. Je třeba připustit, že při začlenění úseků trasy letu nad volným mořem a na území třetích států existuje nebezpečí „dvojí regulace“, tj. dvojího zohlednění jedné a též trasy v systémech pro obchodování s emisemi dvou států. Může tomu být zejména tehdy, když jak v místě odletu, tak v místě přiletu mezinárodního letu platí systém pro obchodování s emisemi, který – stejně jako směrnice 2008/101 – vyúčtovává celou vzdálenost.

158. Avšak takové dvojí zohlednění, ať už je jakkoli zatěžující pro dotčené letecké dopravce, není podle zde relevantních zásad mezinárodního obyčejového práva zakázáno. Naopak je mezinárodním obyčejovým právem přijímáno, tak jak je i v oblasti přímých daní

159. Dvojímu zohlednění jednoho a téhož letu ve dvou různých systémech pro obchodování s emisemi lze zabránit pouze jednostrannými opatřeními nebo smluvními ujednáními mezi dotčenými státy a mezinárodními organizacemi. K tomu unijní zákonodárce – i když mu mezinárodní obyčejové právo v tomto ohledu neuložilo žádnou povinnost – signalizoval ve směrnici 2008/101 výslovně svoji připravenost a stanovil konkrétní otevírací klauzuli¹⁴⁰.

d) Dílčí závěr

160. Celkově vzato tedy nedává začlenění úseků leteckých tras mimo území Evropské unie do systému EU pro obchodování s emisemi podnět k pochybnostem ohledně slučitelnosti směrnice 2008/101 se spornými zásadami mezinárodního obyčejového práva.

139 — Ani v rámci Evropské unie neexistuje při současném stavu v oblasti přímých daní obecný zákaz dvojího zdanění (rozsudky ze dne 14. listopadu 2006, Kerckhaert a Morres, C-513/04, Sb. rozh. s. I-10967, body 20 až 24, a ze dne 12. února 2009, Block, C-67/08, Sb. rozh. s. I-883, body 28 až 31).

140 — Srov. 17. bod odůvodnění směrnice 2008/101 a článek 25a směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101.

2. Slučitelnost s určitými mezinárodními úmluvami (třetí a čtvrtá otázka)

2008/101, pokud tato směrnice začleňuje do systému EU pro obchodování s emisemi úseky leteckých tras mimo vzdušný prostor členských států Evropské unie.

161. Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda je směrnice 2008/101 slučitelná s různými ustanoveními v mezinárodních úmluvách. Přitom je začlenění mezinárodní letecké dopravy do systému EU pro obchodování s emisemi na základě směrnice 2008/101 Soudnímu dvoru předkládáno ze čtyř hledisek k přezkumu legality: zaprvé ohledně zohlednění úseků leteckých tras mimo vzdušný prostor EU (třetí otázka), zadruhé ohledně samostatné akce Evropské unie mimo rámec ICAO (čtvrtá otázka, písm. a)), zatřetí ohledně zákazu poplatků z vstupu nebo výstupu (čtvrtá otázka, písm. b)) a začtvrté ohledně zákazu daní a cel z pohonných hmot v mezinárodní letecké dopravě (čtvrtá otázka, písm. c)).

i) Slučitelnost s články 1, 11 a 12 Chicagské úmluvy (třetí otázka, písm. a))

163. Jak již bylo zmíněno v rámci první otázky, není Evropská unie Chicagskou úmluvou vázána; tato úmluva tedy nemůže být měřítkem pro přezkum platnosti unijních právních aktů¹⁴¹. Jelikož jsou ale všechny členské státy Unie smluvními stranami Chicagské úmluvy, měla by tato být přesto zohledněna při výkladu ustanovení sekundárního unijního práva¹⁴². Tudíž je nutné směrnicí 2008/101 (resp. směrnicí 2003/87 ve znění směrnice 2008/101) podle možností vykládat tak, že je v souladu s Chicagskou úmluvou.

a) Legalita začlenění úseků leteckých tras mimo vzdušný prostor EU do systému EU pro obchodování s emisemi (třetí otázka)

164. Přezkum ustanovení Chicagské úmluvy uvedených předkládajícím soudem ovšem ukazuje, že tato tak jako tak nejsou v rozporu se směrnicí 2008/101.

162. Svoji třetí otázkou žádá předkládající soud o informaci, zda různá ustanovení Chicagské úmluvy a dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ vedou k neplatnosti směrnice

¹⁴¹ — Srov. shora, body 51 až 66 tohoto stanoviska.

¹⁴² — V tomto smyslu rozsudek *Intertanko* (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 52 *in fine*).

165. Pokud se nejprve týká článku 1 Chicagské úmluvy, ten pouze zakotvuje zásadu svrchovanosti států a zejména jejich vzdušnou svrchovanost¹⁴³. Jak již bylo rozvedeno shora¹⁴⁴ u mezinárodního obyčejového práva, neobsahuje směrnice 2008/101 extraterritoriální úpravu a neporušuje svrchovaná práva třetích států. Tyto úvahy lze bez dalšího přenést na článek 1 Chicagské úmluvy.

166. K článku 11 Chicagské úmluvy lze poznamenat, že v něm obsažená úprava se již dle svého znění vztahuje pouze na přilet a odlet letadel používaných v mezinárodním letectví do nebo z území smluvních států a na provoz a navigaci těchto letadel na území smluvních států. To potvrzuje i pohled na celkový kontext, ve kterém se citovaný článek 11 nachází: Ustanovení patří k hlavě II Chicagské úmluvy, věnované letům nad svrchovaným územím smluvních států. Z článku 11 Chicagské úmluvy nevyplývají vyjádření o tom, zda systém pro obchodování s emisemi používaný jedním smluvním státem smí zohledňovat úseky leteckých tras mimo území tohoto státu.

167. Jedinou obsahovou podmínkou, kterou činí článek 11 Chicagské úmluvy pro zákony

a předpisy smluvních států o přiletu nebo odletu a provozu letadel, je zákaz diskriminace na základě jejich státní příslušnosti: Dotčené zákony a předpisy „se budou vztahovati na letadla všech smluvních států bez ohledu na státní příslušnost“. Žádný z účastníků řízení nezpochybňoval, že systém EU pro obchodování s emisemi tento požadavek splňuje.

168. Ani z druhé části věty článku 11 Chicagské úmluvy nevyplývá zákaz zohledňovat v rámci systému pro obchodování s emisemi jednoho smluvního státu úseky leteckých tras mimo jeho území. V této části věty se pouze uvádí, že zákonům a předpisům jednoho smluvního státu „se [...] podrobí při vstupu, výstupu a pobytu na území onoho státu“. Přesně toto a jen toto – podrobení se předpisům při vstupu a výstupu – požaduje Evropská unie po leteckých dopravcích v rámci svého systému pro obchodování s emisemi. Systém EU pro obchodování s emisemi neobsahuje ustanovení, která by měla být dodržována na úsecích leteckých tras mimo území Evropské unie.

169. Co se konečně týká článku 12 Chicagské úmluvy, zabývá se tento pravidly letecké dopravy. Taková pravidla letecké dopravy však směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101 neobsahuje, ani pro území Evropské unie, ani pro vzdušný prostor nad třetími státy nebo nad širým mořem zvláště zmíněným

143 — Srov. shora, bod 118 tohoto stanoviska.

144 — Srov. mé úvahy k druhé předběžné otázce (body 145 až 160 tohoto stanoviska).

v čl. 12 třetí větě úmluvy. Systém EU pro obchodování s emisemi především nestanoví, jak uvedeno, leteckým dopravcům a letadlům jimi provozovaným ani určitou trasu letu, ani určité maximální rychlosti nebo mezní hodnoty pro spotřebu paliva a výfukové plyny.

úmluvu namíste omezovat oblast působnosti systému EU pro obchodování s emisemi na úseky leteckých tras na území Evropské unie.

ii) Slučitelnost s článkem 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ (třetí otázka, písm. b))

170. Ani odkaz žalobkyň v původním řízení na přílohu 2 Chicagské úmluvy¹⁴⁵, ve které jsou uvedena určitá pravidla letecké dopravy, není způsobilý podpořit jejich myšlenku. Je zde sice v oddíle 3.1.4 obsaženo ustanovení o „shazování nebo rozprašování“¹⁴⁶ z letadel během letu. Systém EU pro obchodování s emisemi však není v žádném případě srovnatelný s úpravou o shazování nebo rozprašování látek, neboť neobsahuje žádná ustanovení nebo hraniční hodnoty k vypouštění skleníkových plynů z motorů jednotlivých letadel při jejich letech z a na letiště v Evropské unii.

172. Na rozdíl od výše analyzovaných ustanovení Chicagské úmluvy lze článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ použít jako kritérium přezkumu platnosti směrnice 2008/101¹⁴⁷.

171. Jelikož se tedy není nutné obávat konfliktu s články 1, 11 a 12 Chicagské úmluvy, není důvod vykládat a používat směrnici 2008/101 ve světle Chicagské úmluvy restriktivně. Zejména není s ohledem na tuto

173. Ve věci však nejsou pochybnosti ohledně slučitelnosti systému EU pro obchodování s emisemi s tímto ustanovením mezinárodního práva. Článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ v podstatě stanoví, že na území jedné smluvní strany platí a musí být dodržovány její zákony a ostatní právní předpisy ohledně vstupu, výstupu a provozu letadel v mezinárodní dopravě. Tím obsahuje článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, pokud je to zde významné, ustanovení, které má prakticky stejný obsah jako ustanovení článku 11 Chicagské úmluvy.

¹⁴⁵ — Zveřejněno ICAO v „Rules of the Air“, 10. vydání, červenec 2005.

¹⁴⁶ — Anglicky: „dropping or spraying“.

¹⁴⁷ — Srov. shora, zejména bod 103 tohoto stanoviska.

Úvahy k posledně uvedenému ustanovení¹⁴⁸ lze tedy bez dalšího přenést na článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu Evropské unii, aby mimo rámec ICAO sledovala omezení či snížení skleníkových plynů z letecké dopravy.

b) Legalita samostatné akce EU mimo rámec ICAO (čtvrtá otázka, písm. a))

174. První část čtvrté otázky (otázka 4 písm. a)) je zaměřena na vyjasnění, zda Evropská unie směla sama rozšířit svůj systém pro obchodování s emisemi na mezinárodní leteckou dopravu, aniž předtím vyčkala vypracování multilaterálního řešení v rámci ICAO. Za tímto účelem žádá předkládající soud Soudní dvůr, aby posoudil platnost směrnice 2008/101 ze dvou hledisek: zaprvé ohledně její slučitelnosti s čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu a zadruhé ohledně případného porušení čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

176. S tímto názorem nemohu souhlasit. Jak totiž právem zdůraznila řada orgánů a vlád zúčastněných na řízení, nesvěřuje čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu omezení a snížení skleníkových plynů z letecké dopravy do výlučné pravomoci ICAO. To vyplývá jak ze znění tohoto ustanovení, tak i z jeho kontextu a cílů.

177. Již ve znění čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu chybí jakýkoli odkaz na výlučnost jakékoli podoby. Ve snaze o omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy nemá být právě pokračováno „výlučně“ nebo „jen“ v rámci ICAO. Pokud by smluvní strany Kjótského protokolu chtěly založit výlučnou pravomoc ICAO, dalo by se očekávat, že to bude vyjádřeno ve znění ustanovení s náležitou jasností.

i) Slučitelnost s čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu

175. Podle chápání žalobkyň v původním sporu a sdružení, která je podporují, zakazuje

178. Navíc je Kjótský protokol zasazen do celkového kontextu Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu,

148 — Srov. shora, body 166 až 168 tohoto stanoviska.

k jejímuž provedení byl uzavřen¹⁴⁹, a musí být tedy vykládán v jejím světle. Tato rámcová úmluva připouští nejen multilaterální politiky a opatření k omezení nebo snížení skleníkových plynů, ale i vnitrostátní a regionální politiky.

179. Článek 4 odst. 1 písm. b) rámcové úmluvy výslovně stanoví, že smluvní strany „vypracují, realizují, zveřejní a pravidelně aktualizují vnitrostátní a popřípadě regionální programy, ve kterých jsou stanovena opatření ke zmírnění změn klimatu bojem proti antropogenním emisím všech skleníkových plynů neupravených Montrealským protokolem [...]“. Ve stejném smyslu stanoví čl. 4 odst. 2 písm. a) rámcové úmluvy, že každá ze smluvních stran náležející k rozvinutým zemím schválí „vnitrostátní politiky“ a přijme „opatření ke zmírnění změn klimatu“, přičemž v poznámce pod čarou je výslovně vyjasněno, že to zahrnuje i politiky a opatření schválení organizacemi regionální hospodářské integrace.

180. Na rozdíl od názoru vyjádřeného žalobkyněmi v původním sporu na jednání před Soudním dvorem neukazuje nic na to, že by čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu mělo dojít k odchýlení od citovaných zásad zakotvených v článku 4 rámcové úmluvy.

181. Bylo by totiž v rozporu s cíli rámcové úmluvy obecně a Kjótského protokolu konkrétně, kdyby byla přijímána opatření k omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy pouze na multilaterální úrovni v rámci ICAO. Okruh stran rámcové úmluvy a Kjótského protokolu se totiž nekryje s okruhem stran Chicagské úmluvy a na ní založené ICAO. Pokud by ICAO byla výlučně příslušná, mohli by členové ICAO, kteří sami nejsou vázáni Kjótským protokolem, zabránit realizaci cílů z Kjóta. Naopak by bylo smluvním stranám Kjótského protokolu ztíženo dodržovat své závazky z tohoto protokolu a aktivně přispívat k realizaci cílů z Kjóta, pokud samy – jako Evropská unie – vůbec nejsou členy ICAO.

182. S ohledem na to je nutné vycházet z toho, že smluvní strany Kjótského protokolu se v jeho čl. 2 odst. 2 *nezavázaly* pokračovat ve svých snahách o omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy *výlučně* v rámci ICAO.

183. V článku 2 odst. 2 Kjótského protokolu je jistě vyjádřena preference smluvních stran, že chtějí pro omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy hledat multilaterální řešení v rámci ICAO. To nemůže nechat bez povšimnutí ani Evropská unie při

149 — Srov. např. název Kjótského protokolu a první bod odůvodnění jeho preambule.

konceptu a realizaci své politiky na ochranu životního prostředí a klimatu, ačkoli nikoli ona sama, nýbrž pouze její členské státy jsou členy ICAO¹⁵⁰.

184. Upřednostnění multilaterálního řešení v rámci ICAO ze strany smluvních stran je ovšem čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu proměněna pouze do krajně obecně formulované povinnosti jednat (francouzsky: „obligation de moyen“, anglicky: „obligation of conduct“). Nedojde-li k dohodě v rámci ICAO v přiměřené době, musí zůstat na rozhodnutí smluvních stran Kjótského protokolu, aby přijaly opatření k realizaci cílů z Kjóta na vnitrostátní nebo regionální úrovni¹⁵¹. Jinak by existovalo vážné nebezpečí, že těchto cílů nebude moci být dosaženo.

185. Je tedy otázkou účelnosti, zda a v jakém okamžiku nyní Evropská unie mimo rámec ICAO jednostranně přijme opatření k omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy, jejíž posouzení přísluší unijním politickým instancím. To sice neznamená, že by dotčené unijní orgány mohly v tomto

ohledu jednat svobodně bez soudní kontroly. Je však nutné zohlednit, že jim při rozhodnutích, která vyžadují posouzení komplexních hospodářských a sociálních souvislostí, stejně jako při komplexních rozhodnutích v oblasti zahraničního obchodu, náleží široký prostor pro uvážení¹⁵². Právě při zvážení výhod a nevýhod samostatné regionální akce k omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy, jakož i při volbě okamžiku pro takovou samostatnou akci musí být unijním orgánům přiznáno uvážení.

186. V projednávané věci je jisté a není ani sporné, že se členské státy Evropské unie několik let podílely na multilaterálních jednáních v rámci ICAO o případných opatřeních k omezení nebo snížení skleníkových plynů z letecké dopravy¹⁵³. Od unijních orgánů nebylo možné rozumně požadovat, aby poskytl grémiím ICAO neomezeně dlouhý čas k vývoji multilaterálního řešení. Je totiž nutné

150 — V tomto smyslu rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 52 *in fine*).

151 — V tomto smyslu lze chápat i čl. 4 odst. 2 písm. e) bod i) rámcové úmluvy, podle kterého každá smluvní strana s ostatními smluvními stranami „koordinuje, pokud je to žádoucí“, příslušné hospodářské a administrativní nástroje.

152 — K uvážení resp. prostoru pro posouzení unijních orgánů při hodnocení komplexních hospodářských a sociálních souvislostí srov. rozsudky IATA a ELFAA (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 80), ze dne 10. července 2008, Bertelsmann a Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Sb. rozh. s. I-4951, body 69 a 144), a ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, Sb. rozh. s. I-4999, bod 52); k uvážení unijních orgánů v oblasti zahraničního obchodu srov. rozsudky Racke (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 52) a ze dne 27. září 2007, Ikea Wholesale (C-351/04, Sb. rozh. s. I-7723, bod 40).

153 — Srov. i 9. bod odůvodnění směrnice 2008/101.

mít na paměti časové tlaky, které Kjótský protokol ukládá Evropské unii i četným dalším smluvním stranám pro dosažení jejich kvantifikovaných cílů k omezení a snížení emisí: V Kjótském protokolu je stanoveno zcela konkrétní období závazku, které trvá od roku 2008 do roku 2012.

uvážení, který jim přísluší s ohledem na čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu. Směrnice nepředstavuje porušení čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu.

ii) Slučitelnost s čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

187. Za těchto okolností nelze v žádném případě považovat za předčasné, že unijní zákonodárce v roce 2008 rozhodl o začlenění letecké dopravy od roku 2012 do systému EU pro obchodování s emisemi. To platí tím více, že směrnici 2008/101 nebyly v žádném případě uzavřeny dveře pozdějším multilaterálním řešením v rámci ICAO. Naopak Unie a její členské státy výslovně i nadále usilují o „dosažení dohody o celosvětových opatřeních na snížení emisí skleníkových plynů z letecké dopravy“¹⁵⁴. Otevírací klauzulí v pozměněné směrnici¹⁵⁵ je navíc umožněno, aby v krátké době byla přijata opatření k zamezení dvojí úpravy.

189. V dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ je stanoveno, že při stanovení opatření na ochranu životního prostředí musí být dodržovány normy ochrany životního prostředí v letectví přijaté Mezinárodní organizací pro civilní letectví a uvedené v přílohách Chicagské úmluvy¹⁵⁶, s výjimkou případů, ve kterých byly oznámeny rozdíly (čl. 15 odst. 3 první věta 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“). Kromě toho jsou opatření na ochranu životního prostředí přijímána v souladu s čl. 2 a 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ (čl. 15 odst. 3 druhá věta dohody o leteckých službách „otevřené nebe“)

– Neexistence protichůdných norem ICAO na ochranu životního prostředí

188. Celkově vzato tudíž Evropský parlament a Rada Evropské unie nepřekročily při vydání směrnice 2008/101 hranice prostoru pro

190. Co se nejprve týká čl. 15 odst. 3 první věty dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, postačí zjištění, že v současné

154 — Sedmnáctý bod odůvodnění směrnice 2008/101.

155 — Článek 25a směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101.

156 — V článku 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ je Chicagská úmluva poněkud neobvykle označována jako „Úmluva ICAO“.

době – přinejmenším podle informací předložených Soudnímu dvoru v tomto řízení o předběžné otázce – neexistují žádné normy ICAO na ochranu životního prostředí přijaté pro leteckou dopravu, které by bránily začlenění letecké dopravy do systému pro obchodování s emisemi, např. systému EU; to platí i pro přílohu 16 Chicagské úmluvy.

rozhodnutí výhradu; výslovně si vyhradily právo vydávat a přijímat nediskriminační tržní opatření ve vztahu ke všem leteckým dopravcům ze všech států, kteří ze svého nebo z jejich území nebo v jeho rámci nabízejí služby v letecké dopravě¹⁵⁸.

191. 36. shromáždění ICAO v září 2007 sice smluvní státy Chicagské úmluvy důrazně vyzvalo, aby letecké dopravce jiných smluvních států zahrnovaly do systému obchodování s emisemi pouze ve vzájemné shodě s dotčenými státy¹⁵⁷. Tím však nebyla stanovena právně závazná norma pro leteckou dopravu a už vůbec ne norma na ochranu životního prostředí ve smyslu čl. 15 odst. 3 první věty dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Naopak se jedná pouze o nezávazné politické prohlášení smluvních států zastoupených na shromáždění ICAO.

192. I kdybychom však zmiňovanému rozhodnutí 36. shromáždění ICAO chtěli přisuzovat právní účinky, bylo by v každém případě pro Evropskou unii nevýznamné, protože všechny její členské státy jakožto smluvní státy Chicagské úmluvy vznesly proti tomuto

193. Navíc bylo zmiňované rozhodnutí 36. shromáždění ICAO z roku 2007 v mezidobí překonáno novějším rozhodnutím 37. shromáždění ICAO z roku 2010¹⁵⁹. Poslední rozhodnutí, které bylo v zásadě podpořeno i evropskými členy ICAO, uznává důležitou roli tržních opatření jako systému pro obchodování s emisemi a v příloze doporučuje směrnice pro zavedení takových systémů smluvními státy Chicagské úmluvy. Bez ohledu na to, že ani rozhodnutí 37. shromáždění ICAO není právně závazné, nikdo z účastníků tohoto řízení o předběžné otázce netvrdil, že by směrnice 2008/101 s ním byla neslučitelná. Navíc posledně jmenované rozhodnutí naznačuje, že uvnitř ICAO se nyní začíná prosazovat pozitivnější základní postoj k začlenění letecké dopravy do vnitrostátních

157 — Rozhodnutí A36-22 36. shromáždění ICAO, příloha L, bod 1 písm. b) bod 1 (na které se odkazuje v 9. bodě odůvodnění směrnice 2008/101).

158 — Srov. k tomu 9. bod odůvodnění směrnice 2008/101.

159 — Rozhodnutí A37-19 37. shromáždění ICAO z října 2010.

a regionálních systémů pro obchodování s emisemi.

dopravcům přijímána nediskriminujícím způsobem¹⁶¹ a nesmí negativně ovlivnit šance leteckých dopravců v soutěži navzájem.

194. Celkově vzato nelze tudíž z odkazu v čl. 15 odst. 3 první větě dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ na normy na ochranu životního prostředí přijaté ICAO dovodit nic, co by bránilo platnosti směrnice 2008/101.

– Neporušování zákazu diskriminace zakotveného v dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“

195. Co se pak týká čl. 15 odst. 3 druhé větě dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, je zde přijímání opatření na ochranu životního prostředí pro leteckou dopravu činěno závislým na dodržování zásady spravedlivých a rovných podmínek soutěže pro letecké dopravce (článek 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“) a právu leteckých dopravců určit na základě zvážení obchodní situace na trhu frekvenci a kapacitu jejich služeb v mezinárodní letecké dopravě (čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“). Jak již bylo zmíněno¹⁶⁰, je tedy všem těmto požadavkům společné, že opatření na ochranu životního prostředí musí být vůči leteckým

196. Zákaz diskriminace uvedený v článku 2 a čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ je výrazem obecné právní zásady, která je zakotvena i v unijním právu a v člancích 20 a 21 Listiny základních práv¹⁶². Neexistují žádná vodítka pro to, že by tato zásada měla být v rámci dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ chápána jinak, než je chápána v unijním právu. V unijním právu vyžaduje zásada nediskriminace podle ustálené judikatury, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno¹⁶³.

197. Směrnice 2008/101 začleňuje lety všech leteckých dopravců z a na evropská letiště do systému EU pro obchodování s emisemi

161 — Srov. k tomu i odkaz na „jednotné podmínky“ na konci čl. 3 odst. 4 druhé větě dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

162 — Rozsudek ze dne 14. září 2010, Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals v. Komise a další („Akzo“, C-550/07 P, Sb. rozh. s. I-8301, bod 54).

163 — Rozsudky IATA a ELFAA (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 95), ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další („Arcelor“, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 23), Akzo (citovaný v poznámce pod čarou 161, bod 55), a ze dne 1. března 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats a další („Test-Achats“, C-236/09, Sb. rozh. s. I-773, bod 28).

160 — Srov. shora, bod 106 tohoto stanoviska.

a nečiní přitom rozdíl podle jejich státní příslušnosti nebo podle místa odletu a příletu příslušného letu. Zakázanou diskriminaci podle článku 2 a čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ by tedy směrnice mohla způsobit pouze tehdy, kdyby příslušné situace nebyly srovnatelné.

článku 2 a čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ žádoucí zacházet s dotčenými situacemi stejně, jak tomu bylo i ve směrnici 2008/101.

198. Srovnatelnost situací je nutné posuzovat ve světle účelu a cíle unijního opatření, které zavádí sporné rozlišování¹⁶⁴. Směrnice 2008/101 je jako opatření ke snížení dopadů mezinárodní letecké dopravy na klima zaměřena na snížení emisí skleníkových plynů způsobených tímto hospodářským sektorem¹⁶⁵. Slouží provádění Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu a Kjótského protokolu¹⁶⁶. S ohledem na tyto cíle je nepodstatné, jakou státní příslušnost má příslušný letecký dopravce. S ohledem na zmínované cíle je rovněž nepodstatné, jaké místo odletu má let na evropské letiště a jaké místo příletu má let z evropského letiště. Příslušné situace jsou srovnatelné. Tudíž bylo podle

199. Pokud by unijní zákonodárce ze systému EU pro obchodování s emisemi vyňal takové letecké dopravce, kteří jsou státními příslušníky třetího státu, získali by tito dopravci oproti svým evropským soutěžitelům neodůvodněnou soutěžní výhodu. Takový postup by nebyl slučitelný se zásadou spravedlivých a rovných soutěžních podmínek, jak je stanovena v článku 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a ostatně je i základem směrnice 2008/101 samotné¹⁶⁷.

200. Pokud by unijní zákonodárce ze systému EU pro obchodování s emisemi vyňal lety z letiště nebo na letiště ve třetím státu, existovalo by – např. ohledně transatlantických letů – nebezpečí zvýhodnění letů s dlouhou vzdáleností ve srovnání s lety s krátkou vzdáleností. Takové zvýhodnění by nebylo s ohledem na cíl směrnice 2008/101 rovněž odůvodněné: unijnímu zákonodárci se jednalo o pokud možno obsáhlé začlenění

164 — Rozsudky Arcelor (citovaný v poznámce pod čarou 163, bod 26), Test-Achats (citovaný v poznámce pod čarou 163, bod 29), ze dne 17. března 2011, AJD Tuna (C-221/09, Sb. rozh. s. I-1655, bod 93), a ze dne 12. května 2011, Lucembursko v. Parlament a Rada (C-176/09, Sb. rozh. s. I-3727, bod 32).

165 — 3., 4., 10. a 11. bod odůvodnění směrnice 2008/101.

166 — 2., 7. a 8. bod odůvodnění směrnice 2008/101, vykládaný ve spojení s 5. bodem odůvodnění směrnice 2003/87.

167 — 16. bod odůvodnění směrnice 2008/101.

letecké dopravy do systém EU pro obchodování s emisemi s cílem snížení emisí skleníkových plynů vyplývajících z letecké dopravy.

201. Celkově tedy nelze konstatovat porušení zásady nediskriminace stanovené v čl. 2 a 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

– Neexistence zákazu samostatné akce mimo rámec ICAO

202. Žalobkyně v původním řízení se odvolává na čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ještě i proto, že – oklikou přes odkaz na čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ – odkazuje na článek 15 Chicagské úmluvy. Opíraje se o tento řetězec odkazů vyjadřují, podobně jako již předtím v souvislosti čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu, názor, že Evropská unie nesměla sama leteckou dopravu podřídit systému pro obchodování s emisemi, nýbrž musela vyčkat multilaterálního řešení v rámci ICAO.

203. K tomu je nutné poznamenat, že článek 15 Chicagské úmluvy, který se zabývá letištními poplatky a podobnými poplatky i obecně přístupem k letištím, neobsahuje

konkrétní úpravu k přípustnosti nebo nepřipustnosti jednostranného postupu při zavedení systému pro obchodování s emisemi pro leteckou dopravu. Není proto příliš hodnověrné, že by strany dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ pouhým odkazem na článek 15 Chicagské úmluvy chtěly zavést takovou úpravu „zadními vrátky“, zvláště když mezi nimi v tomto bodě beztak neexistovala jednota¹⁶⁸.

204. Naopak pohled na nový čl. 15 odst. 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve znění pozměňujícího protokolu z roku 2010 ukazuje, že smluvní strany v žádném případě nechtěly vyloučit přijímání „tržních opatření ohledně emisí způsobených leteckou dopravou“, i když tato budou zavedena

168 — V bodě 54 zápisu o poradách k dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“ (Úř. věst. 2007, L 134, s. 33) a v bodě 11 zápisu o poradách k pozměňujícímu protokolu z roku 2010 (Úř. věst. 2010, L 223, s. 16) obě delegace uznávají, že ustanovení dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ „žádným způsobem negativně neovlivňují jejich aktuální právní a politická stanoviska k různým otázkám životního prostředí, které se vztahují k letecké dopravě“. Sice je v bodě 35 zápisu z roku 2007 s ohledem na článek 15 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ zdůrazněn význam mezinárodního konsensu v otázkách životního prostředí v rámci ICAO a připomenuto dodržování rozhodnutí A35-5 35. shromáždění ICAO ze září 2004. Ani z tohoto zápisu, ani z rozhodnutí A35-5 však nelze odvodit výslovný, právně závazný zákaz jednostranných opatření ohledně obchodování s emisemi. Naopak hovoří rozhodnutí A35-5 ve své příloze H bodě 2 písm. c) pro volné obchodování s emisemi a nevylučuje, aby státy začlenily emise z mezinárodní letecké dopravy do svých systémů pro obchodování s emisemi (srov. k tomu i 9. bod odůvodnění směrnice 2008/101).

jednostranně. V tomto novém odstavci je totiž řeč výslovně o přesazích a doporučeních Smíšeného výboru k zamezení „dvojích opatření a nákladů“.

c) Neporušování zákazu poplatků za vstup nebo výstup letadel (čtvrtá otázka, písm. b))

205. Tudíž může článek 15 Chicagské úmluvy hrát roli v rámci čl. 3 odst. 4 ve spojení s čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ pouze potud, že jednou ze smluvních stran budou z důvodů ochrany životního prostředí jednostranně provedena omezení objemu dopravy, frekvence nebo pravidelnosti leteckých služeb nebo typu používaných letadel nebo budou od leteckých dopravců požadovány letové plány, programy chartových letů nebo provozní plány. Pro takové případy stanoví čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ „jednotné podmínky v souladu s [článkem 15 Chicagské úmluvy]“, vyjadřuje tedy pouze zákaz diskriminace, který – jak bylo právě analyzováno¹⁶⁹ – směrnicí 2008/101 není porušován.

206. Co se konečně týká otázky, zda systém EU pro obchodování s emisemi lze chápat jako letištní poplatek nebo jiný poplatek ve smyslu článku 15 Chicagské úmluvy, odkazují na mé následující úvahy ke druhé části čtvrté otázky (otázka 4, písm. b))¹⁷⁰.

207. Předmětem druhé části čtvrté otázky je problém, zda rozšíření systému EU pro obchodování s emisemi na mezinárodní leteckou dopravu odporuje mezinárodněprávnímu zákazu poplatků ze vstupu nebo výstupu letadel, jak vyplývá z článku 15 Chicagské úmluvy, přičemž poslední ustanovení je tematizováno „samostatně nebo ve spojení s“ čl. 3 odst. 4 a čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

208. Sama o sobě není Chicagská úmluva, jak již bylo zmíněno, měřítkem pro přezkum platnosti unijních právních aktů¹⁷¹. Její článek 15 se ale použije prostřednictvím odkazu v čl. 3 odst. 4 ve spojení s čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

209. Zvláštní význam má v dané souvislosti poslední věta článku 15 Chicagské úmluvy, podle které smluvní stát nesmí vybírat žádné dávky, daně nebo jiné poplatky, postihující výhradně právo tranzitu, vstupu nebo výstupu z jeho území kterýchkoliv letadel smluvního

169 — Srov. k tomu shora, body 195 až 201 tohoto stanoviska.

170 — Srov. níže, body 207 až 221 tohoto stanoviska.

171 — Srov. shora, body 51 až 66 tohoto stanoviska.

státu nebo na nich se nalézajících osob nebo majetku.

210. Žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují, jsou toho názoru, že systémem EU pro obchodování s emisemi je právě takový poplatek za vstup nebo výstup zaváděn, což je v rozporu s poslední větou článku 15 Chicagské úmluvy.

211. K tomu je třeba poznamenat, že poslední větu článku 15 Chicagské úmluvy nelze vytrhnout z celkového kontextu tohoto ustanovení. Jak totiž vyplývá z prvního odstavce článku 15, je toto ustanovení celkově zaměřeno na to, aby všem letadlům nezávisle na jejich státní příslušnosti zaručilo „za jednotných podmínek“ přístup na veřejná letiště smluvních států. V návaznosti na to druhý odstavec článku 15 stanoví, že poplatky za použití letišť a leteckých pomocných zařízení letadly jiných států nesmí být vyšší než poplatky, které jsou vybírány od domácích letadel. V článku 15 je tudíž ohledně přístupu k letišťům smluvních států zakotven zákaz diskriminace letadel na základě jejich státní příslušnosti. Na to navazuje plynule třetí odstavec článku 15 formulací „Všechny tyto poplatky...“.

212. Chápeme-li článek 15 celkově jako pouhé vyjádření zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, neexistují pochybnosti ohledně slučitelnosti systému EU pro obchodování s emisemi s tímto ustanovením, neboť tento systém se použije na všechna letadla bez ohledu na jejich státní příslušnost stejným způsobem.

213. Ale i pro případ, že je poslední věta článku 15 Chicagské úmluvy více než pouhým vyjádřením zákazu diskriminace a lze z ní dovodit rozsáhlejší zákaz určitých poplatků, není toto ustanovení v rozporu se systémem EU pro obchodování s emisemi. V rámci systému EU pro obchodování s emisemi totiž nejsou po leteckých dopravních požadovány žádné poplatky nebo jiné poplatky, a už vůbec ne takové, které jsou vybírány „pouze za právo průletu, vstupu nebo výstupu“.

214. Poplatky jsou vybírány jako protiplnění za čerpanou veřejnou službu¹⁷². Jejich částka je stanovena státem jednostranně a lze ji

172 — V tomto smyslu se zdá být pojem poplatku chápán i v rámci ICAO: „a charge is a levy that is designed and applied specifically to recover the costs of providing facilities and services for civil aviation“; srov. publikaci, za kterou odpovídá Rada ICAO „ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services“, 7. vydání, 2004, (dok. č. 9082/7), předmluva bod 3; srov. dále 5. bod odůvodnění rozhodnutí Rady ICAO ze dne 9. prosince 1996 o ekologických poplatcích a daních (ICAO Council Resolution on environmental charges and taxes).

zjistit předem. I jiné poplatky, zejména daně, jsou stanoveny státem jednostranně a řídí se hledisky stanovenými předem, např. sazba daně a vyměřovací základ.

215. V případě takového systému pro obchodování s emisemi, jako je systém Evropské unie, se naproti tomu jedná o tržní opatření. Za nabývání povolenek na emise nejsou stanoveny žádné poplatky. Naopak je nejprve 85 % povolenek vydáno zcela bezúplatně a pouze zbývajících 15 % povolenek je draženo (čl. 3d odst. 1 a 2 směrnice 2003/87). Ani za poslední povolenky není úplata předem stanovena, nýbrž se řídí pouze nabídkou a poptávkou. Pokud je s povolenkami na emise později, po jejich přidělení příslušnými orgány, obchodováno na trhu, řídí se i zde cena nabídkou a poptávkou a není předem stanovena.

216. Bylo by, mírně řečeno, neobvyklé, označit jako poplatek nebo daň kupní cenu uhrazenou za povolenku na emise, která se utváří podle svobodné hry tržních sil na základě nabídky a poptávky, i když i ohledně použití příjmů může existovat určité uvážení členských států (čl. 3d odst. 4 směrnice 2003/87).

217. Ostatně poplatek za povolenky na emise nevzniká „pouze za právo průletu, vstupu

nebo výstupu“, jak by vyžadovalo použití čl. 15 poslední věty Chicagské úmluvy. Každý odlet a každý přilet letadla na letištích v Evropské unii zavazuje provozovatele letadla, aby v určité lhůtě uhradil nutné povolenky na emise (čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87). Tím však nejsou „zaplacený“ odlety nebo přílety jako takové, nýbrž se přihlíží k emisím skleníkových plynů, které byly způsobeny příslušnými lety, a to nezávisle na tom, zda se jednalo o lety v rámci Unie nebo lety za hranice Unie.

218. I v grémiích ICAO se rozlišuje mezi ekologickými poplatky na straně jedné a systémy pro obchodování s emisemi na straně druhé¹⁷³. Na to upozornila řada orgánů a vlád zúčastněných na řízení o předběžné otázce.

219. Pokud by ICAO zahrnovala systémy pro obchodování s emisemi pod zákaz poplatků nebo jiných poplatků ve smyslu článku 15 Chicagské úmluvy, mohla by kromě toho ve svých grémiích těžko doporučovat směrnice

173 — Takové rozlišování lze nalézt např. v rozhodnutí A36-22 36. shromáždění ICAO ze září 2007, příloha L, bod 1; zde se hovoří v písm. a) o poplatcích a daních týkajících se emisí („Emissions-related charges and taxes“) a v písm. b) o obchodování s emisemi („Emissions trading“).

pro případné zavádění práve takových systémů jejími členskými státy¹⁷⁴.

220. Smluvní státy dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ vycházejí, jak ukazuje nový čl. 15 odst. 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve znění pozměňovacího protokolu z roku 2010, rovněž ze zásadní přípustnosti tržních opatření. Toto nové ustanovení by nemělo smysl, pokud by smluvní strany považovaly taková opatření za porušení článku 15 Chicagské úmluvy, na který jak známo dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ odkazuje.

221. S ohledem na to nelze vycházet z toho, že systém EU pro obchodování s emisemi odporuje článku 15 Chicagské úmluvy ve spojení s čl. 3 odst. 4 a čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

d) Neporušování zákazu daní a poplatků z paliva (čtvrtá otázka, písm. c))

222. Třetí část čtvrté otázky má být konečně objasněno, zda unijní zákonodárce porušil

začleněním mezinárodní letecké dopravy do systému EU pro obchodování s emisemi mezinárodněprávní zákaz daní a cel z paliv v mezinárodní letecké dopravě, jak vyplývá z čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy a z čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

223. Jelikož Chicagská úmluva, jak již bylo zmíněno, není měřítkem pro přezkum platnosti unijních právních aktů¹⁷⁵, lze na tuto poslední otázku předkládajícího soudu odpovědět pouze ve vztahu k dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“¹⁷⁶. Její čl. 11 odst. 2 písm. c) je však nutné vykládat ve světle čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy, k jejímž smluvním státům patří jak USA, tak i všechny členské státy Evropské unie¹⁷⁷.

224. Podle čl. 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s odstavcem 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ je palivo, které je dovezeno nebo dodáno k použití v letadle používaném v mezinárodní letecké dopravě, na základě vzájemnosti osvobozeno od určitých poplatků, zejména od cel a spotřebních daní. Článek 24 písm. a) druhá věta Chicagské úmluvy stanoví, že palivo na palubě letadla

¹⁷⁴ — Tyto směrnice lze nalézt v příloze k rozhodnutí A37-19 37. shromáždění ICAO z října 2010.

¹⁷⁵ — Srov. shora, body 51 až 56 tohoto stanoviska.

¹⁷⁶ — Jak je však popsáno shora (srov. bod 104 tohoto stanoviska), nemohou se jednotlivci dovolat přímo čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

¹⁷⁷ — V tomto smyslu rozsudek Intertanko (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 52 *in fine*).

je osvobozeno od celních poplatků, kontrolních poplatků nebo obdobných státních nebo místních poplatků. V podstatě zakazují obě ustanovení mj. zatěžovat palivo pro letadla v mezinárodní dopravě cly a spotřebními daněmi.

228. I jinak se odlišují cíle úpravy a předmět úpravy čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy od cílů a předmětu systému EU pro obchodování s emisemi.

i) K zákazu spotřebních daní z paliva

225. Žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují, jsou toho názoru, že systémem EU pro obchodování s emisemi je zavedena spotřební daň z paliva zakázaná podle čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy.

229. Pokud se nejprve týká cílů úpravy, pak chrání článek 11 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a článek 24 Chicagské úmluvy letecké dopravce smluvního státu před tím, aby s jejich letadly a jejich zásobami bylo při pouhém přistání v jiných smluvních státech zacházeno jako s „dovezenými“; mají tedy být osvobozeny od určitých poplatků, kterým dovezené zboží obvykle podléhá. Systém EU pro obchodování s emisemi sleduje naproti tomu úplně jiný cíl: slouží ochraně životního prostředí a klimatu a nemá nic společného s dovozem nebo vývozem věcí. V souladu s tím jsou povolenky na emise, které musí být uhrazeny za odlet nebo přílet na letištích v Evropské unii, vybírány z důvodu vypouštění skleníkových plynů, a nikoli z důvodu pouhé spotřeby paliva.

226. Tento výklad mě nepřesvědčil.

227. Systém EU pro obchodování s emisemi nelze považovat už vůbec za daň, a to ze stejných důvodů, ze kterých jej nelze kvalifikovat ani jako poplatek¹⁷⁸.

230. K předmětu úpravy lze poznamenat, že článek 11 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy se dotýkají množství paliva nacházejícího se na palubě příslušného letadla nebo pro toto letadlo dodaného, tj. jeho *zásoby paliva*. Oproti tomu je základem systému EU pro

178 — Srov. k tomu moje úvahy k otázce 4 písm. b) (body 213 až 221 tohoto stanoviska).

obchodování s emisemi *množství paliva skutečně spotřebované* letadlem při konkrétním letu. Zásoba paliva letadla, kterou se zabývají dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ a Chicagská úmluva, neumožňuje jako taková žádné přímé závěry o skutečném vypouštění skleníkových plynů tohoto letadla pro konkrétní let¹⁷⁹. Povolenky na emise nebudou uhrazeny proto, že letadlo má na palubě palivo nebo jej natankuje, nýbrž proto, že spalováním tohoto paliva během letu způsobuje emise skleníkových plynů.

231. Předpoklad, že systémem EU pro obchodování s emisemi je palivo letadel jako takové podřízeno spotřební dani, nelze opřít ani o rozsudek Braathens¹⁸⁰, o kterém hovoří žalobkyně v původním sporu a sdružení, která je podporují. Soudní dvůr sice v této věci rozhodl ohledně švédské ekologické daně z vnitrostátní letecké dopravy, že tuto lze považovat za spotřební daň, protože se – alespoň částečně – zaměřuje na spotřebu paliva letadel. Rozsudek Braathens však nelze přenést na projednávanou věc ze dvou důvodů.

232. Zprvce se rozsudek Braathens týkal dvou směrnic k vytvoření evropského vnitřního trhu, kterými se uvnitř Unie harmonizují strukturální znaky spotřebních daní z minerálních olejů¹⁸¹. Na pozadí tohoto cíle politiky vnitřního trhu je pak možné chápat poměrně extenzivní výklad, který dal Soudní dvůr v tomto rozsudku pojmu spotřební daně. Taková nutnost není v projednávané věci dána, neboť ani dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“, ani Chicagská úmluva neprovádějí harmonizaci strukturálních znaků vnitrostátního práva spotřebních daní srovnatelnou s některou ze směrnic o vnitřním trhu EU.

233. Zadruhé existovala ve věci Braathens přímá, neoddelitelná souvislost mezi spotřebou paliva a škodlivých látek vypuštěných letadly, kvůli kterým byla právě švédská ekologická daň vybírána¹⁸². V systému EU pro obchodování s emisemi neexistuje naproti tomu žádná taková přímá a neoddelitelná souvislost. Spotřeba paliva jako taková totiž neumožňuje přímé závěry o skleníkových plynech vypuštěných při příslušném letu, naopak je nutné navíc použít podle používaného paliva emisní faktor. Tento může být

179 — Skutečná spotřeba paliva se vypočte tak, že se od množství paliva obsaženého v nádržích letadla, jakmile je dokončeno doplnění paliva pro let, odečte množství paliva obsaženého v nádržích letadla, jakmile je dokončeno doplnění paliva pro následující let a připočte se palivo doplněné pro tento následující let (příloha IV část B odst. 3 poslední věta směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101).

180 — Rozsudek ze dne 10. června 1999, Braathens (C-346/97, Recueil, s. I-3419).

181 — Směrnice Rady 92/81/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z minerálních olejů (Úř. věst. L 316, s. 12) a směrnice Rady 92/12/EHS ze dne 25. února 1992 o obecném systému, držbě, přepravě a kontrole zboží podléhajícího spotřební dani (Úř. věst. L 76, s. 1).

182 — Rozsudek Braathens (citovaný v poznámce pod čarou 180, bod 23).

u paliva, které je unijním zákonodárcem považováno za zvlášť ekologické, nulový, jak je tomu v případě biomasy¹⁸³.

iii) Dílčí závěr

234. Celkově vzato tedy nelze systém EU pro obchodování s emisemi považovat za zakázanou spotřební daň z paliva ve smyslu čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ nebo čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy.

236. Směrnice 2008/101 není v rozporu s čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, vyložený ve světle čl. 24 písm. a) Chicagské úmluvy.

C – Shrnutí

ii) K zákazu cel z paliva

235. Pouze pro úplnost doplňuji, že systémem EU pro obchodování s emisemi nejsou vybírána ani cla z paliva. Cla jsou totiž poplatky, kterým podléhá zboží z důvodu přechodu přes hranice, tj. z důvodu jeho dovozu nebo vývozu. Oproti tomu nemusí být povolenky na emise uhrazeny z důvodu přemístění paliva přes celní hranice, nýbrž vznikají z důvodu vypouštění skleníkových plynů během určitého letu. Povolenky na emise musí být uhrazeny i za lety v rámci Unie, při kterých vůbec nedochází k přeletu celních hranic.

237. Vzhledem k výše uvedenému je tedy směrnice 2008/101 (resp. směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101) slučitelná se všemi ustanoveními a zásadami mezinárodního práva uvedenými v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

238. V souladu s tím nedávají ani otázky osvětlené v tomto řízení důvod pro restriktivní výklad nebo použití směrnice s ohledem na některé z citovaných ustanovení nebo některou z citovaných zásad.

239. Celkově lze předkládajícímu soudu odpovédět, že přezkum předložených otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by byla dotčena platnost směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101.

183 — Příloha IV část B, 5. odstavec, poslední věta směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101.

VI – Závěry

240. Na základě shora uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou High Court of Justice takto:

- „1) Z ustanovení a zásad mezinárodního práva citovaných v první předběžné otázce lze ve sporu vedeném fyzickými nebo právníckými osobami použít pouze článek 7 a čl. 15 odst. 3 druhou větu dohody o letecké přepravě podepsané v dubnu 2007 mezi Evropským společenstvím na straně jedné a Spojenými státy americkými na straně druhé jako kritérium přezkumu platnosti unijních právních aktů.
- 2) Přezkum předběžných otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by byla dotčena platnost směrnice 2003/87/ES ve znění směrnice 2008/101/ES.“