

Asunto C-366/10

Air Transport Association of America y otros y Secretary of State for Energy and Climate Change

[Petición de decisión prejudicial
planteada por la High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Directiva 2008/101/CE — Inclusión de las actividades de aviación en este régimen — Validez — Convenio de Chicago — Protocolo de Kioto — Acuerdo de transporte aéreo UE/Estados Unidos — Principios del Derecho consuetudinario internacional — Efectos jurídicos — Invocabilidad — Extraterritorialidad del Derecho de la Unión — Conceptos de “tasa” y de “gravamen”»

Conclusiones de la Abogada General Sra. J. Kokott, presentadas el 6 de octubre de 2011 I - 13765

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011 . . . I - 13833

Sumario de la sentencia

1. *Acuerdos internacionales — Acuerdos de la Unión — Efectos en la Unión de un acuerdo que no prevé disposiciones expresas a este respecto*
(Arts. 216 TFUE, ap. 2, y 267 TFUE)

2. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Examen de la validez de una directiva en relación con un convenio internacional — Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional — Convenio no vinculante para la Unión — Exclusión*
(Arts. 267 TFUE y 351 TFUE; Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)

3. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Examen de la validez de una directiva en relación con un convenio internacional — Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático — Protocolo vinculante para la Unión — Disposiciones que no revisten un carácter incondicional y suficientemente preciso — Exclusión*
(Art. 267 TFUE; Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; Decisiones del Consejo 94/69/CE y 2002/358/CE)

4. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Examen de la validez de una directiva en relación con un convenio internacional — Acuerdo de transporte aéreo celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos de América — Reglas destinadas a aplicarse directa e inmediatamente a las líneas aéreas — Inclusión*
(Art. 267 TFUE; Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; Decisiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros 2007/339/CE y 2010/465/UE)

5. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Examen de la validez de una directiva en relación con el Derecho consuetudinario internacional — Principios de soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo, de no sumisión de la alta mar a la soberanía de los Estados y de libertad de sobrevolar la alta mar — Inclusión — Requisitos y límites*
(Art. 3 TUE, ap. 5; art. 267 TFUE; Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)

6. *Derecho internacional público — Principios — Principios del Derecho consuetudinario internacional — Sometimiento exclusivo de un buque que se encuentra en alta mar a la ley de su pabellón — Aplicación por analogía a las aeronaves que sobrevuelan la alta mar — Exclusión*

7. *Medio ambiente — Contaminación atmosférica — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Inclusión de las actividades de aviación en este régimen — Competencia de la Unión para proceder a esta inclusión a la luz de los principios del Derecho consuetudinario internacional de soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo, de no sumisión de la alta mar a la soberanía de los Estados y de libertad de sobrevolar la alta mar*
(Art. 191 TFUE, ap. 2; Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)
8. *Medio ambiente — Contaminación atmosférica — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Inclusión de las actividades de aviación en este régimen — Competencia de la Unión para proceder a esta inclusión a la luz de la regla del Acuerdo de cielos abiertos que impone la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de cada Parte contratante*
(Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)
9. *Medio ambiente — Contaminación atmosférica — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Inclusión de las actividades de aviación en este régimen — Competencia de la Unión para proceder a esta inclusión a la luz de las disposiciones del Acuerdo de cielos abiertos relativas a los derechos y gastos de aduana*
(Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)
10. *Medio ambiente — Contaminación atmosférica — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Inclusión de las actividades de aviación en este régimen — Competencia de la Unión para proceder a esta inclusión a la luz de las disposiciones del Acuerdo de cielos abiertos relativas al medio ambiente*
(Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)

1. Con arreglo a los principios del Derecho internacional, las Instituciones de la Unión competentes para negociar y concluir un acuerdo internacional, pueden concertar con los terceros Estados interesados los efectos que las disposiciones de este acuerdo deben surtir en el ordenamiento jurídico interno de las Partes

contratantes. Sólo cuando dicha cuestión no haya sido regulada en el acuerdo, corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes, y en especial al Tribunal de Justicia, dirimir esta cuestión, al igual que cualquier otra cuestión de interpretación referida a la aplicación del acuerdo en la Unión.

Pues bien, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, éstos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión. De ello se deduce que la validez de un acto de la Unión puede ser afectada por su incompatibilidad con tales reglas del Derecho internacional. Cuando se alega esa incompatibilidad ante un órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia ha de comprobar si se cumplen determinadas condiciones en el asunto del que conoce para determinar si se puede apreciar, en virtud del artículo 267 TFUE, la validez del acto del Derecho de la Unión de que se trata en relación con las normas del Derecho internacional invocadas. En efecto, la Unión ha de estar vinculada en primer lugar por dichas normas. Además, el Tribunal de Justicia sólo puede examinar la validez de un acto del Derecho de la Unión en relación con un Tratado internacional si la naturaleza y el sistema de éste no se oponen a ello. Por último, cuando la naturaleza y el sistema del Tratado de que se trata permiten un control de la validez del acto del Derecho de la Unión en relación con las disposiciones de dicho Tratado, es preciso además que las disposiciones de éste invocadas para examinar la validez del acto del Derecho de la Unión sean, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas.

(véanse los apartados 49 a 54)

2. Aunque el artículo 351 TFUE, párrafo primero, implique que las Instituciones de la Unión están obligadas a no poner obstáculos al cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros derivadas de un convenio anterior al 1 de enero de 1958, como el Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional, esta obligación de las Instituciones comunitarias tiene por objeto permitir que los Estados miembros interesados cumplan las obligaciones que les incumben en virtud de un convenio anterior sin que por ello quede vinculada la Unión frente a los Estados terceros parte en dicho convenio. En consecuencia, únicamente si y en la medida en que la Unión haya asumido, en virtud de los Tratados UE y FUE, las competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros de la Unión en el ámbito de aplicación de este convenio internacional, las disposiciones de dicho convenio tendrían efecto vinculante para la Unión.

Pues bien, aunque es cierto que la Unión ha asumido ciertas competencias exclusivas para contraer con terceros Estados obligaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la normativa de la Unión en materia de transporte aéreo internacional y, en consecuencia, en el ámbito de aplicación del Convenio de Chicago, ello no significa que disponga de una competencia exclusiva en todo el ámbito de la aviación civil internacional que abarca dicho Convenio.

En consecuencia, dado que las competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros en el ámbito de aplicación del Convenio de Chicago no están en la actualidad plenamente asumidas por la Unión, ésta no está vinculada por dicho Convenio. De ello se desprende que el Tribunal de Justicia no puede examinar la validez de la Directiva 2008/101 por la que se modifica la Directiva 2003/87 con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en relación con el Convenio de Chicago como tal, en el contexto de una remisión prejudicial.

(véanse los apartados 61, 62, 69, 71 y 72)

3. De las Decisiones 94/69, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático, y 2002/358, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo, se desprende que la Unión ha aprobado el Protocolo de Kioto. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de dicho instrumento, sus disposiciones forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión.

No obstante, aunque el Protocolo de Kioto establece compromisos cuantificados

de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con el período de compromiso 2008-2012, las Partes de este Protocolo pueden cumplir sus obligaciones del modo y al ritmo que acuerden. Una disposición como el artículo 2, apartado 2, del Protocolo de Kioto, que prevé que las Partes del mismo procurarán limitar o reducir las emisiones de ciertos gases de efecto invernadero generadas por los combustibles del transporte aéreo trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional, no se puede considerar que revista, por su contenido, un carácter incondicional y suficientemente preciso a efectos de generar para el justiciable el derecho a alegarlo ante los órganos jurisdiccionales para impugnar la validez de la Directiva 2008/101 por la que se modifica la Directiva 2003/87 con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Consecuentemente, el Protocolo de Kioto no puede ser invocado en el contexto de una remisión prejudicial para apreciar la validez de esta Directiva.

(véanse los apartados 73 y 76 a 78)

4. El Acuerdo de transporte aéreo celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra («Acuerdo de cielos abiertos»), fue

aprobado en nombre de la Unión por las Decisiones 2007/339 y 2010/465, relativas a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo y del Protocolo por el que se modifica dicho Acuerdo, respectivamente. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, sus disposiciones forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión.

emisión de gases de efecto invernadero, en relación con las disposiciones de tal Acuerdo.

(véanse los apartados 79 y 82 a 84)

Este Acuerdo se refiere expresamente a las líneas aéreas establecidas en el territorio de las partes en el Acuerdo de cielos abiertos. Determinadas disposiciones de este Acuerdo pretenden atribuir directamente derechos a estas líneas aéreas, en tanto que otras pretenden imponerles obligaciones.

El hecho de que las partes del Acuerdo de cielos abiertos hayan creado un marco institucional especial para las consultas y negociaciones mutuas relativas a la ejecución de este Acuerdo no basta para excluir toda aplicación jurisdiccional del mismo. Por ello, puesto que dicho Acuerdo establece determinadas reglas destinadas a aplicarse directa e inmediatamente a las líneas aéreas y a conferirles, por tanto, derechos o libertades que pueden ser invocados frente a las partes de dicho Acuerdo, y puesto que la naturaleza y el sistema de este Acuerdo no se oponen a ello, el Tribunal de Justicia puede apreciar la validez de un acto del Derecho de la Unión, como la Directiva 2008/101, por la que se modifica la Directiva 2003/87 con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de

5. Como se desprende del artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión contribuye al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión.

A este respecto, los principios del Derecho consuetudinario internacional, como el principio conforme al cual cada Estado tiene soberanía plena y exclusiva sobre su espacio aéreo, el principio conforme al cual ningún Estado puede pretender válidamente someter parte alguna de la alta mar a su soberanía y el principio de libertad de sobrevolar la alta mar, pueden ser invocados por un justificable para que el Tribunal de Justicia examine la validez de un acto de la Unión siempre que, por un lado, estos principios puedan cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto, y por otro lado, el

acto controvertido pueda afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de éste obligaciones en relación con dicho Derecho.

respecta a las condiciones de aplicación de dichos principios.

(véanse los apartados 101, 103 y 107 a 110)

Cuando se invocan estos principios para que el Tribunal de Justicia aprecie, en el contexto de una remisión prejudicial, si la Unión era competente para adoptar la Directiva 2008/101, pues ésta extiende la aplicación de la Directiva 2003/87 a los operadores de aeronaves de terceros Estados cuyos vuelos con destino u origen en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro de la Unión se realicen en parte sobre la alta mar y sobre el territorio de éstos, aunque el alcance de dichos principios se manifieste limitado a crear obligaciones entre Estados, no se puede excluir, en unas circunstancias en las que la Directiva 2008/101 puede crear obligaciones derivadas del Derecho de la Unión para las compañías aéreas, demandantes en el litigio principal, que éstas puedan invocar dichos principios y que el Tribunal de Justicia pueda examinar, por tanto, la validez de esa Directiva en relación con tales principios. No obstante, puesto que un principio de Derecho consuetudinario internacional no reviste el mismo grado de precisión que la disposición de un acuerdo internacional, el control jurisdiccional debe limitarse necesariamente a determinar si las instituciones de la Unión, al adoptar el acto controvertido, incurrieron en errores manifiestos de apreciación en lo que

6. No existen elementos suficientes para acreditar que el principio del Derecho consuetudinario internacional, reconocido como tal, según el cual un buque que se encuentre en alta mar está, en principio, sometido exclusivamente a la ley de su pabellón se aplique por analogía a las aeronaves que sobrevuelan la alta mar.

(véase el apartado 106)

7. El Derecho de la Unión y, en concreto, la Directiva 2008/101, por la que se modifica la Directiva 2003/87 con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, no pueden tener como efecto que la Directiva 2003/87 se aplique como tal a las aeronaves matriculadas en terceros Estados que sobrevuelan estos últimos o la alta mar. En efecto, las competencias de la Unión deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional, de modo que la Directiva 2008/101 debe interpretarse, y su ámbito de aplicación circunscribirse, a la luz de las correspondientes normas de Derecho internacional del mar y de Derecho internacional aéreo.

A este respecto, dado que establece un criterio de aplicabilidad a los operadores de aeronaves que se basa en que estas aeronaves realizan vuelos con origen o destino en aeródromos situados en el territorio de alguno de los Estados miembros, la Directiva 2008/101 no vulnera el principio de territorialidad ni la soberanía de los terceros Estados, desde o hacia los cuales se efectúan dichos vuelos, sobre el espacio aéreo que se halla por encima de su territorio, pues dichas aeronaves se encuentran físicamente en el territorio de uno de los Estados miembros de la Unión y por ello están sometidas, en consecuencia, a la plena competencia de la Unión. Tal aplicación del Derecho de la Unión no puede tampoco desvirtuar el principio de libertad de sobrevolar la alta mar porque la aeronave que la sobrevuele no está sometida, mientras lo hace, al régimen de comercio de derechos de emisión. En efecto, sólo si el operador de tal aeronave opta por operar una línea aérea comercial con destino u origen en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro estará sujeto al régimen de comercio de derechos de emisión, porque su aeronave se halla en el territorio de dicho Estado miembro.

conforme al cual ningún Estado puede pretender válidamente someter parte alguna de la alta mar a su soberanía y el principio de libertad de sobrevolar la alta mar, a la plena aplicabilidad del Derecho de la Unión en dicho territorio. En efecto, puesto que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo garantizar un nivel de protección elevado, de conformidad con el artículo 191 TFUE, apartado 2, el legislador de la Unión puede optar, en principio, por autorizar el ejercicio en su territorio de una actividad comercial, en el caso de autos, el transporte aéreo, únicamente si los operadores respetan los criterios definidos por la Unión que pretenden cumplir los objetivos que ésta se ha fijado en materia de protección del medio ambiente, en particular, cuando estos objetivos dan desarrollo a un acuerdo internacional suscrito por la Unión, como el Convenio Marco y el Protocolo de Kioto.

(véanse los apartados 122, 123 y 125 a 129)

El hecho de que el operador de una aeronave esté obligado a entregar derechos de emisión calculados en relación con todo el vuelo internacional efectuado o que debe efectuar no puede oponerse, en relación con los principios del Derecho consuetudinario internacional, tales como el principio conforme al cual cada Estado tiene soberanía plena y exclusiva sobre su espacio aéreo, el principio

8. La Directiva 2008/101, por la que se modifica la Directiva 2003/87 con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, establece que la Directiva 2003/87 se aplicará a los vuelos con destino u origen en un aeródromo situado

en el territorio de un Estado miembro. Por tanto, en la medida en que esta normativa regula en el territorio de los Estados miembros la entrada y la salida de aeronaves dedicadas a la navegación aérea internacional, tanto europea como transatlántica, del artículo 7, apartado 1, del Acuerdo de transporte aéreo celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra («Acuerdo de cielos abiertos»), se desprende expresamente que tal normativa se aplicará a las aeronaves utilizadas por las líneas aéreas de la otra Parte en este Acuerdo y que tal aeronave estará obligada a observar esta normativa. De ello se desprende que el artículo 7, apartado 1, del Acuerdo de cielos abiertos no se opone a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión creado por la Directiva 2003/87, a operadores de aeronaves, como las líneas aéreas establecidas en los Estados Unidos, cuando sus aeronaves realizan vuelos con destino u origen en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro.

además de que no pretende crear un ingreso en favor de los poderes públicos, no permite en modo alguno determinar, basándose en una base imponible y en un tipo definidos *a priori*, el importe que se devengará por tonelada de combustible consumido por todos los vuelos realizados en un año natural.

Por tanto, no se puede sostener que la Directiva 2008/101 establece un tipo de tributo en favor de los poderes públicos que pueda ser considerado derecho de aduana, gravamen o tasa sobre el combustible poseído o consumido por los operadores de aeronaves. El hecho de que los operadores de aeronaves puedan adquirir derechos de emisión adicionales para cubrir sus emisiones efectivas no sólo de otros operadores, sino también de los poderes públicos en la subasta del 15% de los derechos de emisión totales, no puede desvirtuar en modo alguno esta afirmación.

(véanse los apartados 134 y 135)

9. A diferencia de un derecho, de un gravamen o de una tasa que grave el consumo de combustible, el régimen aplicado por la Directiva 2003/87 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, en la versión modificada por la Directiva 2008/101,

En consecuencia, al extender la aplicación de la Directiva 2003/87 a la aviación, la Directiva 2008/101 no vulnera en modo alguno la obligación de exención aplicable al abastecimiento de combustible, en los términos previstos por el artículo 11, apartados 1 y 2, letra c), del Acuerdo de transporte aéreo celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra, puesto que el régimen de comercio de derechos

de emisión, por sus propias características, constituye una medida basada en el mercado y no un derecho, gravamen o tasa que grava el abastecimiento de combustible.

(véanse los apartados 143 y 145 a 147)

10. El objetivo enunciado en el artículo 25 *bis* de la Directiva 2003/87, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, en la versión modificada por la Directiva 2008/101, que pretende una interacción óptima entre el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión y las «Market-Based Measures» que se adopten por terceros Estados, de modo que no haya doble aplicación de estos regímenes a las aeronaves que efectúan conexiones internacionales, ya estén matriculadas en un Estado miembro o bien en un tercer Estado, se corresponde con el que late en el artículo 15, apartado 7, del Acuerdo de transporte aéreo celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra («Acuerdo de cielos abiertos»).

Por otra parte, el artículo 15, apartado 3, frase segunda, del Acuerdo de cielos abiertos, puesto en relación con el artículo 3, apartado 4, de dicho Acuerdo,

no impide que las Partes del mismo adopten medidas que limiten el volumen del tráfico, la frecuencia o la periodicidad de los servicios o también el tipo de aeronaves operadas por las líneas aéreas establecidas en el territorio de dichas Partes, cuando tales medidas estén relacionadas con la protección del medioambiente. El artículo 3, apartado 4, de este Acuerdo establece expresamente que ninguna de las dos Partes del mismo podrá realizar tales limitaciones «excepto si lo exigen razones de tipo [...] medioambiental». Dicho artículo 15, apartado 3, puesto en relación con los artículos 2 y 3, apartado 4, del mismo Acuerdo, establece, en cambio, que cuando las Partes de dicho Acuerdo establezcan tales medidas ambientales, deberán ser aplicadas de modo no discriminatorio a las líneas aéreas afectadas.

Pues bien, como se desprende expresamente del vigesimoprimer considerando de la Directiva 2008/101, la Unión previó la aplicación uniforme y no discriminatoria del régimen de comercio de derechos de emisión a todos los operadores de aeronaves con conexiones aéreas con origen o destino a un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro. En consecuencia, la Directiva 2008/101 no es inválida con respecto a dicho artículo 15, apartado 3, del Acuerdo de cielos abiertos, puesto en relación con los artículos 2 y 3, apartado 4, del mismo.

(véanse los apartados 151 a 156)