

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

6 päivänä lokakuuta 2011<sup>1</sup>

Sisällys

I	Johdanto .....	I - 13769
II	Asiaa koskevat oikeussäännöt .....	I - 13770
	A Kansainvälinen oikeus .....	I - 13770
	1. Chicagon yleissopimus .....	I - 13770
	2. Kioton pöytäkirja .....	I - 13772
	3. EU:n ja Yhdysvaltojen välinen Avoin taivas -sopimus .....	I - 13773
	B Unionin oikeus .....	I - 13776
	C Kansallinen oikeus .....	I - 13781
III	Pääasian oikeudenkäynti .....	I - 13781
IV	Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa .....	I - 13782
V	Arviointi .....	I - 13784
	A Kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden käyttäminen arviointiperusteina direktiivin 2008/101 pätevyden tutkinnassa (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys) .....	I - 13786

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

1. Kansainväliset sopimukset (ensimmäisen kysymyksen e–g kohta) ..... I - 13787
  - a) Chicagon yleissopimus (ensimmäisen kysymyksen e kohta) ..... I - 13787
    - i) Chicagon yleissopimus ei sido unionia SEUT 351 artiklan nojalla ... I - 13787
    - ii) Chicagon yleissopimus ei sido unionia toiminnallisen seuraannon perusteella ..... I - 13789
    - iii) Välipäätelmä ..... I - 13790
  - b) Kioton pöytäkirja ja Avoin taivas -sopimus (ensimmäisen kysymyksen f ja g kohta) ..... I - 13790
    - i) Alustava huomautus ..... I - 13791
    - ii) Kioton pöytäkirja (ensimmäisen kysymyksen g kohta) ..... I - 13793
      - Kioton pöytäkirjan luonne ja yleinen rakenne ..... I - 13794
      - Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappale ..... I - 13795
    - iii) Avoin taivas -sopimus (ensimmäisen kysymyksen f kohta) ..... I - 13796
      - Avoin taivas -sopimuksen luonne ja yleinen rakenne ..... I - 13796
      - Avoin taivas -sopimuksen kyseessä olevien määräysten sisällöllinen ehdottomuus ja riittävä täsmällisyys ..... I - 13799
    - iv) Välipäätelmä ..... I - 13802
2. Kansainvälinen tapaoikeus (ensimmäisen kysymyksen a–d kohta) ..... I - 13802
  - a) Kyseessä olevien kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden olemassaolo ja sitovuus Euroopan unioniin nähden ..... I - 13803

- i) Valtioiden suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan (ensimmäisen kysymyksen a kohta) ..... I - 13804
              - ii) Aavaa merta koskevien suvereniteettivaatimusten pätemättömyys (ensimmäisen kysymyksen b kohta) ..... I - 13805
              - iii) Vapaus lentää aavan meren yläpuolella (ensimmäisen kysymyksen c kohta) ..... I - 13806
              - iv) Aavan meren yläpuolella lentäviä ilma-aluksia koskeva väitetty yksinomainen lainkäyttövalta (ensimmäisen kysymyksen d kohta) ..... I - 13806
            - b) Kyseessä olevien kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden soveltuvuus pätevyys- ja tutkinnan arviointiperusteiksi luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden vireille panemassa asiassa ..... I - 13808
  - 3. Välipäätelmä ..... I - 13809
- B Direktiivin 2008/101 yhteensopivuus mainittujen kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa (toinen, kolmas ja neljäs kysymys) ..... I - 13809
- 1. Yhteensopivuus tiettyjen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa (toinen kysymys) ..... I - 13809
    - a) EU:n päästökauppajärjestelmän ekstraterritoriaalisen vaikutuksen puuttuminen ..... I - 13810
    - b) Riittävän alueellisen liittymäkohdan olemassaolo ..... I - 13811
    - c) Kolmansien maiden suvereniteettia ei ole loukattu ..... I - 13813
    - d) Välipäätelmä ..... I - 13813
  - 2. Yhteensopivuus tiettyjen kansainvälisten sopimusten kanssa (kolmas ja neljäs kysymys) ..... I - 13814
    - a) EU:n ilmatilan ulkopuolella lennettävien reittiosuuksien EU:n päästökauppajärjestelmään sisällyttämisen laillisuus (kolmas kysymys) ..... I - 13814

i)	Yhteensopivuus Chicagon yleissopimuksen 1, 11 ja 12 artiklan kanssa (kolmannen kysymyksen a kohta) .....	I - 13814
ii)	Yhteensopivuus Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan kanssa (kolmannen kysymyksen b kohta) .....	I - 13816
b)	ICAO:n ulkopuolella toteutettujen EU:n yksipuolisten toimenpiteiden laillisuus (neljännen kysymyksen a kohta) .....	I - 13817
i)	Yhteensopivuus Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen kanssa ..	I - 13817
ii)	Yhteensopivuus Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan kanssa .....	I - 13820
–	Direktiivi ei ole ristiriidassa ICAO:n ympäristömääräysten kanssa .....	I - 13820
–	Avoin taivas -sopimukseen sisältyvää syrjäntäkieltoa ei ole rikottu .....	I - 13822
–	Yksipuolisten toimenpiteiden toteuttamista ICAO:n ulkopuolella ei ole kielletty .....	I - 13824
c)	Kieltoa määrätä ilma-alusten tuloa sopimusvaltion alueelle tai sieltä poistumista koskevaa korvausta ei ole rikottu (neljännen kysymyksen b kohta) .....	I - 13825
d)	Kieltoa kantaa veroja ja maksuja polttoaineista ei ole rikottu (neljännen kysymyksen c kohta) .....	I - 13828
i)	Polttoaineen valmisteveroja koskeva kielto .....	I - 13829
ii)	Polttoaineesta kannettavia tulleja koskeva kielto .....	I - 13831
iii)	Välipäätelmä .....	I - 13831
C	Yhteenveto .....	I - 13831
VI	Ratkaisuehdotus .....	I - 13832
I - 13768		

## I Johdanto

1. Euroopan unionin vuonna 2003 hyväksymä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä on eurooppalaisen ilmastomuutospolitiikan kulmakivi.<sup>2</sup> Sillä on ensinnäkin tarkoitus toteuttaa EU:n toimielinten merkittäviä ympäristöpoliittisia tavoitteita. Toiseksi järjestelmällä pyritään täyttämään sitoumukset, joita unioni ja sen jäsenvaltiot ovat 1990-luvulta lähtien tehneet Yhdistyneissä Kansakunnissa ja erityisesti niin sanotussa Kioton pöytäkirjassa.

2. Direktiivissä 2008/101/EY<sup>3</sup> säädetään, että myös ilmailutoiminta sisällytetään EU:n päästökauppajärjestelmään 1.1.2012 alkaen.

- 2 – Kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa esimerkiksi vahvistetaan ”[pyrkimys luoda] yhteisön puitteet tehokkaan CO<sub>2</sub>-päästöjen päästökauppajärjestelmän kehittämiseksi, jota voidaan laajentaa koskemaan myös muita kasvihuonekaasuja,” ilmastomuutoksen pysäyttämistä koskevaksi Euroopan unionin ”ensisijaiseksi toimeksi” (kuudennessa ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta 22.7.2002 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1600/2002/EY (EYVL L 242, s. 1) 5 artiklan 2 kohdan i alakohdan b alakohta); ks. lisäksi komission 9.2.2005 antama tiedonanto – Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjuminen (KOM(2005) 35 lopullinen), jonka 7 kohdan 4 alakohdan mukaan ”EU:n tulevaan ilmastomuutosstrategiaan on sisällyttävä – – markkinapohjaisten ja joustavien välineiden jatkuva käyttö”, päästökauppa mukaan lukien.
- 3 – Direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/101/EY (EUVL 2009, L 8, s. 3).

3. Tätä vastustavat useat sellaiset lentoyhtiöt ja niiden yhteistyöjärjestöt, joiden kotipaikka on Amerikan yhdysvalloissa tai Kanadassa. Ne ovat riitauttaneet High Court of Justice (England & Wales) (Yhdistynyt kuningaskunta) Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat direktiivin 2008/101 täytäntöönpanotoimenpiteet. Ne väittävät, että sisällyttämällä kansainvälisen lentoliikenteen – erityisesti Atlantin ylittävän lentoliikenteen – päästökauppajärjestelmäänsä Euroopan unioni loukkaa lukuisia kansainvälisen tapaoikeuden periaatteita ja rikkoo useita kansainvälisiä sopimuksia.

4. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt ottamaan ennakkoratkaisun muodossa kantaa direktiivin 2008/101 pätevyteen. Sen tuomiolla lienee perustava merkitys paitsi EU:n tulevalle ilmastomuutospolitiikalle myös aivan yleisesti unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden väliselle suhteelle. Erityisesti on tarkasteltava sitä, voivatko yksityiset oikeussubjektit vedota tuomioistuimessa tiettyihin kansainvälisiin sopimuksiin ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin saadakseen Euroopan unionin säädöksen kumottua, ja jos voivat, niin missä laajuudessa.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

”Sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella valtiolla on täydellinen ja yksinomainen herruus oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan.”

### *A Kansainvälinen oikeus*

5. Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan yhtäältä tiettyihin kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin ja toisaalta kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti Chicagon yleissopimukseen, Kioton pöytäkirjaan ja Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen väliseen niin sanottuun Avoin taivas -sopimukseen.

#### 1. Chicagon yleissopimus

6. Euroopan unioni ei ole Chicagossa 7.12.1944 allekirjoitettavaksi avatun kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen<sup>4</sup> (jäljempänä Chicagon yleissopimus) sopimuspuoli, toisin kuin kaikki sen 27 jäsenvaltiota. Yleissopimuksen I luvun (”Sopimuksen yleiset periaatteet ja soveltaminen”) 1 artiklassa määrätään ilman herruudesta seuraavaa:

4 – Recueil des Traités des Nations Unies (RTNU), nide 15, s. 295.

7. Chicagon yleissopimuksen II luvun (”Lentäminen sopimusvaltioiden alueiden yläpuolella”) 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Ilmailumääräysten sovellettavuus”, määrätään seuraavaa:

”Niitä sopimusvaltion lakeja ja määräyksiä, jotka koskevat kansainvälisessä lentoliikenteessä olevien ilma-alusten saapumista tai lähtöä sekä liikennöimistä ja lentämistä sen alueella, on edellyttävä, että ne ovat sopuoinnussa tämän sopimuksen määräysten kanssa, sovellettava kansallisuudesta riippumatta kaikkien sopimusvaltioiden ilma-aluksiin, ja tällaisten ilma-alusten on noudatettava niitä saapuessaan tämän valtion alueelle, lähtiesään sieltä tai sen alueella ollessaan.”

8. Chicagon yleissopimuksen 12 artiklassa määrätään lisäksi lentosäännöistä seuraavaa:

”Jokainen sopimusvaltio sitoutuu ryhtymään toimenpiteisiin, että jokainen sen alueen yläpuolella lentävä tai alueella oleva sekä jokainen sen kansallisuusmerkillä varustettu ilma-alus – olkoon tämä missä tahansa – noudattaa siellä voimassa olevia ilma-alusten lentoa ja liikkumista koskevia sääntöjä ja määräyksiä. Jokainen sopimusvaltio sitoutuu pitämään

tätä koskevat säännöksensä mahdollisimman yhdenmukaisina tämän sopimuksen perusteella kulloinkin laadittavien sääntöjen kanssa. Aavan meren yläpuolella ovat voimassa tämän sopimuksen nojalla laaditut säännöt. Jokainen sopimusvaltio sitoutuu panemaan syyteeseen kaikki sovellettavia määräyksiä rikkovat henkilöt.”

9. Lentoasema- yms. maksuja koskevassa Chicagon yleissopimuksen 15 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltion jokaisen lentoaseman, joka on avoin yleistä käyttöä varten sen maan omille ilma-aluksille, tulee -- olla yhtäläisin ehdoin avoin kaikkien muiden sopimusvaltioiden ilma-aluksille. --

Sopimusvaltion ehkä määräämät tai kannettaviksi sallimat maksut jonkin toisen sopimusvaltion ilma-aluksilta sanottujen lentoasemien ja maaorganisaation käytöstä eivät saa olla

a) ilma-aluksilta, jotka eivät ole kansainvälisessä aikataulunmukaisessa lentoliikenteessä, suuremmat kuin maksut, jotka sen omaa kansallisuutta ja samaa luokkaa olevilta ilma-aluksilta kannettaisiin vastaavanlaisessa liikenteessä, ja

b) kansainvälisessä aikataulunmukaisessa lentoliikenteessä olevilta ilma-aluksilta suuremmat kuin ne maksut, jotka sen omaa kansallisuutta olevilta ilma-aluksilta kannettaisiin vastaavanlaisessa kansainvälisessä liikenteessä.

Kaikki tällaiset maksut on julkaistava ja saatettava Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön tietoon;-- Sopimusvaltio ei saa määrätä muun sopimusvaltion ilma-alukselle tai siinä olevalle henkilölle tai omaisuudelle mitään, yksinomaan kauttakulkuoikeutta alueensa yli, tuloa alueelleen tai sieltä poistumista koskevaa korvausta, veroa tai muuta maksua.”

10. Chicagon yleissopimuksen IV lukuun (”Ilmailua helpottavat toimenpiteet”) sisältyy tullimaksuja käsittelevä 24 artikla, jossa määrätään muun muassa seuraavaa:

”a) Toisen sopimusvaltion alueelle, alueelta tai alueen yli lentävälle ilma-alukselle on, ottaen huomioon tämän valtion tullisäännökset, myönnettävä väliaikainen tullivapaus. Sopimusvaltion alueelle saapuneessa toisen sopimusvaltion ilma-aluksessa ja siinä vielä sen tältä alueelta lähtiessä olevat poltto[aineet] -- ovat vapaat tulli- ja tarkastus- tai muista vastaavista kansallisista tai paikallisista veroista ja maksuista. --”

11. Chicagon yleissopimuksella perustettiin Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO), jolla on ollut vuodesta 1947 lähtien Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestön<sup>5</sup> asema. Siihen kuuluvat kaikki Euroopan unionin 27 jäsenvaltiota, kun taas unionilla itsellään on ICAO:ssa ainoastaan tarkkailijasema. Oikeudellisesti sitovien määräysten lisäksi ICAO voi antaa ei-sitovia poliittisia julkilausumia.

13. Kioton pöytäkirjassa ”teollisuusmaiksi”<sup>8</sup> katsottavat sopimuspuolet ovat sitoutuneet rajoittamaan tai vähentämään ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioille johtuu tästä yhteinen velvoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vuosina 2008–2012 kahdeksan prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna.<sup>9</sup>

14. Mahdollisiin toimenpiteisiin, joita Kioton pöytäkirjan osapuolet toteuttavat täyttääkseen päästörajoituksia ja päästöjen vähentämistä koskevat velvoitteensa, kuuluvat pöytäkirjan 2 artiklan 1 kappaleen a kohdan vii alakohdan nojalla myös

## 2. Kioton pöytäkirja

”toimenpiteet muiden kuin Montrealin pöytäkirjan sääntelemien kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamiseksi ja/tai vähentämiseksi liikennesektorilla”.

12. Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja (jäljempänä Kioton pöytäkirja)<sup>6</sup> tehtiin 11.12.1997, ja se tuli voimaan 16.2.2005. Sekä silloinen Euroopan yhteisö<sup>7</sup> että kaikki Euroopan unionin 27 jäsenvaltiota ovat ratifioineet sen.

15. Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa määrätään lisäksi seuraavaa:

”Liitteessä I mainitut osapuolet rajoittavat ja vähentävät ilma- ja meriliikenteessä käytävien polttoaineiden aiheuttamia, muiden kuin Montrealin pöytäkirjan sääntelemien

5 – Ks. tästä New Yorkissa 1.10.1947 allekirjoitettu pöytäkirja (RTNU, nide 8, s. 315).

6 – EYVL 2002, L 130, s. 4 (RTNU, nide 2303, s. 148).

7 – Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämistä yhteisesti 25.4.2002 tehty neuvoston päätös (EYVL L 130, s. 1).

8 – Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen (tehty New Yorkissa 9.5.1992; EYVL 1994, L 33, s. 13; RTNU, nide 1771, s. 107) liitteeseen I sisältyy luettelo sopimuspuolista, jotka koostuvat teollisuusmaista ja muutamista markkinatalouteen siirtymässä olevista maista; sopimuspuolia ovat erityisesti silloinen Euroopan yhteisö ja kaikki sen jäsenvaltiot.

9 – Kioton pöytäkirjan 3 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä liitteessä I olevan liitteen B ja liitteen II kanssa.



kasvihuonekaasujen päästöjä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön puitteissa.”

muutospöytäkirjalla sopimusta on sovellettu väliaikaisesti 24.6.2010 lähtien.<sup>13</sup>

### 3. EU:n ja Yhdysvaltojen välinen Avoin taivas -sopimus

16. Huhtikuussa 2007 allekirjoitettua Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Amerikan yhdysvaltojen välistä lentoliikennesopimusta<sup>10</sup> (jäljempänä Avoin taivas -sopimus) muutettiin useissa kohdissa 24.6.2010 tehdyllä pöytäkirjalla (”jäljempänä vuoden 2010 muutospöytäkirja”).<sup>11</sup> Avoin taivas -sopimusta sovellettiin alkuperäisessä muodossaan väliaikaisesti 30.3.2008 lähtien,<sup>12</sup> ja sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2010

17. Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklassa vahvistetaan ”oikeudenmukaisten ja yhtäläisten mahdollisuuksien” periaate seuraavasti:

”Kumpikin sopimuspuoli antaa molempien sopimuspuolten lentoyhtiöille oikeudenmukaiset ja yhtäläiset mahdollisuudet kilpailla tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan kansainvälisen lentoliikenteen harjoittamisesta.”

18. Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeuksien myöntäminen”, ja tarkemmin sen 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kummankin sopimuspuolen on sallittava, että lentoyhtiöt määrittelevät tarjoamansa kansainvälisen lentoliikenteen tiheyden ja määrän markkinoilla vallitsevien kaupallisten näkökohtien perusteella. Tämän oikeuden mukaisesti kumpikaan sopimuspuoli ei saa yksipuolisesti rajoittaa liikenteen määrää,

10 – EUVL 2007, L 134, s. 4.

11 – Amerikan yhdysvaltojen sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden 25. ja 30.4.2007 allekirjoitetun lentoliikennesopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja, allekirjoitettu Luxemburgissa 24.6.2010 (EUVL 2010, L 223, s. 3).

12 – Avoin taivas -sopimuksen 25 artiklan 1 alakohta, luettuna yhdessä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Amerikan yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta 25.4.2007 tehdyn neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen 2007/339/EY (EUVL L 134, s. 1) 1 artiklan 3 kohdan kanssa.

13 – Vuoden 2010 muutospöytäkirjan 9 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Amerikan yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen muuttamista koskevan pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta 24.6.2010 tehdyn neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen 2010/465/EU (EUVL L 223, s. 1) 1 artiklan 3 kohdan kanssa.

tiheyttä tai palvelun säännöllisyyttä eikä toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden käyttämien ilma-alusten tyyppiä tai tyyppettä, eikä se saa edellyttää toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden aikataulujen, tilauslento-ohjelmien tai toimintasuunnitelmien toimittamista, jollei se ole tulli-, teknisistä, liikenne- tai ympäristöyistä (15 artiklan mukaisesti) tarpeen yhtäläisin ehdoin yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti.”

19. Lainsäädännön soveltamista koskevaan sopimuksen 7 artiklaan sisältyvät seuraavat määräykset:

”1. Toisen sopimuspuolen lakeja ja määräyksiä, jotka koskevat kansainvälisessä liikenteessä olevien ilma-alusten saapumista sen alueelle tai lähtöä sieltä sekä liikennöimistä ja lentämistä sen alueella, on sovellettava toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden ilma-aluksiin, ja tällaisten ilma-alusten on noudatettava niitä saapuessaan ensin mainitun sopimuspuolen alueelle, lähtiessään sieltä tai sen alueella ollessaan.

2. Toisen sopimuspuolen lakeja ja määräyksiä, jotka koskevat ilma-alusten matkustajien, miehistön tai rahdin saapumista sen alueelle tai lähtöä sieltä (mukaan luettuina maahan-tuloa, selvitystä, maahanmuuttoa, passeja, tulleja ja karanteenia koskevat määräykset tai postin osalta postisäännöt) on sovellettava

toisen sopimuspuolen lentoyhtiön matkustajiin, miehistöön ja rahtiin.”

20. Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Tullit ja maksut”, määrätään muun muassa seuraavaa:

”1. Saapuessaan yhden sopimuspuolen alueelle kansainvälistä lentoliikennettä harjoittavat toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden ilma-alukset, niiden vakiovarusteet, maalaitteet, poltto- ja voiteluaineet, tekniset kulutustarvikkeet, varaosat (mukaan luettuina moottorit), ilma-alusten varastot (mukaan luettuina mutta eivät ainoastaan elintarvikkeet, juomat ja alkoholi, tupakka ja muut tuotteet, jotka on tarkoitettu myytäväksi matkustajille tai heidän kulutettavakseen lennon aikana rajoitettuna määrinä) sekä muut tarvikkeet, jotka on tarkoitettu tai joita käytetään yksinomaan kansainvälisessä liikenteessä liikennöivän ilma-aluksen toimintaa tai huoltoa varten, on vastavuoroisuuden perusteella vapautettava kaikista tuontirajoituksista, omaisuusveroista, tulleista, valmisteveroista ja muista vastaavista korvauksista ja maksuista, joita a) kansalliset viranomaiset tai Euroopan yhteisö asettavat ja b) jotka eivät perustu annettujen palvelujen kustannuksiin, edellyttäen, että tällaiset varusteet ja varastot pysyvät ilma-aluksessa.

2. Vastavuoroisuuden perusteella tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista veroista, tulleista ja maksuista, lukuun ottamatta annetun palvelun kustannuksiin perustuvia maksuja, on vapautettava myös:

— —

c) sopimuspuolen alueelle tuodut tai sieltä hankitut poltto- ja voiteluaineet ja tekniset kulutustarvikkeet, jotka on tarkoitettu käytettäväksi toisen sopimuspuolen lentoyhtiön kansainvälisessä

lentoliikenteessä liikennöivässä ilma-aluksessa, myös silloin, kun niitä käytetään lennettäessä sen sopimuspuolen alueen yllä tapahtuvalla matkaosuudella, jonka alueella ne on otettu ilma-alukseen;

--”

21. Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Ympäristö”, määrätään – sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2010 muutospöytäkirjalla – muun muassa seuraavaa:<sup>14</sup>

”1. Sopimuspuolet tunnustavat, että ympäristönsuojelu on tärkeä osatekijä kehitettäessä kansainvälistä ilmailupolitiikkaa ja pantaessa sitä täytäntöön ja että ympäristönsuojelutoimenpiteiden kustannuksia ja hyötyjä on syytä punnita huolellisesti, kun tällaista politiikkaa kehitetään ja tarvittaessa edistetään yhdessä maailmanlaajuisia ratkaisuja. Tämän mukaisesti sopimuspuolet aikovat toimia yhteistyössä rajoittaakseen tai vähentääkseen kansainvälisen ilmailun ympäristövaikutuksia taloudellisesti järkevällä tavalla.

14 – Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimenomaisesti viittaa kysymyksissään, sanamuoto ei ole muuttunut sopimuksen alkuperäisestä versiosta. Sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen saksankieliseen versioon sisältyvää hienoista muutosta (siinä käytetään nyt ilmaisia ”Umweltschutzstandards” eikä enää ilmaisia ”Umweltschutznormen”) ei ole nähtävissä muissa kieliversioissa; englanninkielisessä versiossa käytetään edelleen ilmaisia ”aviation environmental standards” ja ranskan-kielisessä versiossa ilmaisia ”normes sur la protection de l’environnement”.

2. Kun sopimuspuoli harkitsee alueellisella, kansallisella tai paikallisella tasolla ehdotettuja ympäristötoimenpiteitä, sen olisi arvioitava niiden mahdollisia kielteisiä vaikutuksia tähän sopimukseen sisältyvien oikeuksien käyttöön, ja jos tällaisia toimenpiteitä toteutetaan, sen olisi toteutettava asianmukaisia toimia tällaisten kielteisten vaikutusten lieventämiseksi. Kummankin sopimuspuolen on toisen sopimuspuolen pyynnöstä toimitettava kuvaus tällaisesta arvioinnista ja lieventävistä toimista.

3. Ympäristönsuojelutoimenpiteitä käyttöön otettaessa on noudatettava yleissopimuksen liitteissä olevia Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön hyväksymiä ilmailualan ympäristömääräyksiä, ellei eroavuuksista ole ilmoitettu. Sopimuspuolten on sovellettava kaikkia sellaisia ympäristönsuojelutoimenpiteitä, jotka vaikuttavat tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluviin lentoliikennepalveluihin, tämän sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

4. Sopimuspuolet vahvistavat jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen sitoutumisen tasapainotetun toimintamallin periaatteen soveltamiseen.

--

7. Sekakomitean on sopimuspuolten pyynnöstä ja asiantuntijoiden avustamana laadittava suosituksia, joissa käsitellään sopimuspuolten toteuttamien ilmailun päästöihin

liittyvien markkinapohjaisten toimenpiteiden mahdollista päällekkäisyyttä ja keskinäistä johdonmukaisuutta, jotta voidaan välttää kaksinkertaisia toimenpiteitä ja kustannuksia ja keventää lentoyhtiöiden hallintotaakkaa siinä määrin kuin se on mahdollista. Tällaisten suositusten täytäntöönpano edellyttää kummankin sopimuspuolen vaatimusten mukaista sisäistä hyväksyntää tai ratifiointia.

8. Jos sopimuspuoli katsoo, että ilmailualan ympäristönsuojeluun liittyvä asia, ehdotetut uudet toimenpiteet mukaan luettuina, vaikuttaa tämän sopimuksen soveltamiseen tai täytäntöönpanoon, se voi pyytää sekakomitean koollekutsumista 18 artiklan mukaisesti käsittelemään asiaa ja kehittämään asianmukaisia ratkaisumalleja perustelluiksi katsottuihin huolenaiheisiin.”

### *B Unionin oikeus*

22. Euroopan unionissa sovellettavalla kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä (jäljempänä EU:n päästökauppajärjestelmä) pyritään rajoittamaan ja vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä markkinaperusteisilla välineillä. Tämä järjestelmä, josta käytetään toisinaan myös englanninkielistä ilmaisua ”cap and trade”, otettiin käyttöön

direktiivillä 2003/87/EY,<sup>15</sup> ja sitä sovelletaan koko Euroopan talousalueella (ETA).<sup>16</sup>

23. Direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan direktiivillä pyritään etenkin täyttämään Kioton pöytäkirjan mukaiset unionin sitoumukset:

”Yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet täyttävänsä yhteisesti Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä päätöksen 2002/358/EY mukaisesti. Tällä direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle.”

24. Ilmailusta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt eivät alun perin kuuluneet EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin. Vuonna 2008 unionin lainsäätäjä kuitenkin päätti ilmailutoiminnan sisällyttämisestä järjestelmään 1.1.2012

15 – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32).

16 – Järjestelmää laajennettiin koskemaan koko ETA:ta ETA-sopimuksen liitteen XX (Ympäristö) muuttamisesta 26.10.2007 tehdyllä ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 146/2007 (EUVL 2008, L 100, s. 92) ja ilmailun osalta ETA-sopimuksen liitteen XX (Ympäristö) muuttamisesta 1.4.2011 tehdyllä ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 6/2011 (EUVL L 93, s. 35).

alkaan. Kaikkien lentoyhtiöiden – myös kolmansiin maihin sijoittautuneiden – on siksi vuodeksi 2012 ensimmäistä kertaa os-tettava ja lunastettava päästöoikeuksia unio-nin alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähteviä tai tällaiselle lentopaikalle saapuvia lentojaan varten. Tätä tarkoitusta varten direktiiviä 2003/87 muutettiin ja täydennettiin direktii-villä 2008/101.<sup>17</sup>

25. Muutettuun direktiiviin sisältyy uusi II luku, jonka otsikko on ”Ilmailu” ja joka koos-tuu 3 a–3 g artiklasta. Luvun soveltamisala määritellään 3 a artiklassa seuraavasti:

”Tämän luvun säännöksiä on sovellettava liitteessä I tarkoitettuun ilmailutoimintaan liittyvien päästöoikeuksien jakamiseen ja myöntämiseen.”

Muutetun direktiivin liitteeseen I sisältyvän käsitelmääritelmän mukaan direktiivin so-veltamisalaan kuuluvalla ilmailutoiminnalla tarkoitetaan ”lentoja, jotka saapuvat perus-tamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle tai lähtevät sieltä”.<sup>18</sup>

17 – Direktiivistä 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, käytetään jäljempänä myös nimitystä ”muutettu direktiivi”.

18 – Muutetun direktiivin liitteen I mukaan EU:n päästökauppa-järjestelmän ulkopuolelle jäävät vain muutamat lentotyypit, esimerkiksi sotilasilma-aluksilla suoritettavat sotilaslennot.

Muutetun direktiivin liitteessä IV olevassa B osassa säädetään lisäksi, että ilmailutoimin-nan päästöt on laskettava kaavalla ”poltto-aineen kulutus x päästökerroin”. Kyseisestä liitteestä ilmenee lisäksi, että ilma-alusten käyttäjien ilmailutoiminnan laajuuden mää-rittämiseksi käytetään kaavaa ”tonnikilomet-rit = matka x hyötykuorma”, jossa matkalla tarkoitetaan lähtölentopaikan ja saapumis-lentopaikan välistä isoympyräreittiä, johon on lisätty kiinteä tekijä 95 kilometriä.

26. Muutetun direktiivin 3 c artiklassa sää-detään ilmailun päästöoikeuksien kokonais-määrästä seuraavaa:

”1. Ilma-alusten käyttäjille 1 päivän tam-mikuuta 2012 ja 31 päivän joulukuuta 2012 välillä jaettavien ilmailun päästöoikeuksien kokonaismäärä on 97 prosenttia ilmailun aiemmista päästöistä.

2. -- 1 päivänä tammikuuta 2013 alkava-na kautena ja, mikäli -- ei tehdä mitään muutoksia, kunakin sitä seuraavana kautena ilma-alusten käyttäjille myönnettävien il-mailun päästöoikeuksien kokonaismäärä on 95 prosenttia ilmailun aiemmista päästöistä

kerrottuna kauteen kuuluvien vuosien määrällä. –”<sup>19</sup>

27. Muutetun direktiivin 3 d artiklassa, jonka otsikko on ”Ilmailun päästöoikeuksien jakomenettely huutokaupalla”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 3 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina kautena on 15 prosenttia päästöoikeuksista myytävä huutokaupalla.

2. Tammikuun 1 päivästä 2013 alkaen 15 prosenttia päästöoikeuksista on myytävä huutokaupalla. Tätä prosenttiosuutta voidaan lisätä osana tämän direktiivin yleistä uudelleentarkastelua.

--

4. Jäsenvaltioiden on päätettävä, miten päästöoikeuksien huutokaupasta saatuja tuloja käytetään. Kyseiset tulot olisi käytettävä ilmastonmuutoksen torjumiseen EU:ssa ja kolmansissa maissa --.

--”

28. Muutetun direktiivin IV lukuun (”Ilmailuun ja kiinteisiin laitoksiin sovellettavat säännökset”) sisältyvässä 12 artiklan 2 a

19 – Muutetun direktiivin 3 artiklan s kohdan mukaan ilmailun aiemmat päästöt lasketaan ilmailutoimintaan käytettävien ilma-alusten vuosien 2004–2006 keskimääräisten vuotuisen päästöjen perusteella. Ne vahvistettiin viimeksi 7.3.2011 tehdystä komission päätöksessä 2011/149/EU (EUVL L 61, s. 42).

kohdassa säädetään päästöoikeuksien siirtämisestä, palauttamisesta ja mitätöimisestä seuraavaa:

”Hallinnoivan jäsenvaltion on varmistettava, että kunkin vuoden huhtikuun 30 päivään mennessä kukin ilma-aluksen käyttäjä palauttaa liitteessä I tarkoitettuun ilmailutoiminnasta, jonka osalta se on ilma-aluksen käyttäjä, edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän kohdan mukaisesti palautetut päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.”

29. Muutetun direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää tehokkaasti ja säädetävä rikkomiseen sovellettavista tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista. Seuraamuksena voi olla jopa toimintakieltoon määrääminen, josta komissio päättää tarvittaessa jäsenvaltion pyynnöstä. Jäsenvaltioiden on julkistettava niiden ilma-alusten käyttäjien nimet, jotka ovat rikkoneet päästöoikeusjärjestelmän vaatimuksia.

30. Muutetun direktiivin 25 a artiklassa, jonka otsikko on ”Lentoliikenteen ilmastomuutosvaikutusten vähentämistä koskevat kolmansien maiden toimet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos kolmas maa hyväksyy toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää kyseisestä maasta lähtevien ja yhteisöön saapuvien lentojen ilmastovaikutuksia, komissio tarkastelee kyseistä kolmatta maata ja 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa komiteassa olevia jäsenvaltioita kuultuaan käytettävissä olevia vaihtoehtoja, jotta mahdollistettaisiin yhteisön järjestelmän ja kyseisen maan toimenpiteiden optimaalinen vuorovaikutus.

siviili-ilmailujärjestön (ICAO) toiminnan kautta rajoittamaan tai vähentämään sellaisia ilmailusta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä, jotka eivät kuulu Montrealin pöytäkirjan soveltamisalaan.

Komissio voi tarvittaessa hyväksyä muutoksia, joiden seurauksena kyseisestä maasta saapuvat lennot eivät kuulu liitteessä I tarkoitettuun ilmailutoimintaan, tai säätää liitteessä I tarkoitettuun ilmailutoimintaan tehtävistä muista muutoksista, joita edellytetään – –

2. Yhteisö ja sen jäsenvaltiot pyrkivät edelleen yhteisymmärrykseen maailmanlaajuisista toimenpiteistä ilmailun aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Komissio harkitsee tällaisen yhteisymmärryksen perusteella, onko tätä direktiiviä tarpeen muuttaa siltä osin kuin se koskee ilmalusten käyttäjiä.”

31. Täydentävästi on viitattava direktiivin 2008/101 johdanto-osan 8, 9, 10, 11 ja 17 perustelukappaleeseen, joissa todetaan seuraavaa:

”(8) Puitesopimuksen Kioton pöytäkirjassa – – edellytetään, että teollisuusmaat pyrkivät Kansainvälisen

- (9) Yhteisö ei ole [Chicagon yleissopimuksen] sopimuspuoli, kun taas kaikki jäsenvaltiot ovat sekä kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolia että ICAO:n jäseniä. Jäsenvaltiot tukevat edelleen muiden ICAO:n valtioiden kanssa sellaisten toimenpiteiden, muun muassa markkinaperusteisten välineiden, kehittämistä, joissa käsitellään ilmailun aiheuttamia ilmastomuutosvaikutuksia. Vuonna 2004 pidetyssä ICAO:n ilmailun ympäristönsuojelukomitean kuudennessa kokouksessa päätettiin, että pelkästään ilmailun päästöjä koskevaa, uuteen ICAO:n oikeudelliseen välineeseen perustuvaa päästökauppajärjestelmää ei silloin kannattanut valmistella ICAO:n yhteydessä. Tästä syystä syyskuussa 2004 pidetyn ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselmassa A35–5 ei ehdotettu uutta oikeudellista välinettä, vaan kannatettiin avointa päästökauppaa ja sitä, että valtiot voivat sisällyttää kansainvälisen lentoliikenteen päästöt päästökauppajärjestelmiinsä. Syyskuussa 2007 pidetyn ICAO:n 36. yleiskokouksen päätöslauselman A36–22 lisäyksessä L kehoitetaan sopimusvaltioita olemaan

panematta täytäntöön muiden sopimusvaltioiden ilma-alusten käyttäjiä koskevaa päästökauppajärjestelmää, paitsi näiden valtioiden yhteisen sopimuksen pohjalta. Euroopan yhteisön jäsenvaltiot ja viisitoista muuta Euroopan valtiota palautti mieleen, että Chicagon yleissopimuksessa tunnustetaan nimenomaan kunkin sopimuspuolen oikeus soveltaa kaikkien valtioiden ilma-aluksiin omaa ilmailulainsäädäntöään syrjintää harjoittamatta, ja esittivät kyseistä päätöslauselmaa koskevan varauman sekä pidättivät oikeuden toteuttaa ja soveltaa markkina-perusteisia toimenpiteitä Chicagon yleissopimuksen mukaisesti syrjintää harjoittamatta kaikkien valtioiden kaikkiin ilma-alusten käyttäjiin, jotka tarjoavat palveluita niiden alueelle, alueelta tai alueella.

Lokakuussa 2002, joulukuussa 2003 ja lokakuussa 2004 tekemissään päätelmissä neuvosto on toistuvasti kehottanut komissiota ehdottamaan toimia kansainvälisen lentoliikenteen ilmastovaikutusten vähentämiseksi.

- (11) Huomattavien päästövähennysten aikaansaamiseksi olisi toteutettava politiikkoja ja toimenpiteitä jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla kaikilla yhteisön talouden aloilla. Jos ilmailualan ilmastovaikutusten kasvu jatkuu nykyistä tahtia, se mitätöi merkittävällä tavalla muilla aloilla ilmastomuutoksen torjumiseksi tehtyjä vähennyksiä.

--

- (10) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 1600/2002/EY -- vahvistetussa kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa edellytettiin, että komissio määrittelisi ja toteuttaisi erityisiä toimia lentoliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, mikäli tällaisista toimenpiteistä ei sovitaisi ICAO:ssa vuoteen 2002 mennessä.

- (17) Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden olisi pyrittävä edelleen yhteisymmärryksen maailmanlaajuisista toimenpiteistä ilmailun aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Yhteisön järjestelmä voi toimia mallina päästökaupan käytölle maailmanlaajuisesti. Yhteisön ja jäsenvaltioiden olisi pidettävä edelleen yhteyttä kolmansiin osapuoliin tämän direktiivin täytäntöönpanon aikana ja kannustettava kolmansia maita toteuttamaan



vastaavia toimenpiteitä. Jos kolmas maa hyväksyy yhteisöön saapuvien lentojen ilmastovaikutusten vähentämiseksi toimenpiteitä, joilla on vähintään sama ympäristövaikutus kuin tällä direktiivillä, komission olisi kyseistä maata kuultuaan tarkasteltava käytettävissä olevia vaihtoehtoja, jotta mahdollistettaisiin yhteisön järjestelmän ja kyseisen maan toimenpiteiden optimaalinen vuorovaikutus. Kolmansissa maissa kehitteillä olevat päästökauppajärjestelmät alkavat mahdollistaa optimaalisen vuorovaikutuksen yhteisön järjestelmän kanssa siltä osin kuin ne kattavat ilmailun. Kahdenväliset järjestelyt, jotka koskevat yhteisön järjestelmän kytkemistä muihin päästökauppajärjestelmiin yhteisen järjestelmän luomiseksi tai vastaavien toimien huomioon ottamista päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi, voisivat olla askel kohti maailmanlaajuisesta sopimusta. Tällaisia kahdenvälisiä järjestelyjä tehtäessä komissio voi muuttaa yhteisön järjestelmään sisällytetyjä ilmailutoiminnan tyyppisiä, mukaan lukien tästä seuraavat mukautukset ilmailuksen käyttäjille myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärään.”

### *C Kansallinen oikeus*

32. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa merkityksellinen on ilmailusta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien

kaupan järjestelmästä vuonna 2009 annettu asetus (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009, jäljempänä vuoden 2009 asetus),<sup>20</sup> johon sisältyy osa direktiivin 2008/101 kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä.<sup>21</sup>

### **III Pääasian oikeudenkäynti**

33. Ennakkoratkaisua pyytäneessä High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionissa (Administrative Court) on vireillä vuoden 2009 asetuksesta nostettu kanne.

34. Kanteen nosti 16.12.2009 neljä kantajaa, joiden kotipaikka on Yhdysvalloissa. Kyseessä ovat The Air Transport Association of America (jäljempänä ATAA), American Airlines (jäljempänä AA), Continental Airlines (jäljempänä Continental) ja United Air Lines (jäljempänä UAL). ATAA on yhdysvaltalainen voittoja tavoittelematon lentoyhtiöiden toimialajärjestö. AA, Continental ja UAL ovat maailmanlaajuisia lentoliikennettä harjoittavia lentoyhtiöitä, joiden kotipaikka on Yhdysvalloissa ja jotka liikennöivät myös Euroopan unionin alueelle. EU:n päästökauppajärjestelmässä tarkoitettu

20 – SI 2009/2301.

21 – Kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä sisältyy myös vuonna 2010 annettuun samannimiseen asetukseen (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2010, jäljempänä vuoden 2010 asetus; SI 2010/1996). Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan vuoden 2010 asetuksella on osittain korvattu vuoden 2009 asetus ja täydennetty sitä, joten vuoden 2010 asetusta voitaisiin sen mukaan pitää pääasian uutena kohteena.

niitä hallinnoiva jäsenvaltio on Yhdistynyt kuningaskunta.<sup>22</sup>

35. Vastaaja on Yhdistyneen kuningaskunnan energia- ja ilmastonmuutosministeri,<sup>23</sup> joka vastaa pääasiallisesti direktiivin 2008/101 täytäntöönpanosta.

36. Sekä kantajien että vastaajan vaatimuksia tukevat väliintulijat. Kantajien vaatimuksia pääasiassa tukevat seuraavat kaksi järjestöä:<sup>24</sup> yhtäältä Kansainvälinen ilmakuljetusliitto (International Air Transport Association, jäljempänä IATA) ja toisaalta kanadalaisten lentoyhtiöiden yhteisjärjestö National Airlines Council of Canada (jäljempänä NACC). Vastaajan vaatimuksia tukee yhteensä viisi ympäristöjärjestöä,<sup>25</sup> nimittäin Aviation Environment Federation (jäljempänä AEF), Maailman luonnonsäätiön Yhdistyneen

kuningaskunnan osasto (jäljempänä WWF-UK), European Federation for Transport and Environment (jäljempänä EFTE), Environmental Defense Fund (EDF) ja Earthjustice.

37. Kantajat väittävät väliintulijoidensa tukeamana lähinnä, että direktiivi 2008/101 – joka pannaan täytäntöön vuoden 2009 asetuksella – on kansainvälisen oikeuden vastainen ja siksi pätemätön. Vastaaja ja sen vaatimuksia tukevat väliintulijat esittävät aivan päinvastaisen näkemyksen.

#### IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

38. High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) on esittänyt 8.7.2010 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 22.7.2010, unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

22 – Ks. hallinnoivasta jäsenvaltiosta muutetun direktiivin 3 artiklan q kohta ja 18 a artikla sekä – viimeksi – niiden ilma-alusten käyttäjien luettelosta, jotka harjoittivat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa 1 päivänä tammikuuta 2006 tai sen jälkeen, ja hallinnoivan jäsenvaltion yksilöimisestä kunkin ilma-aluksen käyttäjän osalta annetun asetuksen (EY) N:o 748/2009 muuttamisesta 2.2.2011 annettu komission asetus (EU) N:o 115/2011 (EUVL L 39, s. 1).

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

24 – Molemmat esiintyvät yhtenä väliintulijana (”single intervener”).

25 – Myös ne osallistuvat menettelyyn yhtenä väliintulijana (”single intervener”).

”1) Voidaanko direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101/EY ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi EU:n päästökauppajärjestelmään –, pätevyys riitauttaa tässä asiassa vetoamalla johonkin tai kaikkiin

seuraavista kansainvälisen oikeuden säännöistä:

a) kansainvälisen tapaoikeuden periaate, jonka mukaan jokaisella valtiolla on täydellinen ja yksinomainen suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan

b) kansainvälisen tapaoikeuden periaate, jonka mukaan yksikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minäkään aavan meren osan kuuluvan suvereniteettinsa piiriin

c) kansainvälisen tapaoikeuden periaate, joka koskee vapautta lentää aavan meren yläpuolella

d) kansainvälisen tapaoikeuden periaate (jonka olemassaolon vastaaja kiistää), jonka mukaan aavan meren yläpuolella lentävät ilma-alukset kuuluvat rekisterivaltionsa yksinomaiseen lainkäyttövaltaan, jollei kansainvälisessä sopimuksessa nimenomaisesti toisin määrätä

e) Chicagon yleissopimus (erityisesti 1, 11, 12, 15 ja 24 artikla)

f) Avoin taivas -sopimus (erityisesti 7 artikla, 11 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 15 artiklan 3 kohta)

g) Kioton pöytäkirja (erityisesti 2 artiklan 2 kappale)?

Jos kysymykseen 1 vastataan myöntävästi:

2) Onko muutettu direktiivi pätemätön, jos ja siltä osin kuin siinä säädettyä päästökauppajärjestelmää sovelletaan (joko yleisesti tai kolmansissa maissa rekisteröityjen ilma-alusten osalta) lentojen sellaisiin osuuksiin, jotka lennetään EU:n jäsenvaltioiden ilmatilan ulkopuolella, koska se rikkoo yhtä tai useampaa edellä mainituista kansainvälisen tapaoikeuden periaatteista?

3) Onko muutettu direktiivi pätemätön, jos ja siltä osin kuin siinä säädettyä päästökauppajärjestelmää sovelletaan (joko yleisesti tai kolmansissa maissa rekisteröityjen ilma-alusten osalta) lentojen sellaisiin osuuksiin, jotka lennetään EU:n jäsenvaltioiden ilmatilan ulkopuolella, koska se rikkoo

a) Chicagon yleissopimuksen 1, 11 ja/tai 12 artiklaa

- b) Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklaa? Yhdistyneen kuningaskunnan, Islannin ja Norjan hallitukset sekä Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio.
- 4) Onko muutettu direktiivi pätemätön siltä osin kuin siinä säädettyä päästökauppajärjestelmää sovelletaan ilmailutoimintaan, koska se rikkoo
- a) Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaletta ja Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohtaa

40. Unionin tuomioistuimessa 5.7.2011 pidettyyn istuntoon osallistuivat kaikki kirjalliseen käsittelyyn osallistuneet, lukuun ottamatta Alankomaiden, Belgian, Italian, Itävallan, Saksan ja Islannin hallituksia, ja lisäksi Tanskan hallitus.

## V Arviointi

- b) Chicagon yleissopimuksen 15 artiklaa yksinään tai yhdessä Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan ja 15 artiklan 3 kohdan kanssa
- c) Chicagon yleissopimuksen 24 artiklaa yksinään tai yhdessä Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan kanssa?”

41. Pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt katsovat, että kansainvälisen lentoliikenteen sisällyttäminen EU:n päästökauppajärjestelmään on ristiriidassa useiden kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden ja kansainvälisten sopimusten kanssa. Ne pitävät sen vuoksi pätemättömänä direktiiviä 2008/101, jolla EU:n päästökauppajärjestelmä laajennettiin kosemaan ilmailutoimintaa.

39. Asian kirjalliseen käsittelyyn unionin tuomioistuimessa osallistuivat pääasian kantajat, sekä kantajien että vastaajan väliintulijat, Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävallan, Puolan, Ranskan, Ruotsin, Saksan,

42. Pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt riitauttavat direktiivin 2008/101 pätevyyden lähinnä seuraaviin kolmeen ryhmään jaettavilla väitteillä: Ne väittävät ensinnäkin, että Euroopan unioni ylittää kansainvälisen oikeuden mukaisen toimivaltansa, kun se ei

rajaa päästökauppajärjestelmäänsä puhtaasti Euroopan sisäisiin lentoihin vaan sisällyttää siihen myös sellaisia kansainvälisten lentojen reittiosuuksia, jotka lennetään aavan meren yläpuolella tai kolmansien maiden alueella.<sup>26</sup> Toiseksi ne katsovat, että kansainvälistä lentoliikennettä koskevasta päästökauppajärjestelmästä on neuvoteltava ja päätettävä ICAO:ssa; sitä ei voida ottaa käyttöön yksipuolisesti.<sup>27</sup> Kolmanneksi ne väittävät, että päästökauppajärjestelmä vastaa kansainvälisissä sopimuksissa kiellettyä veroa tai maksua.<sup>28</sup>

43. On riidatonta, että kansainvälinen oikeus sitoo Euroopan unionia. Unioni on ensinnäkin oikeushenkilö (SEU 47 artikla), ja sillä voi siten olla kansainväliseen oikeuteen perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Unioni on lisäksi asettanut nimenomaisesti tavoitteeseen edistää osaltaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä (SEU 3 artiklan 5 kohdan toinen virke) sekä edistää muualla maailmassa kansainvälisen oikeuden noudattamista (SEU 21 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta).

44. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin on käytettävä toimivaltaansa

26 – Tätä käsitellään toisessa ja kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä.

27 – Tätä käsitellään neljännen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdassa.

28 – Tätä käsitellään neljännen ennakkoratkaisukysymyksen b ja c kohdassa.

kansainvälistä oikeutta noudattaen.<sup>29</sup> Käytännössä toimivaltaansa ennakkoratkaisumenettelyssä (SEU 19 artiklan 3 kohdan b alakohta ja SEU 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta) unionin tuomioistuimen on tutkittava, voiko unionin toimielinten säädösten pätevyys vaikuttaa se, että ne ovat ristiriidassa kansainvälisen oikeuden määräyksen kanssa.<sup>30</sup>

45. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksityiset oikeussubjektit (eli luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt) voivat vedota oikeudenkäynneissä mielivaltaisesti kansainvälisen oikeuden määräyksiin tai periaatteisiin saadakseen unionin toimielinten säädöksiä kumottua. Jokaisen kansainvälisen oikeuden määräyksen ja periaatteen, josta asiassa on konkreettisesti kyse, yhteydessä on aina selvitettävä erikseen, voidaanko sitä käyttää luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön viereille panemassa asiassa arviointiperusteena unionin säädösten laillisuuden tutkimisessa, ja jos voidaan, niin missä määrin.<sup>31</sup> Tämä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä käsiteltävä problematiikka edeltää loogisesti varsinaista direktiivin 2008/101 (tai direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna

29 – Asia C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992 (Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 9 kohta); asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok., s. I-3655, 45 kohta); asia C-308/06, Intertanko ym., tuomio 3.6.2008 (Kok., s. I-4057, 51 kohta) ja yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351, 291 kohta, ns. Kadi-tapaus).

30 – Yhdistetyt asiat 21/72-24/72, International Fruit Company ym., tuomio 12.12.1972 (Kok., s. 1219, 6 kohta) ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Racke, tuomion 27 kohta.

31 – Edellä alaviitteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomion 8 kohta; vastaavasti edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 43 ja 45 kohta.

direktiivillä 2008/101) pätevyiden tutkimista; sitä on näin ollen tarkasteltava ensin.

ennakkoratkaisupyyntöissä mainitaan useassa kohdassa muut kansainväliset sopimukset, joihin väliintulijat ovat viittaneet, mutta niitä ei ole sisällytetty unionin tuomioistuimelle esitettyihin pätevyttä koskeviin kysymyksiin.

46. Keskityn esille tulleiden oikeuskysymysten arvioinnissa niihin kansainvälisen oikeuden periaatteisiin ja määräyksiin, joita kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset konkreettisesti koskevat. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella muita kansainvälisiä sopimuksia, joihin erityisesti kantajien vaatimuksia tukevat väliintulijat ovat pääasiassa vedonneet.<sup>32</sup> Teoriassa on mahdollista, että unionin tuomioistuin lausuu ennakkoratkaisumenettelyssä omasta aloitteestaan mahdollisista pätemättömyysperusteista, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole käsitellyt pyynnössään.<sup>33</sup> Pätevyyttä koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä sen pitäisi kuitenkin käyttää tätä mahdollisuutta ainoastaan säästeliäästi. Jos oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että kansallinen tuomioistuin hylkää implisiittisesti ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen unionin tuomioistuimelle tietystä määräyksestä, myöskään unionin tuomioistuimen ei pitäisi käsitellä sitä.<sup>34</sup> Tämä on tilanne käsiteltävässä asiassa: High Courtin

*A Kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden käyttäminen arviointiperusteina direktiivin 2008/101 pätevyiden tutkimisessa (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)*

47. Ensimmäisen kysymyksen yhteydessä on tarkasteltava sitä perustavaa ongelmaa, voidaanko – ja jos voidaan, niin missä määrin – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemia kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteita ylipäätään käyttää arviointiperusteina tutkittaessa direktiivin 2008/101 pätevyttä kansallisissa tuomioistuimissa luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden – tässä yritysten ja niiden yhteisjärjestöjen – vireille panemisasioissa.

32 – Kyseessä ovat erityisesti Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välinen Euro-Välimeri-lentoliikennesopimus (allekirjoitettu Brysselissä 12.12.2006; EUVL L 386, s. 57) ja Kanadan sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen lentoliikennesopimus (allekirjoitettu Brysselissä 17.12.2009; EUVL 2010, L 207, s. 32). Väliintulijat viittaavat lisäksi joihinkin jäsenvaltioiden tekemiin kahdenvälisten lentoliikennesopimuksiin.

33 – Asia C-61/98, De Haan, tuomio 7.9.1999 (Kok., s. I-5003, 47 kohta).

34 – Vastaavasti asia 247/86, Alsatel, tuomio 5.10.1988 (Kok., s. 5987, 7 ja 8 kohta) ja asia C-408/95, Eurotunnel ym., tuomio 11.11.1997 (Kok., s. I-6315, 34 kohta, luettuna yhdessä 33 kohdan kanssa).

48. Tarkastelen tätä aihetta aluksi kyseisten kolmen kansainvälisen sopimuksen – Chicagon yleissopimuksen, Kioton pöytäkirjan ja Avoin taivas -sopimuksen – yhteydessä (vrt. jäljempänä 1 kohta) ja sen jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien eri kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden yhteydessä (vrt. jäljempänä 2 kohta).

1. Kansainväliset sopimukset (ensimmäisen kysymyksen e–g kohta)

a) Chicagon yleissopimus (ensimmäisen kysymyksen e kohta)

49. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainvälisiä sopimuksia voidaan käyttää arviointiperusteina unionin toimielinten säädösten pätevyyden tutkinnassa, edellyttäen, että seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät:<sup>35</sup>

51. Chicagon yleissopimuksesta on ensinnäkin todettava, ettei ensimmäinen edellä 49 kohdassa mainituista edellytyksistä täyty sen kohdalla.

– ensinnäkin sopimuksen on oltava Euroopan unionia sitova

52. Euroopan unioni ei nimittäin ole Chicagon yleissopimuksen sopimuspuoli. Unionilla ei näin ollen muodollisesti ole siihen perustuvia oikeuksia eikä velvollisuuksia.

– toiseksi sopimuksen luonne ja yleinen rakenne eivät saa olla esteenä tällaiselle pätevyyden tutkimiselle, ja sen määräysten on lisäksi oltava sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä.

53. Pääasian kantajat ja niiden vaatimuksia tukevat järjestöt kuitenkin katsovat, että Chicagon yleissopimus sitoo unionia aineellisesti. Ne perustavat väitteensä yhtäältä SEUT 351 artiklaan ja toisaalta toiminnallisen seuraannon teoriaan.

50. Jälkimmäisen edellytyksen yhteydessä on otettava huomioon, että kysymys direktiivin 2008/101 pätevyydestä liittyy tässä tapauksessa asiaan, jonka ovat panneet vireille yksityiset oikeussubjektit – useat lentoyhtiöt ja niiden yhteisjärjestö.<sup>36</sup>

54. Kumpaakaan perustelua ei kuitenkaan voida hyväksyä.

35 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 43–45 kohta; ks. lisäksi edellä alaviitteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomion 7 ja 8 kohta; asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001 (Kok., s. I-7079, 52 kohta) sekä – erityisesti jälkimmäisestä edellytyksestä – asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 39 kohta) ja yhdistetyt asiat C-120/06 P ja C-121/06 P, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 9.9.2008 (Kok., s. I-6513, 110 kohta, ns. FIAMM-tapaus).

36 – Vastaavasti myös edellä alaviitteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomion 8 kohta.

i) Chicagon yleissopimus ei sido unionia SEUT 351 artiklan nojalla

55. SEUT 351 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 307 artikla tai ETA-sopimuksen 234 artikla) ensimmäisestä kohdasta ilmenee, että

perussopimusten (SEU ja SEUT<sup>37</sup>) määräykset eivät vaikuta jäsenvaltioiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin kolmansiin maihin nähden, sikäli kuin kyse on oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka johtuvat ennen kyseisen jäsenvaltion Euroopan unioniin liittymispäivää tehdyistä kansainvälisistä sopimuksista.

perustuvia velvoitteita kyseisiin kolmansiin maihin nähden.<sup>40</sup> Tässä yhteydessä sovelletaan myös kansainvälisessä oikeudessa tunnustettua suhteellisen vaikutuksen periaatetta, jonka mukaan sopimuksilla ei luoda velvoituksia eikä oikeuksia kolmansille (pacta tertiis nec nocent nec prosunt).<sup>41</sup>

56. Kun SEUT 351 artiklan ensimmäisessä kohdassa tunnustetaan tällaiset jäsenvaltioiden ennen liittymistään kolmansien maiden kanssa tekemät sopimukset, unionin oikeudessa otetaan huomioon kansainväliseen oikeuteen perustuva pacta sunt servanda -periaate.<sup>38</sup> Toisin ilmaistuna Euroopan unionin jäsenyys ei velvoita jäsenvaltioita rikkomaan kolmansien maiden kanssa aiemmin tekemiään kansainvälisiä sopimuksia.<sup>39</sup>

57. Unionin toimielimillä on puolestaan ai-noastaan velvoite olla estämättä jäsenvaltioiden aikaisemmista sopimuksista johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa; jäsenvaltioiden aikaisemmista sopimuksista ei esimerkiksi johdu unionille kansainväliseen oikeuteen

58. Se, etteivät jäsenvaltioiden aikaisemmin tekemät sopimukset sido unionia, käy myös selväksi, kun SEUT 351 artiklaan sisältyviä jäsenvaltioiden aikaisemmin tekemiä sopimuksia koskevia sääntöjä verrataan sääntöihin, joita sovelletaan SEUT 216 artiklan nojalla unionin tekemiin sopimuksiin. SEUT 216 artiklan 2 kohdassa nimittäin määrätään, että unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, kun taas SEUT 351 artiklaan ei sisälly vastaavaa määräystä, joka koskisi jäsenvaltioiden aikaisemmin tekemiä sopimuksia. SEUT 351 artiklasta ei johdu unionin toimielimille velvoitetta mukauttaa unionin oikeutta jäsenvaltioiden aikaisemmin tekemiin sopimuksiin. Jäsenvaltiot ovat sitä vastoin SEUT 351 artiklan toisen kohdan nojalla velvollisia käyttämään kaikkia aiheellisia keinoja aikaisemmin tekemiensä sopimusten ja unionin perussopimusten (SEU ja SEUT) mahdollisten ristiriitojen poistamiseksi. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa

37 – Ks. SEU 1 artiklan kolmannen kohdan ensimmäinen virke ja SEUT 1 artiklan 2 kohdan toinen virke.

38 – Pacta sunt servanda -periaatteesta ks. valtiosopimusoikeutta koskevan 23.5.1969 tehdyn Wienin yleissopimuksen 26 artikla ja täydentävästi 30 artiklan 4 kappaleen b kohta (RTNU, nide 1155, s. 331).

39 – Vastaavasti asia 812/79, Burgoa, tuomio 14.10.1980 (Kok., s. 2787, Kok. Ep. V, s. 323, 8 kohta); asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997 (Kok., s. I-81, 56 kohta); asia C-62/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5171, 44 kohta); asia C-216/01, Budejovický Budvar, tuomio 18.11.2003 (Kok., s. I-13617, 144 ja 145 kohta) ja asia C-118/07, komissio v. Suomi, tuomio 19.11.2009 (Kok., s. I-10889, 27 kohta).

40 – Edellä alaviiteessä 39 mainittu asia Burgoa, tuomion 9 kohta.

41 – Asia C-386/08, Brita, tuomio 25.2.2010 (Kok., s. I-1289, 44 kohta).



mukautettava tai irtisanottava kolmansien maiden kanssa aikaisemmin tekemiään sopimuksia.<sup>42</sup>

59. Chicagon yleissopimus ei siis sido unionia SEUT 351 artiklan nojalla.

ii) Chicagon yleissopimus ei sido unionia toiminnallisen seuraannon perusteella

60. Chicagon yleissopimuksen unionia sitovaa vaikutusta ei voida johtaa myöskään toiminnallisen seuraannon teoriasta.

61. Toiminnallisen seuraannon teoria perustuu yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa International Fruit Company ym. antamaan tuomioon. Siinä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vuoden 1947 GATT-sopimus sitoi silloista Euroopan talousyhteisöä, vaikkei se ollutkaan muodollisesti sopimuspuoli, jos yhteisö ETY:n perustamissopimuksen nojalla vastaa aikaisemmin jäsenvaltioille kuuluneesta toimivallasta yleissopimuksen soveltamisalalla.<sup>43</sup>

62. Tätä GATT-sopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan voida automaattisesti soveltaa muihin kansainvälisiin yleissopimuksiin.<sup>44</sup> Se ei sovellu erityisesti tarkasteltavana olevaan ilmailutoiminnan alaan.

63. Ensinnäkään – pääasian kantajien ja niitä tukevien järjestöjen näkemyksestä poiketen – jäsenvaltioiden toimivalta ilmailutoiminnan alalla ei nimittäin ole vielä siirtynyt kokonaan unionille.<sup>45</sup> Siten esimerkiksi ilmailusopimuksia on tehty aivan viime aikoihin saakka ”jaetun toimivallan sopimuksina”, joissa sopimuspuolina ovat unionin ohella myös sen jäsenvaltiot.<sup>46</sup>

64. Toiseksi ei ole viitteitä siitä, että Euroopan unioni tai sitä ennen Euroopan yhteisö esiintyisi ICAO:ssa jäsenvaltioiden seuraajana ja että tällainen esiintyminen saisi muiden Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolten suostumuksen, kuten tilanne oli vuoden

42 – Edellä alaviiteessä 39 mainitut asia komissio v. Portugal, tuomion 49 ja 52 kohta ja asia Budejovický Budvar, tuomion 170 kohta.

43 – Edellä alaviiteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., erityisesti tuomion 18 kohta; toiminnallisen seuraannon teoriasta ks. lisäksi asia C-301/08, Bogiatzi, tuomio 22.10.2009 (Kok., s. I-10185, 25 kohta) ja asia C-533/08, TNT Express Nederland, tuomio 4.5.2010 (Kok., s. I-4107, 62 kohta).

44 – Asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15, 16 kohta); asia C-188/07, Commune de Mesquer, tuomio 24.6.2008 (Kok., s. I-4501, 85 kohta) ja edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 48 kohta.

45 – Vastaavasti – eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtäläistytymisestä 12.10.1929 tehdystä Varsovan sopimuksesta – edellä alaviiteessä 43 mainittu asia Bogiatzi, tuomion 32 ja 33 kohta.

46 – Ks. tästä esim. edellä alaviiteessä 32 mainitut Marokon ja Kanadan kanssa tehdyt lentoliikennesopimukset.

1947 GATT-sopimuksen kohdalla.<sup>47</sup> Kuten myös asiakirja-aineistosta ilmenee, unionilla on ICAO:ssa ainoastaan tarkkailija-asema, ja se koordinoi jäsenvaltioiden kantoja ennen ICAO:n elinten kokouksia mutta ei esiinny kyseisissä elimissä – ainakaan tällä hetkellä – jäsenvaltioiden edustajana.<sup>48</sup> Pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt myönsivät tämän istunnossa unionin tuomioistuimen tiedustellessa asiaa.

arviointiperusteena direktiivin 2008/101 pätevyuden tutkimisessa. Se, että kaikki unionin jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolia, voi kuitenkin vaikuttaa unionin oikeuden säännösten tulkintaan;<sup>50</sup> tämä seuraa vilpittömän mielen periaatteesta, jota sovelletaan myös kansainvälisessä oikeudessa ja josta on lisäksi annettu unionin oikeudessa erityismääräys SEU 4 artiklan 3 kohdassa.<sup>51</sup>

65. Näissä olosuhteissa kyseessä ei voida katsoa olevan toiminnallinen seuraanto, jonka perusteella unioni olisi ottanut hoitaakseen jäsenvaltioidensa tehtävät ICAO:ssa ja näin ollen Chicagon yleissopimus sitoisi – aineellisesti – unionia. Pelkästään se, että kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolia, ei sinänsä riitä tekemään mainitusta yleissopimuksesta unionia sitovaa.<sup>49</sup>

b) Kioton pöytäkirja ja Avoin taivas -sopimus (ensimmäisen kysymyksen f ja g kohta)

### iii) Väli päätelmä

66. Koska Chicagon yleissopimus ei näin ollen sido Euroopan unionia, sitä ei voida käyttää

67. Kioton pöytäkirja ja Avoin taivas -sopimus sitovat kiistatta Euroopan unionia – aiempaa Euroopan yhteisöä –, joka on kummankin sopimuspuolena (vrt. myös SEUT 216 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä SEU 1 artiklan kolmannen kohdan kolmannen virkkeen kanssa). Näin ollen ensimmäinen edellä 49 kohdassa mainituista edellytyksistä täyttyy. On kuitenkin tutkittava, täyttyykö myös toinen näistä edellytyksistä eli soveltuvatko Kioton pöytäkirja ja Avoin taivas -sopimus luonteensa ja yleisen rakenteensa perusteella unionin säädöksen pätevyden

47 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Intertanko ym. 20.11.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

48 – Ks. myös komission internetsivuilla oleva kuvaus, joka on saatavilla englanniksi osoitteessa [http://ec.europa.eu/transport/air/international\\_aviation/european\\_community\\_icao/european\\_community\\_icao\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/european_community_icao/european_community_icao_en.htm) (ajantasaistettu viimeksi 30.6.2011).

49 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 49 kohta ja edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Bogiatzi, tuomion 33 kohta.

50 – Vrt. tästä jäljempänä kolmannelta ja neljänneltä ennakkoratkaisukysymyksestä esittämäni toteamukset (tämän ratkaisuehdotuksen 161–236 kohta).

51 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 52 kohdan loppu.

arviointiperusteiksi ja ovatko mainittujen sopimusten asianomaiset määräykset sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä.

toimielinten säädösten pätevyyttä koskevassa tuomioistuINVALVONNASSA.

#### i) Alustava huomautus

68. Jokainen Euroopan unionin tekemä kansainvälinen sopimus sitoo sitä kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettulla tavalla muihin sopimuspuoliin nähden. Tällaisten sopimusten sovellettavuus unionin sisällä ei kuitenkaan ole kansainvälistä oikeutta vaan unionin oikeutta koskeva kysymys. Vakiintuneessa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen siten, että unionin tekemät kansainväliset sopimukset ovat voimaantulostaan lähtien olennainen ("erottamaton") osa unionin oikeusjärjestystä.<sup>52</sup> SEUT 216 artiklan 2 kohdasta seuraa lisäksi, että unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita. Kysymys kansainvälisen sopimuksen määräysten vaikutuksista konkreettiseen oikeusriitaan on kuitenkin erotettava kansainvälisen sopimuksen pelkkää sovellettavuutta koskevasta kysymyksestä. Sopimuksen luonteesta ja yleisestä rakenteesta voi nimittäin seurata, että sen määräyksiä joko ei voida ylipäätään soveltaa unionin alueella tai niitä voidaan soveltaa ainoastaan rajoitetusti unionin

69. Euroopan unionin ja kolmansien valtioiden välillä tehdyn sopimuksen määräysten oikeusvaikutuksia unionissa ei voida määritellä ottamatta huomioon kyseisten määräysten kansainvälistä alkuperää. Jos sopimuksessa ei ole – kuten yleensä – nimenomaisesti säännelty, mitä oikeusvaikutuksia sopimusmääräyksillä on sopimuspuolten oikeusjärjestyksissä, toimivaltaisten tuomioistuinten tehtävänä on selvittää se tulkinnan avulla,<sup>53</sup> nojautumalla erityisesti kyseisen sopimuksen tarkoitukseen, rakenteeseen tai sanamuotoon.<sup>54</sup> Unionin tuomioistuimen tehtävänä on joka tapauksessa määrittää erityisesti edellä mainittujen kriteerien perusteella, seuraako kansainvälisen sopimuksen määräyksistä unionin oikeussubjekteille oikeus vedota näihin määräyksiin tuomioistuimissa unionin toimen pätevyuden riitauttamiseksi.<sup>55</sup>

70. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan esimerkiksi

52 – Asia 181/73, Haegeman, tuomio 30.4.1974 (Kok., s. 449, Kok. Ep. II, s. 283, 5 kohta); edellä alaviitteessä 35 mainittu asia IATA ja ELFAA, tuomion 36 kohta; edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Brita, tuomion 39 kohta ja asia C-240/09, Lesoöchransrške zoskupenie, tuomio 8.3.2011 (Kok., s. I-1255, 30 kohta).

53 – Asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982 (Kok., s. 3641, Kok. Ep. VI, s. 555, 17 kohta); asia C-149/96, Portugal v. neuvosto, tuomio 23.11.1999 (Kok., s. I-8395, 34 kohta) ja edellä alaviitteessä 35 mainittu ns. FIAMM-tapaus, tuomion 108 kohta.

54 – Edellä alaviitteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomion 20 kohta; asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 110 kohta) ja edellä alaviitteessä 35 mainittu ns. FIAMM-tapaus, tuomion 108 kohdan loppu; vastaavasti edellä alaviitteessä 53 mainittu asia Kupferberg, tuomion 18 kohta.

55 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu ns. FIAMM-tapaus, tuomion 109 kohta.

WTO:n säännöistä ja WTO:n elinten päätöksistä, ettei niitä voida luonteensa ja rakenteensa vuoksi ylipäätään käyttää arviointiperusteina unionin säädösten pätevyyden tutkinnassa. Unionin tuomioistuin perustelee tätä lähinnä suurella ”joustavuudella” (ranskaksi ”souplesse”) GATT-sopimuksessa (nykyisin WTO:n oikeudessa), jossa pyritään neuvotteluratkaisuihin ja joka perustuu vastavuoroisuuteen.<sup>56</sup>

71. Yleisesti on lisättävä, että yksittäisten oikeussubjektien (eli luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden) vireille panemissa asioissa kansainvälistä sopimusta voidaan yleensä käyttää arviointiperusteena unionin toimielinten säädösten pätevyyden tutkinnassa vain, jos se on luonteeltaan ja yleiseltä rakenteeltaan omiaan tuottamaan oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota tuomioistuimissa.<sup>57</sup> Toisin sanoen

kansainvälisen sopimuksen on siis koskettava yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaa.<sup>58</sup>

72. Tällainen tapaus on kyseessä erityisesti silloin, kun kansainvälisessä sopimuksessa annetaan yksityisille oikeussubjekteille itsenäisiä oikeuksia ja vapauksia,<sup>59</sup> kuten useissa Euroopan unionin tekemissä assosiaatio-, yhteistyö- tai kumppanuussopimuksissa.<sup>60</sup> Myös ympäristönsuojelusopimukseen voi sisältyä määräyksiä, joihin jokaisella sellaisella henkilöllä, jota asia koskee, on oikeus vedota tuomioistuimissa.<sup>61</sup>

73. Yksityisillä oikeussubjekteilla oleva pelkästään rajoitettu mahdollisuus vedota

56 – Ks. mm. edellä alaviiteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomio 19–27 kohta, erityisesti 21 kohta; edellä alaviiteessä 54 mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomio 106–109 kohta; asia C-469/93, Chiquita Italia, tuomio 12.12.1995 (Kok., s. I-4533, 26–29 kohta); edellä alaviiteessä 53 mainittu asia Portugali v. neuvosto, erityisesti tuomion 47 kohta; asia C-93/02 P, Biret International v. neuvosto, tuomio 30.9.2003 (Kok., s. I-10497, erityisesti 52 kohta); asia C-94/02 P, Biret ja Cie v. neuvosto, tuomio 30.9.2003 (Kok., s. I-10565, erityisesti 55 kohta); asia C-377/02, Van Parys, tuomio 1.3.2005 (Kok., s. I-1465, erityisesti 39 kohta) ja edellä alaviiteessä 35 mainittu ns. FIAMM-tapaus, erityisesti tuomion 111 kohta.

57 – Edellä alaviiteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomio 8 ja 19 kohta. Unionin tuomioistuin on esittänyt vastaavia toteamuksia arvioituaan, voivatko yksityiset oikeussubjektit vedota kansallisia viranomaisia tai kansallisia toimenpiteitä vastaan sellaisten kansainvälisten sopimusten määräyksiin, jotka Euroopan unioni on tehnyt: ks. viimeksi asia C-160/09, Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4591, 45 kohta).

58 – Tätä näkökohtaa on tapauskohtaisesti tarpeen tarkastella enemmän tai vähemmän intensiivisesti. Edellä alaviiteessä 35 mainitussa asiassa IATA ja ELFAA, tuomion 39 kohta, voitiin esimerkiksi olettaa automaattisesti, että 28.5.1999 tehty Montrealin yleissopimus (yleissopimus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä, EYVL 2001, L 194, s. 39; RTNU, nide 2242, s. 369) oli omiaan koskemaan yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa. Kyseessä olleet yleissopimuksen määräykset koskivat nimittäin yksityisten oikeussubjektien siviilioikeudellisia korvausvaatimuksia lentoliikenteen harjoittajille ja lentoliikenteen harjoittajien siviilioikeudellisen vastuun rajoittamista.

59 – Näin edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomio 59 kohta.

60 – Vrt. mm. asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok., s. I-199, Kok. Ep. XI, s. I-9, 15–23 kohta); asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002 (Kok., s. I-1049, 19–30 kohta) ja asia C-265/03, Simutenkov, tuomio 12.4.2005 (Kok., s. I-2579, 22–29 kohta); vastaavasti yhdistetyt asiat C-300/09 ja C-301/09, Toprak, tuomio 9.12.2010 (Kok., s. I-12845); yhteisöjen tuomioistuin katsoi jo asiassa 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok., s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 14 kohta), että tällaiset sopimukset ovat lähtökohtaisesti välittömästi sovellettavissa.

61 – Asia C-213/03, Pêcheurs de l'étang de Berre, tuomio 15.7.2004 (Kok., s. I-7357, erityisesti 47 kohta).

kansainvälisiin sopimuksiin pätevyyden arviointiperusteina tuomioistuimissa selittyy yksilön oikeussuojan tarkoituksella: yksilöille annetaan unionin oikeudessa – kuten myös useimmissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä – yleensä oikeussuoja siltä osin kuin se on tarpeen heille taattujen oikeuksien tai vapauksien suojaamiseksi (vrt. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta).

velvoitteiden vastainen.<sup>62</sup> Tätä puoltaisi se, että kansainvälinen oikeus on osa unionin oikeusjärjestystä ja että Euroopan unionin perussopimusten muodostamassa järjestelmässä jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet, joilla on etuoikeutettu kanneoikeus, paitsi voivat vedota omiin oikeuksiinsa myös edistävät yleisen edun nimissä unionin toimielinten säädösten laillisuusvalvontaa. Siihen kuuluu SEU 3 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen nojalla etenkin kansainvälisen oikeuden tarkan noudattamisen takaaminen.

74. Tätä taustaa vasten myös käsiteltävässä asiassa on tutkittava Avoin taivas -sopimusta ja Kioton pöytäkirjaa aluksi sen kannalta, ovatko ne luonteeltaan ja yleiseltä rakenteeltaan omiaan luomaan oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota tuomioistuimissa; seuraavaksi on tutkittava konkreettisesti, ovatko niiden kyseessä olevat määräykset sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta yksityiset oikeussubjektit voivat vedota niihin tuomioistuimissa.

ii) Kioton pöytäkirja (ensimmäisen kysymyksen g kohta)

76. Ainoastaan pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt ovat sitä mieltä, että Kioton pöytäkirjaa voidaan soveltaa välittömästi käsiteltävässä asiassa. Ennakkoratkaisumenetelyyn osallistuvat toimielimet ja hallitukset sekä ympäristöjärjestöt edustavat päinvastaista näkemystä ja katsovat, ettei Kioton

75. Käsiteltävässä asiassa ei ole tarpeen ratkaista, olisiko tässä yhteydessä sovellettava muita, edullisempia edellytyksiä, jos SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet, joilla on etuoikeutettu kanneoikeus, väittäisivät kumoamiskanteessa unionin säädöksen olevan niiden kansainväliseen oikeuteen perustuvien

62 – Edellä alaviiteessä 35 mainitussa asiassa Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, erityisesti tuomion 53 ja 54 kohta, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio voi nostaa kanteen parlamentin ja neuvoston antamista direktiivistä ja väittää siinä, että direktiivi on ristiriidassa niiden Euroopan yhteisön (nykyisin: Euroopan unioni) kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvollisuuksien kanssa, jotka johtuvat Rio de Janeirossa 5.6.1992 allekirjoitetusta biologista monimuotoisuutta koskevasta yleissopimuksesta (EYVL 1993, L 309, s. 3; RTNU, nide 1760, s. 79). Yhteisöjen tuomioistuin piti velvollisuuksien noudattamisen tutkimista mahdollisena nimenomaisesti myös silloin, kun sopimuksen määräyksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta eli ne eivät luo oikeuksia, joihin yksityiset voivat suoraan vedota tuomioistuimissa (tuomion 54 kohta).

pöytäkirjaa voida käyttää arviointiperusteena direktiivin 2008/101 pätevyuden tutkinnassa.

77. Pidän jälkimmäistä näkemystä vakuuttavana. Yleisesti Kioton pöytäkirjan luonteesta ja rakenteesta tai erityisesti sen kyseessä olevasta määräyksestä (2 artiklan 2 kappale) ei ilmene seikkoja, jotka tukisivat välitöntä sovellettavuutta.

– Kioton pöytäkirjan luonne ja yleinen rakenne

78. Kioton pöytäkirja on ympäristön- ja ilmastonsuojelusopimus. Se on ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen lisäpöytäkirja.<sup>63</sup>

79. Puitesopimuksen ja kaikkien siihen liittyvien oikeudellisten asiakirjojen perimmäisenä tavoitteena on saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiintuminen ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä.<sup>64</sup> Puitesopimuksen johdanto-osassa korostetaan muun muassa, että maapallon ilmaston muutos ja sen haitalliset

vaikutukset ovat koko ihmiskunnan yhteinen huolenaihe,<sup>65</sup> kehoitetaan kaikkia maita tekemään mahdollisimman laajaa yhteistyötä<sup>66</sup> ja painotetaan valtioiden itsemääräämisoikeuden periaatetta ilmastomuutokseen kohdistuvassa kansainvälisessä yhteistyössä.<sup>67</sup>

80. Jo edellä esitetyt tavoitteet ja Kioton pöytäkirjan yleinen asiayhteys viittaavat siihen, että kyseessä on oikeudellinen väline, jossa säännellään pelkästään valtioiden<sup>68</sup> välisiä suhteita ja niiden velvoitteita ilmastomuutoksen maailmanlaajuisissa torjuntatoimissa.

81. Tämä vaikutelma vahvistuu, kun tarkastellaan Kioton pöytäkirjan tärkeimpiä yksittäisiä määräyksiä: niissä luetellaan, joihin ei tyhjentyvästi, toimintaohjelmat ja toimenpiteet, jotka tiettyjen sopimuspuolten (lähinnä teollisuusmaiden) on tarkoitus panna täytäntöön täyttääkseen määrällisiä päästörajoituksia ja päästöjen vähentämistä koskevat velvoitteensa kestävästä kehityksestä edistämiseksi.<sup>69</sup>

63 – Puitesopimuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

64 – Puitesopimuksen johdanto-osan kuudes perustelukappale.

65 – Puitesopimuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

66 – Kioton pöytäkirjan sopimuspuolena voi olla valtioiden ohella alueellisia taloudellisen yhdentymisen järjestöjä. Euroopan unioni (entinen Euroopan yhteisö) on juuri tällainen järjestö.

67 – Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 1 ja 3 kappale, luettuna yhdessä 3 artiklan kanssa.

63 – Ks. esim. Kioton pöytäkirjan otsikko ja sen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

64 – Ks. puitesopimuksen 2 artikla, johon viitataan Kioton pöytäkirjan johdanto-osassa.

82. Voidaan varmaan olettaa, että sopimuspuolten Kioton pöytäkirjan mukaisesti toteuttamat ilmastonsuojelutoimenpiteet hyödyttävät yksityisiä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, koska niillä pyritään suojelemaan ympäristöä. Samoin on todennäköistä, että joistakin toteutetuista toimenpiteistä aiheutuu haittaa yksityisille. Tällaiset vaikutukset ovat kuitenkin ainoastaan välillisiä. Puitesopimukseen sen enempää kuin Kioton pöytäkirjaankaan ei sisälly konkreettisia määräyksiä, jotka voisivat koskea suoraan yksityisen oikeudellista asemaa. Näihin oikeudellisiin välineisiin sisältyy ainoastaan yleisiä viittauksia ”ihmiskuntaan” ja ”ihmiseen”.<sup>70</sup>

83. Edellä esitetyt seikat eivät tue olettamaa, jonka mukaan yksityiset oikeussubjektit voivat vedota Kioton pöytäkirjaan tuomioistuimissa, etenkin, jos oikeussubjektit ovat sijoittautuneet valtioihin, jotka eivät ole ratifioineet pöytäkirjaa.<sup>71</sup>

84. Lisäksi Kioton pöytäkirjassa sovitut päästörajoituksia ja päästöjen vähentämistä koskevat velvoitteet ovat määrällisiä, mutta sopimuspuolille jätetään laaja harkintavaltta panna kansallisten olosuhteidensa mukaisesti konkreettisesti täytäntöön toimintaohjelmia

70 – Ks. esim. puitesopimuksen johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja seitsemäs perustelukappale.

71 – Pääasian kantajien kotipaikka on Yhdysvalloissa, joka ei ole ratifioinut Kioton pöytäkirjaa.

ja toimenpiteitä.<sup>72</sup> Kaikkien Kioton pöytäkirjan mukaisten velvoitteiden noudattaminen edellyttää kansallista täytäntöönpanoa, eivätkä ne ole myöskään riittävän täsmällisiä, jotta niillä voisi olla välitön hyödyllinen tai haitallinen vaikutus yksityisiin oikeussubjekteihin.<sup>73</sup>

– Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappale

85. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen konkreettisesti mainitsema Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappale sopii saumattomasti edellä tarkasteltuun yleiskuvaan. Siinä sopimuspuolet sopivat (käsiteltävässä asiassa merkityksellisin osin) rajoittavansa ja vähentävänsä ilmaliikenteessä käytettävien polttoaineiden aiheuttamia tiettyjen kasvihuonekaasujen päästöjä ICAO:n kautta.

86. Näin ollen kyseisellä määräyksellä pelkästään säännellään Kioton pöytäkirjan

72 – Ks. erityisesti Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 1 kappaleen a kohdan sanamuoto, jonka mukaan kukin liitteessä I mainittu osapuoli ”paneet täytäntöön ja/tai kehittää edelleen kansallisten olosuhteidensa mukaisesti toimintaohjelmia ja toimenpiteitä, kuten – –”.

73 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 60 mainittu asia Demirel, tuomion 14 kohta; edellä alaviitteessä 61 mainittu asia Pêcheurs de l'étang de Berre, tuomion 39 kohta ja edellä alaviitteessä 52 mainittu asia Lesoochranárske zoskupenie, tuomion 44 kohta; niiden mukaan unionin ja kolmannen maan välisessä sopimuksessa olevan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, kun se sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä.

sopimuspuolten tiettyjä oikeussuhteita. Siinä kuvataan organisatorinen kehys, jossa sopimuspuolet aikovat tehdä yhteistyötä ilmailukenteessä käytettävien polttoaineiden aiheuttamien tiettyjen kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi. Määräys ei kuitenkaan koske yksityisten oikeussubjektien oikeudellista asemaa. Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa kuvattu menettelytapa – sopimuspuolten yhteistyö ICAO:n puitteissa – ei etenkin ole luonteeltaan menettelyllinen tae, joka olisi tarkoitettu tai vaikkapa vain omiaan suojelemaan yksityisten oikeussubjektien oikeuksia tai etuja.

87. Yksityiset oikeussubjektit eivät näin ollen voi vedota Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleeseen tuomioistuimissa, minkä vuoksi kyseistä määräystä ei voida käsiteltävissä asiassa käyttää direktiivin 2008/101 pätevyuden arviointiperusteena.

iii) Avoin taivas -sopimus (ensimmäisen kysymyksen f kohta)

88. Useimpien ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien toimielinten ja hallitusten mukaan myöskään Avoin taivas -sopimus ei yleisesti ottaen ole omiaan vaikuttamaan yksityisten oikeussubjektien oikeudelliseen asemaan. Komissio ja Ranskan hallitus kuitenkin myöntävät lähtökohtaisesti, että luonnolliset

henkilöt ja oikeushenkilöt voivat vedota Avoin taivas -sopimukseen tuomioistuimissa.<sup>74</sup>

89. Yhdyn viimeksi mainittuun näkemykseen. Se tekee paremmin oikeutta sekä Avoin taivas -sopimuksen luonteelle ja yleiselle rakenteelle että nyt kyseessä oleville sopimuksen eri määräyksille.

– Avoin taivas -sopimuksen luonne ja yleinen rakenne

90. Avoin taivas -sopimuksen yksittäisiä sanamuotoja voidaan epäilemättä tulkita siten, että tällä lentoliikennesopimuksella säännellään sopimuspuolten, siis yhtäältä Euroopan unionin – aiempi Euroopan yhteisö – ja sen jäsenvaltioiden ja toisaalta Amerikan yhdysvaltojen välisiä suhteita.<sup>75</sup>

74 – Tarkemmin sanottuna kaikkia kansallisen tuomioistuimen mainitsemia Avoin taivas -sopimuksen määräyksiä voidaan komission mukaan käyttää arviointiperusteina direktiivin 2008/101 pätevyuden tutkinnassa, kun taas Ranskan hallitus katsoo tällaisiksi perusteiksi ainoastaan sopimuksen 7 artiklan ja 11 artiklan 2 kohdan muttei sen 15 artiklan 3 kohtaa.

75 – Ks. esim. Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 1 kohta ("Kumpikin sopimuspuoli myöntää toiselle sopimuspuolelle seuraavat oikeudet, joiden mukaisesti kyseisen sopimuspuolen lentoyhtiöt voivat harjoittaa kansainvälistä lentoliikennettä: –"), 3 artiklan 4 kohta ("Kummankin sopimuspuolen on sallittava, että lentoyhtiöt määrittelevät tarjoamansa kansainvälisen lentoliikenteen tiheyden ja määrän –") tai 11 artiklan 7 kohta ("Sopimuspuoli voi pyytää toisen sopimuspuolen apua lentoyhtiönsä tai lentoyhtiöidensä puolesta –").



91. Useissa muissa Avoin taivas -sopimuksen kohdissa viitataan kuitenkin nimenomaisesti yksityisten oikeussubjektien oikeuksiin ja velvoitteisiin, ja sopimuksessa käsitellään erityisesti suoraan lentoyhtiöitä ja muita palveluntarjoajia.<sup>76</sup> Siinä määrätään jossain määrin jopa ”kaikille henkilöille” myönnettävistä oikeuksista.<sup>77</sup> Tällaisista sanamuodoista voidaan päätellä, että Avoin taivas -sopimus koskee ainakin myös yksityisten oikeussubjektien, erityisesti yritysten, oikeudellista asemaa.

92. Tämä vaikutelma vahvistuu tarkasteltaessa Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osaa. Sen mukaan sopimuspuolten tarkoituksena on edistää ja vahvistaa<sup>78</sup> ”lentoyhtiöiden keskinäistä kilpailua markkinoilla, joilla valtion osallistuminen ja sääntely on mahdollisimman vähäistä,”<sup>79</sup> sekä suojella sitä valtion

avustusten kielteiseltä vaikutukselta.<sup>80</sup> Siinä ilmaistaan aikomus ”pyrkä ävaamaan markkinoille pääsyn”<sup>81</sup> ja halu ”taata lentoyhtiöille mahdollisuudet tarjota matkustajille ja rahdinlähettäjiille kilpailukykyisiä hintoja ja palveluja avoimilla markkinoilla”;<sup>82</sup> lisäksi sopimuspuolten on tarkoitus parantaa lentoyhtiöidensä pääsyä maailmanlaajuisille pääomamarkkinoille.<sup>83</sup> Kyse on siis klassisten taloudellisten vapauksien toteuttamisesta. Tällaiset tavoitteet ovat luonteenomaisia kansainvälisille sopimuksille, joiden sisältö ei rajoitu sopimuspuolten keskinäisten suhteiden sääntelyyn vaan joissa otetaan huomioon myös yksittäisten talouden toimijoiden oikeudellinen asema. Erityisen silmiinpistävä on yksilön rooli Avoin taivas -sopimuksessa niissä kohdissa, joissa puhutaan (lento)yhdistöistä, matkustajista, rahdinlähettäjiä, kuluttajista tai jopa työntekijöistä.<sup>84</sup>

93. Asiassa Intertanko ym. annettu tuomio,<sup>85</sup> johon useat toimielimet ja hallitukset ovat viittaneet unionin tuomioistuimessa esittämässään huomautuksissa, ei ole ristiriidassa sen olettan kanssa, että Avoin taivas -sopimus koskee yksityisten oikeussubjektien oikeudellista asemaa.

76 – Vrt. esim. Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 2 kohta (“Kukin lentoyhtiö voi valintansa mukaan jollain tai kaikilla lennoillaan --”), 3 artiklan 5 kohta (“Lentoyhtiöt voivat harjoittaa kansainvälistä lentoliikennettä niin, että -- ei rajoiteta --”), 10 artiklan 1 kohta (“Kummankin sopimuspuolen lentoyhtiöillä on oikeus perustaa toimistoja toisen sopimuspuolen alueelle lentoliikennepalveluidensa ja niihin liittyvien toimintojensa edistämistä ja myyntiä varten.”), 10 artiklan 4 kohdan toinen virke (“Kaikilla lentoyhtiöillä on oikeus myydä -- lentokuljetuksia --”), 10 artiklan 5 kohta (“Kaikilla lentoyhtiöillä on oikeus vaihtaa ja lähettää -- tuloylijäämät -- kotimaahansa.”) ja 17 artiklan 1 kohta (“-- tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien toimittajilla on oikeus --”).

77 – Avoin taivas -sopimuksen 10 artiklan 4 kohdan toinen virke: “-- ja kaikilla henkilöillä on oikeus --”.

78 – Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan 11. perustelukappale.

79 – Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

80 – Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

81 – Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

82 – Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

83 – Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan 11. perustelukappale.

84 – Ks. tästä Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osan toinen, kolmas, neljäs ja kymmenes perustelukappale.

85 – Mainittu edellä alaviitteessä 29.

94. On totta, että asiassa Intertanko ym. yhteisöjen tuomioistuimien päätteli Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen<sup>86</sup> luonteesta ja yleisestä rakenteesta, että kyseisellä yleissopimuksella ainoastaan säännellään sopimuspuolten välisiä suhteita eikä anneta yksityisille oikeussubjekteille itsenäisiä oikeuksia ja vapauksia, vaikka siinä määrätäänkin aluksista ja niiden oikeuksista.<sup>87</sup> Aluksilla merialueilla liikennöivien oikeudet ja velvollisuudet ymmärretään asiassa Intertanko ym. annetussa tuomiossa ainoastaan kulloisenkin aluksen lippuvaltion oikeuksista ja velvollisuuksista johtuviksi.<sup>88</sup>

95. Sopimusmääräyksen välitöntä sovellettavuutta ei kuitenkaan estä pelkästään se, että tiettyjen kansainvälisestä sopimuksesta johtuvien oikeuksien käyttäminen on sidottu kyseisen henkilön kansalaisuuteen tai aluksen tai ilma-aluksen kansallisuuteen.<sup>89</sup> Yleisesti tunnustettu periaate, jonka mukaan kukin valtio vahvistaa edellytykset kansalaisuutensa

tai kansallisuutensa myöntämiselle,<sup>90</sup> ei sinänsä myöskään sulje pois sitä, että kansalaisuuteen tai kansallisuuteen sidotut kansainvälisten sopimusten määräykset koskevat yksityisten oikeussubjektien oikeudellista asemaa.

96. Valtaosassa kansainvälisistä sopimuksista määrätään oikeuksia ja velvollisuuksia ainoastaan sopimuspuolten kansalaisille. Jos sopimuksen välitön sovellettavuus suljettaisiin pois jo pelkästään tämän kansalaisuussidonnaisuuden vuoksi, yksityiset oikeussubjektit voisivat tuskin koskaan vedota heitä koskeviin kansainvälisten sopimusten määräyksiin.

97. Tästä huolimatta asiassa Intertanko ym. annetussa tuomiossa merioikeusyleissopimuksen yhteydessä löydettyä ratkaisua ei kuitenkaan voida suoralta kädeltä soveltaa nyt tarkasteltavaan Avoin taivas -sopimukseen.

98. Merioikeusyleissopimuksessa nimittäin painotetaan paljon enemmän valtioiden välisten suhteiden sääntelemistä ja annetaan yksityisen oikeussubjektin oikeudelliselle asemalle huomattavasti vähäisempi painoarvo kuin Avoin taivas -sopimuksessa.

86 – Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus (EYVL 1998, L 179, s. 3; RTNU, nide 1833, s. 397) allekirjoitettiin 10.12.1982 Montego Bayssä ja tuli voimaan 16.11.1994. Se hyväksyttiin silloisen Euroopan yhteisön puolesta neuvoston 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL L 179, s. 1).

87 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., erityisesti tuomion 58, 59, 61 ja 64 kohta.

88 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., erityisesti tuomion 60–62 kohta.

89 – Vastaavasti esim. asia LaGrand (Saksa v. Amerikan yhdysvallat), kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 27.6.2001 (ICJ Reports 2001, s. 466, 77 kohdan loppu luettuna yhdessä 76 kohdan lopun kanssa), jossa todetaan, että konsulisuhteista 24.4.1963 tehdyn Wienin yleissopimuksen (RTNU, nide 596, s. 261) 36 artiklan 1 kappaleella perustetaan yksilön luovuttamattomia oikeuksia, erotuksena valtioiden oikeuksista johdettuihin yksilön oikeuksiin (ranskaksi: "des droits intransgressibles de l'individu par opposition à des droits individuels dérivés des droits des États"; englanniksi: "immutable individual rights, as opposed to individual rights derivative of the rights of States").

90 – Tämä periaate ilmenee esim. Chicagon yleissopimuksen 19 artiklasta ja merioikeusyleissopimuksen 91 artiklan 1 kappaleesta.

Merioikeusyleissopimuksen pääasiallisena tavoitteena on näet kodifoida, täsmentää ja kehittää yleisen kansainvälisen oikeuden sääntöjä, jotka liittyvät kansainvälisen yhteisön rauhanomaiseen yhteistyöhön merialueiden tutkimisessa, käytössä ja hyödyntämisessä,<sup>91</sup> sekä laatia ”meriä koskeva perustuslaki”.<sup>92</sup> Yleissopimuksessa pyritään luomaan oikea tasapaino rantavaltioiden ja lippuvaltioiden intressien, jotka voivat olla keskenään ristiriidassa, välillä kaikkien näiden merialueiden osalta. Tässä yhteydessä sopimuspuolet pyrkivät vahvistamaan täysivaltaisuutensa aineelliset ja alueelliset rajat.<sup>93</sup>

99. Avoin taivas -sopimuksessa viittaukset yksilöihin ja yrityksiin ovat selkeästi voimakkaampia kuin merioikeusyleissopimuksessa,<sup>94</sup> ja Avoin taivas -sopimuksen johdanto-osassa korostetaan, kuten edellä jo todettiin,<sup>95</sup> yksilön ja yritysten merkisyttä painokkuudella, jolle ei löydy vastinetta merioikeusyleissopimuksessa.

100. Myöskään se, että Avoin taivas -sopimuksessa määrätään yhteisestä komiteasta ja sopimuksen soveltamista tai tulkintaa koskevissa sopimuspuolten riidoissa käytettävästä välimiesmenettelystä,<sup>96</sup> ei välttämättä sulje pois sitä, että kyseinen sopimus voi koskea yksityisten oikeussubjektien oikeudellista asemaa ja että joitain sen määräyksiä voidaan

soveltaa välittömästi suhteessa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin.<sup>97</sup> WTO:n oikeudesta poiketen Avoin taivas -sopimus ei nimittäin perustu läheskään yhtä paljon sopimuspuolten välisiin neuvotteluihin ja vastavuoroisuuteen.<sup>98</sup>

101. Kaiken kaikkiaan katson näin ollen, että Avoin taivas -sopimus voi luonteensa ja yleisen rakenteensa puolesta koskea yksityisten oikeudellista asemaa. Avoin taivas -sopimusta voidaan siten lähtökohtaisesti käyttää arviointiperusteena unionin säädösten pätevyyden tutkimisessa yksityisten oikeussubjektien vireille panemissa riita-asioissa.

– Avoin taivas -sopimuksen kyseessä olevien määräysten sisällöllinen ehdottomuus ja riittävä täsmällisyys

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee kysymyksessään kolme Avoin taivas -sopimuksen määräystä: 7 artiklan, 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan

91 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 55 kohta; ks. myös merioikeusyleissopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

92 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Intertanko ym. 20.11.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

93 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 58 kohta.

94 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 91 kohta.

95 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 92 kohta.

96 – Avoin taivas -sopimuksen 18 ja 19 artikla.

97 – Myös useisiin assosiaatio-, yhteistyö- tai kumppanuussopimuksiin, jotka Euroopan unioni on tehnyt kolmansien maiden kanssa, sisältyy tällaisia määräyksiä yhteisistä komiteoista ja välimiesmenettelystä, mitä unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole pitänyt perusteena näiden sopimusten välitöntä sovellettavuutta vastaan; vrt. mm. Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta 12.9.1963 tehdyn sopimuksen (EYVL 1964, N:o 217, s. 3687) 22–25 artikla ja Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3) 105 ja 111 artikla.

98 – Yksikään tämän ennakkoratkaisumenettelyn osapuolista ei ole myöskään tukeutunut sekakomiteaa tai välimiesmenettelyä koskeviin määräyksiin kiistääkseen Avoin taivas -sopimuksen välittömän sovellettavuuden.

ja 15 artiklan 3 kohdan. Kunkin yksittäisen määräyksen kohdalla on tutkittava erikseen, onko se sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta sitä voidaan käyttää arviointiperusteena direktiivin 2008/101 pätevyyden tutkinnassa.

noudatettava niitä. Avoin taivas -sopimuksen 7 artikla täyttää näin ollen kaikki välittömän soveltamisen edellytykset.

103. Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklassa määrätään – yksinkertaisesti ilmaistuna –, että sopimuspuolen lakeja ja määräyksiä on sovellettava sen alueella myös toisen sopimuspuolen ilma-aluksiin sekä niiden matkustajiin, miehistöön ja rahtiin ja että tällaisten ilma-alusten on noudatettava niitä. Kyseinen määräys on sisällöltään ehdoton, eikä se edellytä välttämättä sopimuspuolilta sisäisiä täytäntöönpanomääräyksiä. Määräys on lisäksi riittävän täsmällinen, jotta siitä voi johtua konkreettisia oikeusvaikutuksia yksityisille oikeussubjekteille: Siinä kuvataan yksityiskohtaisesti, minkätyyppisistä laeista ja määräyksistä on kyse,<sup>99</sup> ja määrätään ehdottomasti, että lakeja ja määräyksiä ”on sovellettava” ja ”noudatettava”. Lisäksi siinä käsitellään yksityisiä oikeussubjekteja konkreettisinä adressaatteina, sillä kyseisiä lakeja ja määräyksiä on sovellettava erityisesti lentoyhtiöihin (tai niiden ilma-aluksiin ja rahtiin) sekä matkustajiin ja miehistöön, joiden on

104. Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määrätään – yksinkertaistaen –, että veroista, tulleista ja maksuista on vapautettava poltto- ja voiteluaineet ja tekniset kulutustarvikkeet, jotka on tarkoitettu käytettäväksi sopimuspuolten ilma-aluksissa. Määräys on riittävän täsmällinen, jotta sitä voidaan soveltaa välittömästi, sillä siinä vahvistetaan konkreettisesti, mitä tavaroita vapautus koskee ja mistä ne vapautetaan. Se ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä vapautus myönnetään ainoastaan ”vastavuoroisuuden perusteella”.<sup>100</sup> Se, voiko lentoyhtiö tiettyinä ajankohtana vedota vapautukseen Avoin taivas -sopimuksen sopimuspuoleen nähden, riippuu näin ollen tämän toisen sopimuspuolen menettelystä kyseisenä ajankohtana. Yhdysvaltalainen lentoyhtiö voi vaatia Avoin taivas -sopimuksessa määrättyä vapautusta eurooppalaisilta viranomaisilta vain, jos ja siinä laajuudessa kuin myös Yhdysvaltojen viranomaiset myöntävät vastaavia vapautuksia eurooppalaisille lentoyhtiöille kyseisenä ajankohtana. Tällaisen edellytyksen olemassaolon vuoksi Avoin taivas -sopimuksen

99 – Kyse on laeista ja määräyksistä, jotka koskevat ilma-alusten saapumista ja lähtöä sekä liikennöimistä ja lentämistä (Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohta), mukaan luettuina maahantuloa, selvitystä, maahanmuuttoa, passeja, tulleja ja karanteenia koskevat määräykset tai postin osalta postisäännöt (7 artiklan 2 kohta).

100 – Edellä alaviiteessä 30 mainituissa yhdistetyissä asioissa International Fruit Company ym., tuomion 21 kohta, yhteisöjen tuomioistuin piti vuoden 1947 GATT-sopimuksen johdanto-osaan sisältyvää vastavuoroisuusperiaatetta (”keskinäisen ja kaikille osapuolille edullisen”) yhtenä monista seikoista, jotka eivät tukenet sen määräysten välittömän sovellettavuutta.

11 artiklan 2 kohdan c alakohta ei täytä välittömän soveltamisen edellytyksiä.

105. Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ympäristönsuojelutoimenpiteitä käyttöön otettaessa on noudatettava ICAO:n hyväksymiä ilmailualan ympäristömääräyksiä, "ellei eroavuuksista ole ilmoitettu". Määräys ei vaikeuta ehdottomalta eikä riittävän täsmälliseltä, jotta sitä voitaisiin soveltaa välittömästi: sen viimeisessä lauseessa ("ellei --") viitataan ICAO:n määräyksiin eikä määrätä, millä edellytyksin ICAO:n ympäristömääräyksistä voidaan poiketa. Ei ole myöskään nähtävissä, että kyseinen määräys voisi ylipäätään koskea yksityisten oikeussubjektien oikeudellista asemaa: kyse on yleisen edun nimissä tehtävästä ympäristönsuojelutoimenpiteiden "käyttönotosta" eikä niiden soveltamisesta lentoyhtiöihin.

106. Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä sopimuspuolet sitoutuvat soveltamaan kaikkia sellaisia ympäristönsuojelutoimenpiteitä, jotka vaikuttavat lentoliikennepalveluihin, sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Toisin kuin 15 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke, sen toinen virke koskee nimenomaisesti ympäristönsuojelutoimenpiteiden

soveltamista lentoyhtiöihin ja voi siis vaikuttaa konkreettisesti niiden oikeudelliseen asemaan. Sisällöllisesti siinä todetaan, että ympäristönsuojelutoimenpiteitä on sovellettava lentoyhtiöiden oikeudenmukaisia ja yhtäläisiä kilpailumahdollisuuksia koskevan periaatteen mukaisesti (sopimuksen 2 artikla). Sopimuspuolten on erityisesti suojeltava lentoyhtiöiden oikeutta määritellä tarjoamansa kansainvälisen lentoliikenteen tiheyden ja määrän markkinoilla vallitsevien kaupallisten näkökohtien perusteella (sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke). Lisäksi niiden on sovellettava yhtäläisiä ehtoja Chicagon yleissopimuksen ("yleissopimuksen") 15 artiklan mukaisesti (sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan toinen virke). Kaikille näille vaatimuksille on viime kädessä yhteistä se, että ympäristönsuojelutoimenpiteitä on sovellettava lentoyhtiöihin syrjimättömästi eivätkä ne saa haitata lentoyhtiöiden mahdollisuuksia keskinäisessä kilpailussa. Tällaiset vaatimukset ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. Erilaisista assosiaatio-, yhteistyö- ja kumppanuussopimuksista tuttujen syrjintäkieltojen ja EU:n sisämarkkinoilla sovellettavien kilpaluperiaatteiden<sup>101</sup> tapaan niitä voidaan soveltaa välittömästi.

101 – Syrjintäkielloista ks. edellä alaviitteessä 60 mainittu oikeuskäytäntö. Kilpaluperiaatteiden yhteydessä SEUT 101 ja SEUT 102 artikla on tunnustettu välittömästi sovellettaviksi (vrt. asia 127/73, BRT ja Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, tuomio 30.1.1974, Kok., s. 51, Kok. Ep. II, s. 249, 15–17 kohta).

## iv) Välipäätelmä

107. Näin ollen ainoastaan Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklaa ja 15 artiklan 3 kohdan toista virkettä voidaan käyttää käsiteltävissä asiassa arviointiperusteina direktiivin 2008/101 pätevyden tutkimuksessa.

## 2. Kansainvälinen tapaoikeus (ensimmäisen kysymyksen a–d kohta)

108. Se, että Euroopan unionia sitoo siihen sovellettavien kansainvälisten sopimusten ohella myös kansainvälinen tapaoikeus, on tunnustettu yleisesti<sup>102</sup> ja vahvistetaan SEU 3 artiklan 5 kohdan toisessa virkkeessä (”kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä”). Kyseessä olevat kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet ovat osa unionin oikeusjärjestystä.<sup>103</sup>

109. Unionin tuomioistuinten tähänastista oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan ilmene

selkeitä perusteita, joiden mukaan arvioitaisiin, voiko kansainvälisen tapaoikeuden periaate olla arviointiperusteena unionin säädösten pätevyden tutkimuksessa ja jos voimissa määrin. Unionin tuomioistuimilla ei nimittäin ole aiemmin ollut, sikäli kuin on havaittavissa, aihetta tehdä tällaista pätevyyden tutkintaa; kansainvälistä tapaoikeutta on tähän saakka käytetty oikeuskäytännössä ainoastaan unionin oikeuden säännösten ja periaatteiden tulkinnassa.<sup>104</sup>

110. Kuten useat menettelyyn osallistuvat toimielimet ja hallitukset perustellusti esittävät, näiden arviointiperusteiden ei pitäisi erota niistä, joita sovelletaan tutkittaessa sitä, voidaanko unionin säädösten pätevyyttä

102 – Edellä alaviitteessä 29 mainitut asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 9 ja 10 kohta; asia Racke, tuomion 45 ja 46 kohta ja asia Intertanko ym., tuomion 51 kohta sekä edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Brita, tuomion 40–42 kohta; ks. täydentävästi asia T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok., s. II-39, erityisesti 90 kohta).

103 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Racke, tuomion 46 kohta.

104 – Asiassa C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993 (Kok., s. I-6133, 11–16 kohta), edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 11 kohdan viimeinen virke, ja edellä alaviitteessä 41 mainitussa asiassa Brita, erityisesti tuomion 45 kohta, kansainvälistä tapaoikeutta käytetään ainoastaan unionin toimielinten toimien tulkinnassa. Edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Racke, tuomion 47 kohta, korostetaan, että kantaja asettaa ainoastaan liitännäisenä perusteenaan kyseenalaiseksi säädöksen pätevyden suoraan yhteisön kolmannen maan kanssa tekemään sopimukseen perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi. Edellä alaviitteessä 102 mainitussa asiassa Opel Austria v. neuvosto, tuomion 93 ja 94 kohta, yhteisöjen tuomioistuin sovelsi unionin oikeudessa tunnustettua luottamuksensuojan yleistä oikeusperiaatetta, joka vastasi sen mukaan kansainvälisen tapaoikeuden vilpittömän mielen periaatetta; riidanalaisen unionin säädöksen pätevyyden arviointiperusteena käytettiin kuitenkin lopulta kansainvälistä sopimusta (ETA-sopimusta) eikä unionin oikeuden tai kansainvälisen tapaoikeuden yleistä periaatetta (tuomion 95 kohta).

arvioida kansainvälisten sopimusten perusteella ja jos voidaan, missä määrin.

pätevyyden tutkinnan arviointiperusteiksi vain, jos seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät:

111. Ensinnäkään ei nimittäin ole nähtävissä pätevää perustetta, miksi kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin vetoamiselle pitäisi asettaa lievemmat edellytykset kuin kansainvälisiin sopimuksiin vetoamiselle yksityisten oikeussubjektien tapauksessa. Pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt eivät myöskään ole esittäneet tällaista perustetta unionin tuomioistuimessa.

– ensinnäkin on oltava olemassa sellainen kansainvälisen tapaoikeuden periaate, joka sitoo Euroopan unionia

– toiseksi kansainvälisen tapaoikeuden periaatteen luonne ja yleinen rakenne eivät saa olla esteenä tällaiselle pätevyyden tutkimiselle, ja periaatteen on lisäksi oltava sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen.

112. Toiseksi useat kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet on sittemmin kodifioitu kansainvälisissä sopimuksissa.<sup>105</sup> Ei olisi mielekäästä, jos yhteen ja samaan kansainvälisen oikeuden periaatteeseen vetoamiseen sovellettaisiin erilaisia edellytyksiä sen mukaan, vedotaanko siihen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteena vai kansainväliseen sopimukseen perustuvana periaatteena.

114. Jälkimmäisen edellytyksen yhteydessä on otettava jälleen huomioon, että kysymys direktiivin 2008/101 pätevyydestä liittyy tässä tapauksessa asiaan, jonka ovat panneet vireille yksityiset oikeussubjektit – useat lentoyhtiöt ja niiden yhteisjärjestö.<sup>107</sup>

113. Edellä jo tarkastellun kansainvälisiä sopimuksia koskevan oikeuskäytännön<sup>106</sup> perusteella ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin tunnustaa kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet unionin säädösten

a) Kyseessä olevien kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden olemassaolo ja sitovuus Euroopan unioniin nähden

115. Kuten muun muassa kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön<sup>108</sup> 38 artiklan 1 kohdan b alakohdasta voidaan päätellä,

105 – Ks. tästä esim. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 10 kohta; edellä alaviitteessä 104 mainittu asia Mondiet, tuomion 13 kohta ja edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Brita, tuomion 40 kohta.

106 – Mainittu edellä alaviitteessä 35; vastaavasti julkisasiamies Jacobsin 4.12.1997 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Racke, erityisesti ratkaisuehdotuksen 84 ja 85 kohta.

107 – Ks. jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta; vastaavasti edellä alaviitteessä 106 mainittu asiassa Racke esitetty ratkaisuehdotus, erityisesti 71 ja 84 kohta.

108 – Kansainvälisen tuomioistuimen 26.6.1945 hyväksytty perussääntö on osa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaa (RTNU, nide 1, s. XVI).

kansainvälinen tapaoikeus on yksi kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista lähteistä. Sen syntyminen edellyttää kyseessä olevien kansainvälisen oikeuden subjektien yleistä käytäntöä (consuetudo; objektiivinen osatekijä), joka tunnustetaan velvoittavaksi oikeudeksi (opinio iuris sive necessitatis; subjektiivinen osatekijä).<sup>109</sup>

116. Monenvälisissä sopimuksissa, joissa sopimuspuolina on erittäin suuri edustava määrä kansainvälisen oikeuden subjekteja, on toisinaan kodifioitu tiettyjä kansainvälisen tapaoikeuden periaatteita. Tämä pätee erityisesti joihinkin Chicagon yleissopimuksen<sup>110</sup> määräyksiin, aavaa merta koskevaan yleissopimukseen<sup>111</sup> ja joihinkin merioikeusyleissopimuksen<sup>112</sup> osiin.

109 – Ks. tästä erityisesti asia Nordsee-Festlandssockel (Saksa v. Alankomaat ja Saksa v. Tanska), kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 20.2.1969 (ICJ Reports 1969, s. 4, 77 kohta) ja asia sotatoimet ja puolisoitailliset toimet Nicaraguassa ja sitä vastaan (Nicaragua v. Amerikan yhdysvallat), kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 27.6.1986 (ICJ Reports 1986, s. 14, ns. Nicaragua -tapaus, 183 ja 184 kohta).

110 – Tässä yhteydessä kiinnostavaan Chicagon yleissopimuksen 1 artiklaan sisältyvä ilmaus ”Sopimusvaltiot tunnustavat”, mikä viittaa jo aiemmin olemassa olleen kansainvälisen oikeuden periaatteen kodifointiin.

111 – Aavaa merta koskevan yleissopimuksen, joka avattiin allekirjoitettavaksi 29.4.1958 Genevessä ja joka tuli voimaan 30.9.1962 (RTNU, nide 450, s. 11 [82]) johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan jo sopimuspuolten haluun ”koota kansainvälisen oikeuden aavaa merta koskevat säännökset”; myös yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut tämän edellä alaviiteessä 29 mainitussa asiassa Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 10 kohta.

112 – Merioikeusyleissopimuksen johdanto-osan seitsemänten perustelukappaleeseen sisältyvä maininta ”tällä yleissopimuksella toteutettu merioikeuden koontaminen ja kehittäminen”. Tämä vahvistetaan myös oikeuskäytännössä; ks. esim. edellä alaviiteessä 109 mainittu ns. Nicaragua-tapaus, kansainvälisen tuomioistuimen tuomion 212 kohta; edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 10 kohta; edellä alaviiteessä 104 mainittu asia Mondiet, tuomion 13 kohta ja edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 55 kohta.

117. Ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet ovat lähtökohtaisesti yhtä mieltä siitä, että etenkin Chicagon yleissopimus ja merioikeusyleissopimus voivat antaa tietoa kyseisten kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden mahdollisesta olemassaolosta ja niiden sitovuudesta Euroopan unioniin nähden.

i) Valtioiden suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan (ensimmäisen kysymyksen a kohta)

118. Periaate, jonka mukaan jokaisella valtiolla on suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan (ja josta käytetään toisinaan myös nimitystä ”ilman herruus”), johtuu valtioiden alueellisesta suvereniteetistä.<sup>113</sup> Se vahvistettiin jo vuonna 1919 Pariisin ilmailusopimuksen<sup>114</sup> 1 artiklassa; nykyisin se on kodifioitu Chicagon yleissopimuksen, johon kuuluu nykyisin 190 valtiota kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot mukaan luetuina, 1 artiklassa. Kuten myös kansainvälinen tuomioistuin on myöntänyt, Chicagon yleissopimukseen sisältyvässä kansainvälisen

113 – Edellä alaviiteessä 109 mainittu ns. Nicaragua-tapaus, kansainvälisen tuomioistuimen tuomion 212 kohta.

114 – Convention portant réglementation de la navigation aérienne (allekirjoitettiin Pariisissa 13.10.1919 ja tuli voimaan vuonna 1922, Recueil des Traités de la Société des Nations, XI-sarja [1922], s. 173 ja sitä seuraavat sivut). Sopimuksen ratifioi tuolloin yhteensä 33 valtiota. Sen 1 artiklaan ja Chicagon yleissopimuksen 1 artiklaan sisältyvät pääosin samansisältöiset määräykset.



oikeuden sääntelyssä ainoastaan ilmaistaan jo pitkään noudatettu kansainvälisen tapaoikeuden periaate.<sup>115</sup>

119. Chicagon yleissopimuksessa kodifoidun kansainvälisen tapaoikeuden periaatteen, joka koskee valtioiden suvereniteettia oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan, sitovuudelle Euroopan unioniin nähden ei ole esteenä se, ettei Euroopan unioni ole itse mainitun yleissopimuksen sopimuspuoli.<sup>116</sup> Kansainvälisen tapaoikeuden periaate on nimittäin olemassa itsenäisesti niiden kansainvälisten sopimusten rinnalla, joissa se on kodifioitu.<sup>117</sup>

ii) Aavaa merta koskevien suvereniteettivaatimusten pätemättömyys (ensimmäisen kysymyksen b kohta)

120. Periaate, jonka mukaan mikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minkään aavan meren osan kuuluvan suvereniteettinsa

115 – Ranskaksi: "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"; englanniksi: "The Court has no doubt that these prescriptions of treaty-law merely respond to firmly established and longstanding tenets of customary international law" (edellä alaviitteessä 109 mainittu ns. Nicaragua-tapaus, kansainvälisen tuomioistuimen tuomion 212 kohdan loppu).

116 – Vastaavasti valtiosopimus oikeutta koskevasta Wienin yleissopimuksesta edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Racke, tuomion 24, 45 ja 46 kohta ja edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Brita, tuomion 42 kohta; vastaavasti merioikeudesta edellä alaviitteessä 104 mainittu asia Mondiet, tuomion 13 kohta.

117 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 109 mainittu ns. Nicaragua-tapaus, kansainvälisen tuomioistuimen tuomion 174–179 kohta.

piiriin, ilmentää aavan meren vapautta, joka on käsitteenä peräisin vähintään vuodelta 1609.<sup>118</sup> Aavan meren vapaus on tunnustettu kansainvälisesti viimeistään 1900-luvun alkupuolelta lähtien.<sup>119</sup>

121. Periaate, jonka mukaan mikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minkään aavan meren osan kuuluvan suvereniteettinsa piiriin, kodifioitiin vuonna 1958 aavaa merta koskevan yleissopimuksen 2 artiklan ensimmäisessä virkkeessä ja sisällytettiin myöhemmin merioikeusyleissopimuksen 89 artiklaan, jonka otsikko on "Aavaa merta koskevien täysivaltaisuusvaatimusten pätemättömyys". Merioikeusyleissopimuksessa on nykyisin 162 sopimuspuolta, joihin kuuluvat Euroopan unioni – aiempi Euroopan yhteisö –<sup>120</sup> ja kaikki sen jäsenvaltiot.

122. Kun otetaan huomioon vähintään vuosisadan taakse – ellei kauemminkin – ulottuva valtioiden käytäntö ja sille myös Euroopan unionin ja kaikkien sen jäsenvaltioiden toimesta annettu laaja tunnustus, voidaan olettaa, että merioikeusyleissopimuksen

118 – Ks. tästä aina näihin päiviin asti uraauurtava Hugo Grotiuksen teos "Mare liberum" ("Vapaa meri") vuodelta 1609.

119 – Ks. asia Lotus (Ranska v. Turkki), pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 7.9.1927 (C.P.J.I Recueil 1927, A-sarja, nro 10 (s. 25)).

120 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 86 mainittu neuvoston päätös.

89 artiklassa on kyse unionia sitovan kansainvälisen tapaoikeuden periaatteen kodifioinnista.<sup>121</sup> Yksikään ennakkoratkaisumenettelyn osapuolista ei ole kyseenalaistanut tätä.

yleissopimuksen 2 artiklan kolmannen virkkeen 4 kohdassa ja on nykyisin kodifioitu merioikeusyleissopimuksen 87 artiklan 1 kappaaleen kolmannen virkkeen b kohdassa.

123. Ennakkoratkaisumenettelyssä esitettiin joitakin epäilyjä aavaa merta koskevien suvereniteettivaatimusten pätemättömyyden periaatteen merkityksellisyydestä direktiivin 2008/101 pätevyden tutkinnan kannalta. Tästä on kuitenkin riittävää todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen esittämällä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta.<sup>122</sup> Koska ei ole ilmeistä, että ensimmäisen kysymyksen b kohta olisi merkityksetön pääasian ratkaisemisen kannalta, unionin tuomioistuimen olisi tarkasteltava sitä.

125. Jo edellä aavaa merta koskevien suvereniteettivaatimusten pätemättömyyden yhteydessä<sup>123</sup> esitetystä syistä myös vapautta lentää aavan meren yläpuolella on pidettävä kansainvälisen tapaoikeuden periaatteena, joka sitoo unionia.

iii) Vapaus lentää aavan meren yläpuolella (ensimmäisen kysymyksen c kohta)

iv) Aavan meren yläpuolella lentäviä ilmaaluksia koskeva väitetty yksinomainen lainkäyttövalta (ensimmäisen kysymyksen d kohta)

124. Vapaus lentää aavan meren yläpuolella ("ylilentovapaus") mainittiin samoin jo vuonna 1958 aavaa merta koskevan

126. Toisin kuin tähän mennessä tarkasteltujen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kohdalla, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitseman neljännen periaatteen olemassaolo on kiistanalainen.

121 – Vastaavasti myös asia *Fischerei-Zuständigkeiten* (Yhdistynyt kuningaskunta v. Islanti), kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 25.7.1974 (ICJ Reports 1974, s. 3, 50 kohta).

122 – Asia C-333/07, *Régie Networks*, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10807, 46 ja 47 kohta); asia C-45/09, *Rosenblatt*, tuomio 12.10.2010 (Kok., s. I-9391, 33 kohta) ja asia C-119/09, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, tuomio 5.4.2011 (Kok., s. I-2551, 21 kohta).

127. Pääasian kantajien ja niitä tukevien järjestöjen mukaan kansainvälisestä tapaoikeudesta seuraa, että aavan meren yläpuolella lentävät ilma-alukset kuuluvat rekisterivaltionsa yksinomaiseen lainkäyttövalttaan, jollei kansainvälisessä sopimuksessa nimenomaisesti

123 – Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 120–122 kohta.

toisin määrätä. Osa hallituksista ja toimieli-  
mistä ei ole kyseenalaistanut tätä lähemmin,  
kun taas jotkin menettelyn osapuolet – ni-  
mittäin Saksan, Ranskan, Yhdistyneen kunin-  
gaskunnan ja Norjan hallitukset mutta myös  
komissio ja ympäristöjärjestöt – ovat vakaasti  
sitä mieltä, ettei tällaista kansainvälisen tapa-  
oikeuden periaatetta ole.

128. Itse asiassa periaate, jonka mukaan –  
yksinkertaistettuna – aavalla merellä liiken-  
nöivät alukset kuuluvat lippuvaltionsa yk-  
sinomaiseen lainkäyttövaltaan, on kodifioitu  
ainoastaan alusten muttei ilma-alusten yhtey-  
dessä. Tämä ilmenee tarkasteltaessa merioi-  
keusyleissopimuksen 92 artiklan 1 kappaleen  
ensimmäistä virkettä ja sitä edeltänyttä mää-  
rystä vuonna 1958 tehdyn aavaa merta kos-  
kevan yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan  
ensimmäisessä virkkeessä.

129. Aavaa merta koskevan yleissopimuk-  
sen 6 artiklan 1 kohdan ja merioikeusyleis-  
sopimuksen 92 artiklan määräyksiä ei voida  
automaattisesti soveltaa analogisesti ilma-  
aluksiin. Kuten näiden kahden monenvälisen  
sopimuksen kokonaistarkastelusta ilmenee,  
niiden laatijat ovat erottaneet selkeästi aluk-  
set ja ilma-alukset ja maininneet ilma-alukset

nimenomaisesti useissa määräyksissä, joita  
on tarkoitus soveltaa molempiin alustyyppiin  
tai erityisesti ilma-aluksiin.<sup>124</sup>

130. Tässä tilanteessa aavaa merta koskevan  
yleissopimuksen 6 artiklaa eikä merioikeus-  
yleissopimuksen 92 artiklaa, joissa ei mai-  
nita ilma-aluksia, ei voida pitää luotettava  
osoituksena väitetyin kansainvälisen tapa-  
oikeuden periaatteen olemassaolosta. Näin  
sitäkin suuremmalla syyllä, ettei myöskään  
juuri ilmailualaa varten laaditussa Chicagon  
yleissopimuksessa ole vahvistettu periaatetta,  
joka mukaan aavan meren yläpuolella len-  
tävät ilma-alukset kuuluvat rekisterivaltion-  
sa yksinomaiseen lainkäyttövaltaan. Lisäksi  
Tokion yleissopimuksen,<sup>125</sup> jota sovelletaan  
Chicagon yleissopimuksen tapaan lähes maa-  
ilmanlaajuisesti, 4 artiklaan sisältyy mää-  
räys, jossa annetaan sopimusvaltiolle tietyissä  
tapauksissa oikeus puuttua ilma-alukseen  
sen ollessa lennolla käyttääkseen rikosoikeu-  
dellista toimivaltaansa, vaikka se ei olisikaan  
ilma-aluksen rekisteröintivaltio.

124 – Ks. esim. aavaa merta koskevan yleissopimuksen 15, 17  
ja 19–21 artikla sekä 23 artiklan 4 kohta ja 5 kohdan b  
alakohta sekä merioikeusyleissopimuksen 1 artiklan 5 kapp-  
pale, 18 artiklan 2 kappale, 19 artiklan 2 kappaleen e kohta,  
38 ja 39 artikla, 42 artiklan 4 kappale, 53 artiklan 1 kappale,  
53 artiklan 5 ja 12 kappale, 54 artikla, 58 artiklan 1 kapp-  
pale, 87 artiklan 1 kappaleen b kohta, 101–107 artikla,  
110 artiklan 4 ja 5 kappale, 111 artikla, 212 artiklan 1 kapp-  
pale, 216 artiklan 1 kappaleen b kohta, 222, 224, 236  
ja 262 artikla sekä 298 artiklan 1 kappaleen b kohta.

125 – Yleissopimus rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluk-  
sissa (jäljempänä Tokion yleissopimus; RTNU, nide 704,  
s. 219) tehtiin Tokiossa 14.9.1963 ja tuli voimaan 4.12.1969.  
Siihen kuuluu nykyisin 185 sopimusvaltiota.

131. Riidanalaisen periaatteen kannalta merkityksellinen tähänastinen oikeuskäytäntö koskee ilmeisesti ainoastaan aluksia, ei kuitenkaan ilma-aluksia.<sup>126</sup>

132. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin katsoo, ettei oikeuden nykytilassa ole riittäviä viitteitä sellaisen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteen olemassaolosta, jonka mukaan ”aavan meren yläpuolella lentävät ilma-alukset kuuluvat rekisterivaltionsa yksinomaiseen lainkäyttövaltaan, jollei kansainvälisessä sopimuksessa nimenomaisesti toisin määrätä”.

133. Näin ollen tällaista periaatetta ei voida myöskään käyttää arviointiperusteena direktiivin 2008/101 kaltaisten unionin säädösten pätevyyden tutkinnassa.

b) Kyseessä olevien kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden soveltuvuus pätevyyden tutkinnan arviointiperusteiksi luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden vireille panemassa asiassa

134. Vaikka jokainen kansainvälisen tapaoikeuden periaate sitoo Euroopan unionia

kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettulla tavalla, periaatteen luonteesta ja yleisestä rakenteesta voi seurata, että sitä joko ei voida ylipäätään soveltaa unionin alueella tai sitä voidaan soveltaa ainoastaan rajoitetusti unionin toimielinten säädösten pätevyyttä koskevassa tuomioistuinvälisessä,<sup>127</sup> erityisesti luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden vireille panemissa riita-asioissa.

135. High Courtin ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksensä a–c kohdassa mainitsemille kolmelle kansainvälisen tapaoikeuden periaatteelle on yhteistä, että niissä määritetään valtioiden suvereenien oikeuksien ulottuvuus ja rajoitetaan valtioiden lainkäyttövaltaa.

136. Tällaiset periaatteet eivät ole luonteeltaan ja yleiseltä rakenteeltaan millään tavalla omiaan koskemaan yksityisen oikeussubjektin oikeudellista asemaa.<sup>128</sup> Menettelyyn osallistuvat toimielimet ja useimmat hallituksista ovat perustellusti viitanneet tähän.

137. Tällaisia periaatteita ei siten voida käyttää arviointiperusteina unionin säädösten pätevyyden tutkinnassa luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden vireille panemissa riita-asioissa.<sup>129</sup>

126 – Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 119 mainittu pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomio asiassa Lotus ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation. Uusiseelantilaisen muutoksenhakutuomioistuimen (New Zealand Court of Appeal) asiassa Sellers v. Maritime Safety Inspector 5.11.1998 antaman tuomion ((1999) 2 NZLR 44), johon pääasian kantajat viittaavat, merkityksellisyydestä käsiteltävän asian kannalta on riittävää todeta, ettei ilmeisesti myöskään siinä ollut kyse ilma-aluksista.

127 – Ks. tästä – kansainvälisten sopimusten yhteydessä – edellä tämän ratkaisuehdotuksen 68 ja 69 kohta.

128 – Tilanne voi olla toinen esimerkiksi tiettyjen kansainvälisen tapaoikeuden ihmisoikeuksia koskevien sääntöjen kohdalla; ks. tästä julkisasiamies Jacobsin 4.12.1997 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Racke, ratkaisuehdotuksen 84 kohdan viimeinen virke.

129 – Tilanne saattaa olla toinen riita-asioissa, joita panevat vireille SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet, joilla on etuoikeutettu kanneoikeus (vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohta).

### 3. Väli päätelmä

138. Kaiken kaikkiaan ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainituista kansainvälisen oikeuden määräyksistä ja periaatteista ainoastaan Avoin taivas -sopimuksen 7 artikla ja 15 artiklan 3 kohdan toista virkettä voidaan siis käyttää arviointiperusteina unionin säästöjen pätevyuden tutkinnassa luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden vireille panemassa riita-asiassa.

*B Direktiivin 2008/101 yhteensopivuus mainittujen kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa (toinen, kolmas ja neljäs kysymys)*

139. Toinen, kolmas ja neljäs kysymys koskevat direktiivin 2008/101 yhteensopivuutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa. Ne on esitetty ainoastaan siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi. Edellä esittämieni toteamusten perusteella näin voidaan tehdä ainoastaan Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan ja 15 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen osalta. Tutkin kuitenkin toissijaisesti ja kattavuuden vuoksi direktiivin 2008/101 yhteensopivuutta myös muiden ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kansainvälisen oikeuden määräysten ja periaatteiden kanssa.

140. Menettelyssä unionin tuomioistuimessa tästä aiheesta on esitetty hyvin erilaisia

näkemyksiä. Pääasian kantajien ja niitä tukevien järjestöjen mukaan direktiivi on nimitään ristiriidassa kaikkien kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa, kun taas menettelyyn osallistuvat toimielimet ja hallitukset sekä ympäristöjärjestöt ovat yksimielisesti täysin päinvastaisella kannalla.

1. Yhteensopivuus tiettyjen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa (toinen kysymys)

141. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, johtavatko pääasian kantajien mainitsema kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet direktiivin 2008/101 pätemättömyyteen siltä osin kuin EU:n päästökauppajärjestelmä ulotetaan direktiivissä koskemaan lentoliikenteen reittiosuuksia, jotka ovat EU:n jäsenvaltioiden ilmatilan ulkopuolella.

142. On tunnustettu yleisesti, että Euroopan unionin toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen.<sup>130</sup>

130 – Edellä alaviitteessä 29 mainitut asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 9 kohta; asia Racke, tuomion 45 kohta ja yhdistetyt asiat 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 ja 125/85-129/85, Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5193, Kok. Ep. IX, s. 671, 15–18 kohta, ns. sellutapaus).

143. Käsiteltävässä asiassa pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt moittivat unionin lainsäätäjää lähinnä valtioiden toimivallan rajoittamista koskevien kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden loukkaamisesta. Sisällyttämällä direktiiviin Euroopan unionin ilmatilan ulkopuolella lennettävät reittiosuudet on nimittäin annettu niiden mukaan ekstraterritoriaalinen sääntely, jolla loukataan yhtäältä kolmansien maiden suvereenia oikeuksia ja toisaalta aavan meren vapautta.

144. Tämä väite on kestävä. Se perustuu direktiivin 2008/101 säännösten virheelliseen ja erittäin pintapuoliseen tulkintaan.

a) EU:n päästökauppajärjestelmän ekstraterritoriaalisen vaikutuksen puuttuminen

145. Kuten useat menettelyyn osallistuvat toimielimet ja hallitukset ovat perustellusti todenneet, direktiiviin 2008/101 ei sisälly minkäänlaisia ekstraterritoriaalisia säännöksiä. Direktiivin myötä lentoyhtiöiden toimintaan kolmansien maiden ilmatilassa tai aavan meren yläpuolella ei sovelleta unionin oikeuden sitovia säännöksiä. Direktiivissä

2008/101 ei varsinkaan aseteta lentoyhtiöille minkäänlaista velvoitetta lentää ilma-aluksillaan tietyillä reiteillä tai noudattaa tiettyä enimmäisnopeutta tai tiettyjä polttoainekulutuksen ja päästöjen raja-arvoja.

146. Direktiivin 2008/101 sääntelyn kohteena ovat yksinomaan ilma-alusten lähdöt Euroopan unionissa sijaitsevilta lentopaikoilta ja saapumiset tällaisille lentopaikoille, ja lentoyhtiöihin käytetään julkista valtaa ainoastaan tällaisten lähtöjen ja saapumisten yhteydessä: näiden yhtiöiden on lunastettava erisuuruisia päästöoikeuksia lennon mukaan,<sup>131</sup> ja elleivät ne noudata direktiivin vaatimuksia, niille määrätään seuraamuksia, joihin voi kuulua myös toimintakieltoon määrääminen.<sup>132</sup>

147. Direktiivin 2008/101 säännöksistä ei tee luonteeltaan ekstraterritoriaalisia se, että lunastettavien päästöoikeuksien laskennan perustana käytetään koko kulloisenkin lennon reittiä. Epäilemättä näin *otetaan huomioon* osittain myös *tapahtumia* aavan meren yläpuolella tai kolmansien maiden alueella.

131 – Ks. direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, 12 artiklan 2 a kohta, luettuna yhdessä liitteessä IV olevan B osan kanssa.

132 – Direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, 16 artikla.

Tämä voi välillisesti kannustaa lentoyhtiöitä toimimaan lennoilla aavan meren yläpuolella tai kolmansien maiden alueella tietyllä tavalla, erityisesti kuluttamaan mahdollisimman vähän polttoainetta ja aiheuttamaan mahdollisimman vähän kasvihuonekaasupäästöjä. Niiden toimintaa Euroopan unionin ilmatilan ulkopuolella ei kuitenkaan *säännellä* konkreettisesti.

148. Ei ole mitenkään epätavallista, että valtio tai kansainvälinen organisaatio ottaa julkista valtaa käyttäessään huomioon seikkoja, jotka tapahtuvat tai ovat tapahtuneet sen toimivaltaan kuuluvan alueen ulkopuolella. Niinpä monissa valtioissa sovelletaan tuloverolainsäädännössä niin sanottua maailmanlaajuisen tulon periaatetta. Myös kartellioikeudessa ja sulautumien valvonnassa on maailmanlaajuisesti yleisenä käytäntönä, että kilpailuviranomaiset puuttuvat yritysten sopimuksiin, vaikka ne olisi tehty niiden toimivaltaan kuuluvan alueen ulkopuolella ja vaikka niiden vaikutukset kohdistuisivat mahdollisesti jopa huomattavassa määrin niiden toimivaltaan kuuluvan alueen ulkopuolelle.<sup>133</sup> Kalastusta koskevassa asiassa unionin tuomioistuim on jopa katsonut, että aavalla merellä pyydetty kalansaalis voitiin takavarikoida heti, kun kyseinen kolmannen valtion lipun alla

133 – Kaksi tunnettua esimerkkiä eurooppalaisen sulautumien valvonnan alalta ovat asia T-102/96, Gencor v. komissio, tuomio 25.3.1999 (Kok., s. II-753, 88 ja 90 kohta) ja asia T-210/01, General Electric v. komissio, tuomio 14.12.2005 (Kok., s. II-5575).

purjehtinut alus oli saapunut Euroopan unionin alueella sijaitsevaan satamaan.<sup>134</sup>

149. Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ratkaisevaa on se, että kulloisellakin tosiseikastolla on riittävä yhteys kyseiseen valtioon tai kansainväliseen organisaatioon. Liittymäkohta voi perustua alueperiaatteeseen,<sup>135</sup> henkilöllisyysperiaatteeseen<sup>136</sup> tai – harvemmin – universaalisuusperiaatteeseen.

b) Riittävän alueellisen liittymäkohdan olemassaolo

150. Käsiteltävässä asiassa Euroopan unioni voi tukeutua alueperiaatteeseen.

151. Unioni voi yleisesti vaatia kaikilta yrityksiltä, jotka haluavat tarjota palveluja sen alueella, tiettyjen unionin oikeudessa

134 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 3, 4 ja 30–34 kohta; vastaavasti edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Commune de Mesquer, tuomion 60 ja 61 kohta, joka koski haaksirikon seurauksena jäsenvaltion talousvyöhykkeelle (mereen) valunutta ja myöhemmin sen rantaan kulkeutunutta raakaöljyä.

135 – Edellä alaviitteessä 130 mainittu ns. sellutapaus, tuomion 18 kohta; myös jo edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 30–34 kohta, toimivalta takavarikoida aluksen lasti perustuu viime kädessä alueperiaatteeseen.

136 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 104 mainittu asia Mondiet, tuomion 15 kohta, jossa silloisen Euroopan yhteisön toimivalta ryhtyä aavalla merellä toimenpiteisiin kalakannan säilyttämiseksi johdetaan lippuvaltion toimivallasta.

vahvistettujen vaatimusten noudattamista. Se voi näin ollen vaatia lentoyhtiöiltä, että ne osallistuvat jokaisen Euroopan unionin alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevän ja tällaiselle lentopaikalle saapuvan lennon yhteydessä unionin oikeudessa säädettyihin toimenpiteisiin ympäristön ja ilmaston suojelemiseksi,<sup>137</sup> tässä tapauksessa EU:n päästökauppajärjestelmään.

152. Lähtö ja laskeutuminen ovat nimittäin jokaisen lennon keskeisiä ja erityisen tunnusomaisia osatekijöitä. Jos lennon lähtö- tai määräpaikkana on Euroopan unionin alueella sijaitseva lentopaikka, on olemassa riittävä alueellinen liittymäkohta lennon sisällyttämiseksi EU:n päästökauppajärjestelmään.

153. EU:n päästökauppajärjestelmää sovellettaessa lentoyhtiöiltä voidaan vaatia, että EU:n alueella sijaitsevalla lentopaikalla tapahtuvan lähdön ja laskeutumisen yhteydessä ne lunastavat sitä enemmän päästöoikeuksia, mitä kauempana lennon lähtöpaikka on sen määräpaikasta. Tällainen koko lento-reitin huomioon ottaminen ilmentää viime kädessä suhteellisuusperiaatetta ja vastaa

<sup>137</sup> – Sitä, rajoitetaanko tätä toimivaltaa konkreettisessa tapauksessa kansainvälisten sopimusten perusteella, on tarkasteltava erikseen kolmannen ja neljännen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä; ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 161–236 kohta.

ympäristöoikeuteen sisältyvää saastuttaja maksaa -periaatetta.

154. Alueperiaate ei estä ottamasta EU:n päästökauppajärjestelmää sovellettaessa huomioon myös sellaisia lentojen reittiosuuksia, jotka lennetään Euroopan unionin alueen ulkopuolella. Tällainen menettelytapa vastaa pikemminkin ympäristön ja ilmaston suojelemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonnetta sekä tarkoitusta ja tavoitetta. Ilmansaasteet eivät tunnetusti tunne rajoja, ja kasvihuonekaasut edistävät ilmastomuutosta maailmanlaajuisesti riippumatta siitä, missä ne päästetään ilmaan; niillä voi olla vaikutuksia ympäristöön ja ilmastoon jokaisessa valtiossa tai valtioliitossa, myös Euroopan unionissa.

155. Myös vertailu edellä jo mainittuun kalastustapaukseen on tässä yhteydessä hyödyllistä. Jos kolmannen valtion lipun alla purjehtivalla aluksella oleva, Euroopan unionin alueen ulkopuolella pyydetty kalansaalis voidaan alueperiaatteen mukaisesti takavarikoida Euroopan unionissa sijaitsevassa satamassa,<sup>138</sup> lunastettavien päästöoikeuksien laskennassa, joka tehdään, ilma-aluksen lähtiessä Euroopan unionissa sijaitsevalla lentopaikalta tai saapessa tällaiselle lentopaikalle, ei voi olla kiellettyä ottaa huomioon päästöjä, jotka ilma-alus on aiheuttanut Euroopan unionin ilmatilan ulkopuolella.

<sup>138</sup> – Edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Poulson ja Diva Navigation, tuomion 3, 4 ja 30–34 kohta.



c) Kolmansien maiden suvereniteettia ei ole loukattu

alalla hyväksytään laajalle levinnyt kaksinkertaisen verotuksen ilmiö.<sup>139</sup>

156. Toisin kuin pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt katsovat, direktiivi 2008/101 ei estä oikeudellisesti eikä tosiasiallisesti kolmansia maita tarvittaessa ottamasta käyttöön ja soveltamasta omia päästökauppajärjestelmiä ilmailutoimintaa varten.

159. Saman lennon huomioon ottaminen kahteen kertaan kahdessa eri päästökauppajärjestelmässä voidaan välttää ainoastaan yksipuolisilla toimenpiteillä tai asianomaisten valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden välisillä sopimusjärjestelyillä. Unionin lainsäätäjä – vaikkei sitä kansainvälisessä tapaoikeudessa tähän velvoiteta – on direktiivissä 2008/101 ilmaissut nimenomaisesti valmiutensa tällaisiin järjestelyihin ja myös sisällyttänyt siihen konkreettisen poikkeussäännöksen.<sup>140</sup>

157. On totta, että aavan meren yläpuolella ja kolmansien maiden alueella lennettävien reittiosuuksien sisällyttämisessä päästökauppajärjestelmään on vaarana ”kaksinkertainen sääntely” eli se, että sama reittiosuus otetaan huomioon kahden valtion päästökauppajärjestelmissä. Näin voi tapahtua erityisesti silloin, jos sekä kansainvälisen lennon lähtöpaikassa että sen määräpaikassa sovelletaan päästökauppajärjestelmää, jossa otetaan huomioon koko lentoreitti, kuten direktiivissä 2008/101.

#### d) Välipäätelmä

160. Edellä esitetyn perusteella Euroopan unionin alueen ulkopuolella lennettävien reittiosuuksien sisällyttäminen EU:n päästökauppajärjestelmään ei näin ollen anna aihetta epäillä direktiivin 2008/101 yhteensopivuutta kanteessa mainittujen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa.

158. Tällainen kahteen kertaan huomioon ottaminen, niin suuri rasite kuin se ehkä onkin kyseisille lentoyhtiöille, ei kuitenkaan ole nyt tarkasteltavien kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden mukaan kiellettyä. Se pikemminkin hyväksytään kansainvälisessä tapaoikeudessa, kuten myös välittömän verotuksen

139 – Edes Euroopan unionin sisällä ei ole tällä hetkellä välittömän verotuksen alalla yleistä kaksinkertaisen verotuksen kieltoa (asia C-513/04, Kerckhaert ja Morres, tuomio 14.11.2006, Kok., s. I-10967, 20–24 kohta ja asia C-67/08, Block, tuomio 12.2.2009, Kok., s. I-883, 28–31 kohta).

140 – Ks. direktiivin 2008/101 johdanto-osan 17 perustelukappale ja direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, 25 a artikla.

2. Yhteensopivuus tiettyjen kansainvälisten sopimusten kanssa (kolmas ja neljäs kysymys)

2008/101 pätemättömyyteen siltä osin kuin direktiivissä sisällytetään EU:n päästökauppajärjestelmään sellaisia lentojen reittiosuuksia, jotka lennetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden ilmatilan ulkopuolella.

161. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedustelee kolmannella ja neljännellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivi 2008/101 yhteensopiva joidenkin kansainvälisten sopimusten määräysten kanssa. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuinta pyydetään tutkimaan direktiivissä 2008/101 säädetyn kansainvälisen lentoliikenteen EU:n päästökauppajärjestelmään sisällyttämisen laillisuutta seuraavien neljän näkökohdan osalta: ensinnäkin EU:n ilmatilan ulkopuolella lennettävien reittiosuuksien huomioon ottaminen (kolmas kysymys), toiseksi Euroopan unionin ICAO:n ulkopuolella yksipuolisesti toteuttamat toimenpiteet (neljännen kysymyksen a kohta), kolmanneksi kielto määrätä ilma-alusten tuloa sopimusvaltion alueelle tai sieltä poistumista koskevaa korvausta (neljännen kysymyksen b kohta) ja neljänneksi kielto kantaa veroja ja tulleja polttoaineesta kansainvälisessä lentoliikenteessä (neljännen kysymyksen c kohta).

a) EU:n ilmatilan ulkopuolella lennettävien reittiosuuksien EU:n päästökauppajärjestelmään sisällyttämisen laillisuus (kolmas kysymys)

162. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään kolmannella kysymyksellään, johtavatko Chicagon yleissopimuksen ja Avoin taivas-sopimuksen eri määräykset direktiivin

i) Yhteensopivuus Chicagon yleissopimuksen 1, 11 ja 12 artiklan kanssa (kolmannen kysymyksen a kohta)

163. Kuten jo ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä mainittiin, Chicagon yleissopimus ei sido Euroopan unionia; sitä ei voida siten käyttää arviointiperusteena unionin säädösten pätevyuden tutkinnassa.<sup>141</sup> Koska kaikki unionin jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolia, yleissopimus on kuitenkin otettava huomioon unionin johdetun oikeuden säännösten tulokinnassa.<sup>142</sup> Direktiiviä 2008/101 (tai direktiiviä 2003/87 sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101) on näin ollen tulkitettava mahdollisuuksien mukaan siten, että se on sopusoinnussa Chicagon yleissopimuksen kanssa.

164. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien Chicagon yleissopimuksen määräysten tarkastelu kuitenkin osoittaa, etteivät ne ole millään tavoin esteenä direktiiville 2008/101.

<sup>141</sup> – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51–66 kohta.

<sup>142</sup> – Vastaavasti edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 52 kohdan loppu.

165. Kun tarkastellaan ensinnäkin Chicagon yleissopimuksen 1 artiklaa, siinä ainoastaan ilmaistaan sopimusvaltioiden suvereniteetin ja erityisesti niiden ilman herruuden periaate.<sup>143</sup> Kuten edellä<sup>144</sup> on jo kansainvälisen tapaoikeuden yhteydessä todettu, direktiiviin 2008/101 ei sisälly ekstraterritoriaalisia säännöksiä, eikä sillä loukata kolmansien maiden suvereenia oikeuksia. Näitä toteamuksia voidaan ilman muuta soveltaa Chicagon yleissopimuksen 1 artiklaan.

166. Chicagon yleissopimuksen 11 artiklasta on huomautettava, että siihen sisältyvät määräykset koskevat jo sanamuotonsa perusteella ainoastaan kansainvälisessä lento- liikenteessä olevien ilma-alusten saapumista tai lähtöä sekä liikennöimistä ja lentämistä sopimusvaltioiden alueella. Tämän vahvistaa myös 11 artiklan sääntely-yhteyden tarkastelu: artikla kuuluu Chicagon yleissopimuksen II lukuun, joka koskee lentämistä sopimusvaltioiden alueiden yläpuolella. Chicagon yleissopimuksen 11 artiklasta ei voida päätellä, voidaanko sopimusvaltion soveltamassa päästökauppajärjestelmässä ottaa huomioon kyseisen valtion alueen ulkopuolella lennettäviä reittiosuoksia.

167. Chicagon yleissopimuksen 11 artiklassa määrätään ilma-alusten saapumista tai

lähtöä sekä liikennöimistä koskevien sopimusvaltioiden lakien ja määräysten yhteydessä ainoastaan kiellosta syrjiä ilma-aluksia niiden kansallisuuden perusteella: kyseisiä lakeja ja määräyksiä on ”sovellettava kansallisuudesta riippumatta kaikkien sopimusvaltioiden ilma-alueisiin”. Yksikään menettelyn osapuolista ei ole kyseenalaistanut sitä, että EU:n päästökauppajärjestelmä täyttää tämän vaatimuksen.

168. Myöskään Chicagon yleissopimuksen 11 artiklan viimeisestä lauseesta ei voida johdattaa kieltoa ottaa sopimusvaltion päästökauppajärjestelmässä huomioon sen alueen ulkopuolella lennettävät reittiosuudet. Lauseessa ainoastaan todetaan, että ”ilma-alusten on noudatettava [sopimusvaltion lakeja ja määräyksiä] saapuessaan tämän valtion alueelle, lähtiessään sieltä tai sen alueella ollessaan”. Juuri ja ainoastaan tätä – määräysten noudattamista EU:n alueelle saavuttaessa ja sieltä lähdetessä – Euroopan unioni edellyttää lentoyhtiöiltä päästökauppajärjestelmässään. EU:n päästökauppajärjestelmään ei sisälly määräyksiä, joita olisi noudatettava Euroopan unionin alueen ulkopuolella lennettävillä reittiosuoksilla.

169. Chicagon yleissopimuksen 12 artikla koskee puolestaan lentosääntöjä. Direktiiviin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, ei kuitenkaan sisälly tällaisia lentosääntöjä, joita sovellettaisiin Euroopan unionin alueella, kolmansien maiden

143 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohta.

144 – Ks. toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä esittämäni toteamukset (edellä tämän ratkaisuehdotuksen 145–160 kohta).

ilmatilassa tai yleissopimuksen 12 artiklan kolmannessa virkkeessä erityisesti mainitun aavan meren yläpuolella. Kuten edellä on mainittu, EU:n päästökauppajärjestelmässä ei etenkään aseteta lentoyhtiöille veloitetta lentää ilma-aluksillaan tietyillä reiteillä tai noudattaa tiettyä enimmäisnopeutta tai tiettyjä polttoaineenkulutuksen ja päästöjen raja-arvoja.

yleissopimus ei etenkään edellytä, että EU:n päästökauppajärjestelmää sovelletaan pelkästään sellaisiin lentojen reittiosuuksiin, jotka lennetään Euroopan unionin alueella.

ii) Yhteensopivuus Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan kanssa (kolmannen kysymyksen b kohta)

170. Myöskään pääasian kantajien viittaus Chicagon yleissopimuksen liitteeseen 2,<sup>145</sup> johon sisältyy tietyt lentosääntöjä, ei ole omiaan tukemaan niiden väitettä. Liitteessä olevaan 3.1.4 kohtaan sisältyy määräys ilma-alusten lennon aikana ”pudottamista tai ruiskuttamista”<sup>146</sup> aineista. EU:n päästökauppajärjestelmä ei kuitenkaan ole rinnastettavissa aineiden pudottamista tai ruiskuttamista koskevaan määräykseen, sillä siihen ei nimenomaisesti sisälly määräyksiä tai raja-arvoja yksittäisten ilma-alusten moottoreiden kasvihuonekaasupäästöille niiden lentäessä Euroopan unionin alueella sijaitseville lentoaikoiille tai tällaisilta lentoaikoiilta.

171. Koska ristiriitaa Chicagon yleissopimuksen 1, 11 ja 12 artiklan kanssa ei ole näin ollen havaittavissa, direktiiviä 2008/101 ei ole myöskään syytä tulkita ja soveltaa suppeasti Chicagon yleissopimuksen valossa. Mainittu

172. Edellä tarkastelluista Chicagon yleissopimuksen määräyksistä poiketen Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklaa voidaan käyttää suoraan arviointiperusteena direktiivin 2008/101 pätevyden tutkinnassa.<sup>147</sup>

173. EU:n päästökauppajärjestelmän yhteensopivuudesta tämän kansainvälisen oikeuden määräyksen kanssa ei kuitenkaan ole varsinaisesti epäilyjä. Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklassa nimittäin määrätään lähinnä, että toisen sopimuspuolen alueella on sovellettava ja noudatettava sen lakeja ja määräyksiä, jotka koskevat kansainvälisessä liikenteessä olevien ilma-alusten saapumista sen alueelle tai lähtöä sieltä sekä liikenneoimista sen alueella. Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklaan sisältyy näin ollen tässä merkityksellisin osin Chicagon yleissopimuksen 11 artiklan kanssa pitkälti samansisältöinen määräys.

145 – ICAO on julkaissut säännöt nimellä ”Rules of the Air”, 10. painos, heinäkuu 2005.

146 – Englanniksi: ”dropping or spraying”.

147 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 103 kohta.

Jälkimmäisestä määräyksestä esitettyjä toteamuksia<sup>148</sup> voidaan siis ilman muuta soveltaa Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklaan.

pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappale on esteenä Euroopan unionin pyrkimykselle rajoittaa ja vähentää ilmaliikenteessä käytettävien polttoaineiden aiheuttamia kasvihuonekaasujen päästöjä ICAO:n ulkopuolella.

b) ICAO:n ulkopuolella toteutettujen EU:n yksipuolisten toimenpiteiden laillisuus (neljännen kysymyksen a kohta)

174. Neljännen kysymyksen ensimmäisessä osassa (a kohdassa) pyritään selvittämään, oliko Euroopan unionilla oikeus ulottaa yksipuolisesti päästökauppajärjestelmänsä koskemaan kansainvälistä lentoliikennettä odottamatta ensin monenvälisen ratkaisun aikaansaamista ICAO:ssa. Tätä varten enakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta arvioimaan direktiivin 2008/101 pätevyyttä kahden näkökohdan perusteella: ensinnäkin sen yhteensopivuutta Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen kanssa ja toiseksi Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan mahdollista rikkomista.

176. Tämä näkemys ei ole vakuuttava. Kuten useat menettelyyn osallistuvat toimielimet ja hallitukset ovat perustellusti korostaneet, ilmaliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasujen rajoittaminen ja vähentäminen eivät kuulu Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen nojalla ICAO:n yksinomaiseen toimivaltaan. Tämä ilmenee sekä määräyksen sanamuodosta että sen asiayhteydestä ja tavoitteista.

i) Yhteensopivuus Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen kanssa

177. Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen sanamuodossa ei ensinnäkään viitata lainkaan minkäänlaiseen yksinomaisuuteen. Ilmaliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaasuja ei ole tarkoitus rajoittaa ja vähentää nimenomaisesti ”yksinomaan” tai ”ainoastaan” ICAO:n puitteissa. Jos Kioton pöytäkirjan sopimuspuolet olisivat halunneet antaa ICAO:lle yksinomaisen toimivallan, olisi ollut oletettavaa, että tämä ilmenee riittävän selvästi määräyksen sanamuodosta.

175. Pääasian kantajien ja niitä tukevien järjestöjen tulkinnan mukaan Kioton

178. Kioton pöytäkirja on lisäksi osa ilmastomuutosta koskevaa Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimusta, jonka täytäntöön

148 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 166–168 kohta.

panemiseksi se tehtiin<sup>149</sup> ja joka on näin ollen otettava huomioon pöytäkirjaa tulkittaessa. Puitesopimus mahdollistaa paitsi monenväliset myös kansalliset ja alueelliset ohjelmat ja toimet kasvihuonekaasujen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi.

179. Puitesopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen b kohdassa määrätäänkin nimenomaisesti, että sopimuspuolten tulee ”laatia, panna täytäntöön, julkaista ja säännöllisesti ajantasais-  
taa kansallisia ja tarpeen mukaan alueellisia ohjelmia, jotka sisältävät ihmisen toiminnan aiheuttamia kaikkien muiden kuin Mont-realin pöytäkirjan sääntelemien kasvihuonekaasujen päästöjä – – koskevia, ilmastonmuutosta heikentäviä toimia”. Puitesopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen a kohdassa määrätään vastaavasti, että jokainen sopimuspuolina olevista teollisuusmaista hyväksyy ”kansallisia ohjelmia” ja ryhtyy niiden mukaisiin ”toimiin lieventääkseen ilmastonmuutosta”, ja kyseisessä kohdassa olevassa alaviitteessä selvennetään nimenomaisesti, että tämä koskee myös alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöjen hyväksymiä ohjelmia ja toimia.

180. Pääasian kantajien unionin tuomioistuimen istunnossa esittämästä käsityksestä poiketen mikään ei viittaa siihen, että Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa olisi tarkoitus poiketa mainituista puitesopimuksen 4 artiklan periaatteista.

149 – Ks. esim. Kioton pöytäkirjan otsikko ja sen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

181. Olisi nimittäin yleisesti puitesopimuksen tavoitteiden ja erityisesti Kioton pöytäkirjan tavoitteiden vastaista rajoittaa ja vähentää ilmaliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaasuja pelkästään ICAO:n puitteissa toteutettavilla monenvälisillä toimilla. Puitesopimuksen ja Kioton pöytäkirjan sopimuspuolet sekä Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolet ja siihen perustuvan ICAO:n jäsenet eivät nimittäin ole täysin samat. Jos ICAO:lla olisi yksinomainen toimivalta, ne ICAO:n jäsenet, joita Kioton pöytäkirja ei sido, voisivat vaikeuttaa Kioton pöytäkirjan tavoitteiden toteutumista. Käänteisesti Kioton pöytäkirjan sopimuspuolten olisi vaikeampaa edistää aktiivisesti pöytäkirjan tavoitteiden toteutumista, jos ne eivät itse ole – Euroopan unionin tapaan – ICAO:n jäseniä.

182. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että Kioton pöytäkirjan sopimuspuolet *eivät* ole sitoutuneet sen 2 artiklan 2 kappaleessa rajoittamaan ja vähentämään ilmaliikenteestä aiheutuvia kasvihuonekaasuja *yksinomaan* ICAO:n puitteissa.

183. Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappale ilmentää varmastikin sitä, että sopimuspuolet pyrkivät ensisijaisesti löytämään ICAO:ssa monenvälisen ratkaisun ilmaliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasujen rajoittamiseen ja vähentämiseen. Myöskään Euroopan

unioni ei voi jättää tätä huomiotta laatiessaan ja toteuttaessaan ympäristön- ja ilmastonuojelupolitiikkaansa, vaikkei se itse kuulukaan ICAO:oon, jonka jäseniä ovat ainoastaan sen jäsenvaltiot.<sup>150</sup>

184. Etusija, jonka sopimuspuolet antavat ICAO:ssa tehtäville monenväliselle ratkaisulle, ilmaistaan Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa ainoastaan erittäin yleisluonteisena toimintavelvoitteena (ranskaksi: "obligation de moyen", englanniksi: "obligation of conduct"). Jos sopimusta ICAO:n puitteissa ei synny asianmukaisessa ajassa, Kioton pöytäkirjan sopimuspuolilla on oltava vapaus ryhtyä tarvittaviin kansallisiin tai alueellisiin toimiin Kioton pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamiseksi.<sup>151</sup> Muutoin näiden tavoitteiden saavuttaminen vaarantuisi vakavasti.

185. Se, ryhtyykö Euroopan unioni ICAO:n ulkopuolella yksipuolisesti toimiin ilmaliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasujen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi ja jos ryhtyy, niin milloin, on viime kädessä tarkoituksemukaisuuteen liittyvä kysymys, jonka arviointi on unionin poliittisten elinten tehtävä.

Tämä ei tarkoita, että kyseiset unionin toimet voisivat tältä osin toimia tuomioistuonvalvonnan ulottumattomissa. On kuitenkin otettava huomioon, että niillä on laaja harkintavalta päätöksissä, jotka edellyttävät monitahoisten taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen arviointia, samoin kuin kauppapolitiikan alalla tehtävissä monitahoisissa päätöksissä.<sup>152</sup> Toimivaltaisille unionin toimielimille on annettava harkintavaltaa juuri niiden etujen ja haittojen punnitsemisessa, joita liittyy ilmaliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasujen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi toteutettaviin yksipuolisiin alueellisiin toimiin, ja tällaisten yksipuolisten toimien toteutusajankohdan valinnassa.

186. Käsiteltävässä asiassa on selvää ja myös kiistatonta, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat osallistuneet useiden vuosien ajan mahdollisista toimenpiteistä ilmaliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasujen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi ICAO:ssa käytyihin monenvälisiin neuvotteluihin.<sup>153</sup> Unionin toimielinten ei voitu järkevästi edellyttää antavan ICAO:n elimille rajattomasti aikaa monenvälisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Tässä yhteydessä on nimittäin otettava huomioon

150 – Vastaavasti edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Intertankon ym., tuomion 52 kohdan loppu.

151 – Vastaavasti voidaan ymmärtää myös puitesopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen e kohdan i alakohdan, jonka mukaan jokaisen sopimuspuolen tulee "koordinoida tarpeen mukaan" muiden vastaavien sopimuspuolten kanssa asiaankuuluvia taloudellisia ja hallinnollisia välineitä.

152 – Unionin toimielinten harkintavallasta monitahoisten taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen arvioinnissa ks. edellä alaviiteessä 35 mainittu asia IATA ja ELFAA, tuomion 80 kohta; asia C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-4951, 69 ja 144 kohta) ja asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010 (Kok., s. I-4999, 52 kohta); unionin toimielinten harkintavallasta ulkomaankaupan alalla ks. edellä alaviiteessä 29 mainittu asia Racke, tuomion 52 kohta ja asia C-351/04, Ikea Wholesale, tuomio 27.9.2007 (Kok., s. I-7723, 40 kohta).

153 – Ks. myös direktiivin 2008/101 johdanto-osan yhdeksäns perustelukappale.

määräajat, jotka Kioton pöytäkirjassa asetetaan Euroopan unionille, kuten myös useille muille sopimuspuolille, niiden päästöjen määrällisten rajoitus- tai vähennystavoitteiden saavuttamiseksi: Kioton pöytäkirjassa vahvistetaan veloitteen täyttämiseksi hyvin konkreettinen ajanjakso, joka käsittää vuodet 2008–2012.

yhteydessä niille Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen osalta kuuluvaa harkintavaltaa. Direktiivi ei riko Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaletta.

ii) Yhteensopivuus Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan kanssa

187. Näissä olosuhteissa ei voida pitää enenaikaisena unionin lainsäätäjän vuonna 2008 tekemää päätöstä sisällyttää ilmailutoiminta EU:n päästökauppajärjestelmään vuodesta 2012 alkaen. Näin sitäkin suuremmalla syyllä, ettei direktiivissä 2008/101 suinkaan suljettu ova ICAO:ssa myöhemmin löydetävälle monenväliselle ratkaisulle. Unioni ja sen jäsenvaltiot pikemminkin nimenomaisesti pyrkivät ”edelleen yhteisymmärrykseen maailmanlaajuisista toimenpiteistä ilmailun aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi”.<sup>154</sup> Muutettuun direktiiviin sisältyvällä poikkeussäännöksellä<sup>155</sup> mahdollistetaan lisäksi lyhyen aikavälin toimien toteuttaminen kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseksi.

189. Avoin taivas -sopimuksessa määrätään, että ympäristönsuojelutoimenpiteitä käyttöön otettaessa on noudatettava Chicagon yleissopimuksen<sup>156</sup> liitteissä olevia Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön hyväksymiä ilmailualan ympäristömääräyksiä, ellei eroavuuksista ole ilmoitettu (15 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke). Ympäristönsuojelutoimenpiteitä on lisäksi sovellettava Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti (15 artiklan 3 kohdan toinen virke).

– Direktiivi ei ole ristiriidassa ICAO:n ympäristömääräysten kanssa

188. Kaiken kaikkiaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto eivät näin ollen ole ylittäneet direktiivin 2008/101 antamisen

190. Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä virkkeestä on riittävää todeta, ettei tällä hetkellä – ainakaan

154 – Direktiivin 2008/101 johdanto-osan 17 perustelukappale.

155 – Direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, 25 a artikla.

156 – Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan saksankielisessä versiossa käytetään Chicagon yleissopimuksesta hieman epätavallista nimitystä ”ICAO-Abkommen” (ICAO-sopimus).



tässä ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimelle esitettyjen tietojen mukaan – ole olemassa sellaisia ICAO:n hyväksymiä ilmailualan ympäristömääräyksiä, jotka olisivat esteenä ilmailutoiminnan sisällyttämiselle EU:n soveltaman kaltaiseen päästökauppajärjestelmään; tämä pätee myös Chicagon yleissopimuksen liitteeseen 16.

ominaisuudessa kyseistä päätöslauselmaa koskevan varauksen; ne pidättivät nimenomaisesti oikeuden toteuttaa ja soveltaa markkinaperusteisia toimenpiteitä Chicagon yleissopimuksen mukaisesti syrjintää harjoittamatta kaikkien valtioiden kaikkiin ilmailun käyttäjiin, jotka tarjoavat palveluita niiden alueelle, alueelta tai alueella.<sup>158</sup>

191. Syyskuussa 2007 pidetyssä ICAO:n 36. yleiskokouksessa kehoitettiin tosin sopimusvaltioita olemaan panematta täytäntöön muiden sopimusvaltioiden ilma-alusten käyttäjiä koskevaa päästökauppajärjestelmää muutoin kuin näiden valtioiden yhteisen sopimuksen pohjalta.<sup>157</sup> Tällöin ei kuitenkaan vahvistettu esimerkiksi oikeudellisesti sitovaa ilmailualan normia eikä varsinkaan Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua ympäristömääräystä. Kyse on ainoastaan ICAO:n yleiskokouksessa edustettuina olleiden sopimusvaltioiden poliittisesta julistuksesta, joka ei ole sitova.

192. Vaikka mainitulle ICAO:n 36. yleiskokouksen päätöslauselmalle annettaisiin oikeudellisia vaikutuksia, se olisi joka tapauksessa merkityksetön Euroopan unionin kannalta, koska kaikki sen jäsenvaltiot esittivät Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolen

193. Mainittua, vuodelta 2007 peräisin olevaa ICAO:n 36. yleiskokouksen päätöslauselmaa on sittemmin seurannut ICAO:n 37. yleiskokouksen päätöslauselma vuodelta 2010.<sup>159</sup> Viimeksi mainitussa päätöslauselmassa, jota myös eurooppalaiset ICAO:n jäsenet lähtökohtaisesti tukivat, tunnustetaan päästökauppajärjestelmien kaltaisten markkinaperusteisten toimenpiteiden tärkeä asema, ja sen liitteessä suositellaan suuntaviivojen antamista tällaisten järjestelmien käyttöönotolle Chicagon yleissopimuksen sopimusvaltioissa. Siitä huolimatta, ettei ICAO:n 37. yleiskokouksen päätöslauselmakaan ole oikeudellisesti sitova, yksikään tämän ennakkoratkaisumenettelyn osapuolista ei ole väittänyt direktiivin 2008/101 olevan ristiriidassa sen kanssa. Viimeksi mainittu päätöslauselma viittaa lisäksi siihen, että ICAO:ssa aletaan nyt suhtautua myönteisemmin ilmailutoiminnan

157 – ICAO:n 36. yleiskokouksen päätöslauselman A36-22 lisäyksessä L olevan 1 kohdan b alakohdan 1 alakohhta (johon viitataan direktiivin 2008/101 johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleessa).

158 – Ks. tästä direktiivin 2008/101 johdanto-osan yhdeksännen perustelukappale.

159 – Lokakuussa 2010 pidetyn ICAO:n 37. yleiskokouksen päätöslauselma A37-19.

sisällyttämiseen kansallisiin ja alueellisiin päästökauppajärjestelmiin.

on viime kädessä yhteistä se, että ympäristönsuojelutoimenpiteitä on sovellettava lentoyhtiöihin syrjimättömästi<sup>161</sup> eivätkä ne saa haitata lentoyhtiöiden mahdollisuuksia keskinäisessä kilpailussa.

194. Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvästä viittauksesta ICAO:n ympäristömääräyksiin ei näin ollen voida johtaa seikkoja, jotka olisivat esteenä direktiivin 2008/101 pätevyydelle.

– Avoin taivas -sopimukseen sisältyvää syrjintäkieltoa ei ole rikottu

196. Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklaan ja 3 artiklan 4 kohtaan sisältyvä syrjintäkielto on yleisen oikeusperiaatteen ilmentymä, jollaisena se on myös tunnustettu unionin oikeudessa ja vahvistettu perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa.<sup>162</sup> Ei ole viitteitä siitä, että tämä periaate olisi ymmärrettävä Avoin taivas -sopimuksen yhteydessä toisin kuin muutoin unionin oikeudessa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon periaate edellyttää unionin oikeudessa, ettei toisiinsa rinnastettavia tilanteita kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.<sup>163</sup>

195. Kun tarkastellaan Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan toista virkettä, siinä asetetaan lentoliikennettä koskevien ympäristönsuojelutoimenpiteiden soveltamisen edellytykseksi se, että oikeudenmukaisien ja yhtäläisten kilpailumahdollisuuksien periaatetta (Avoin taivas -sopimuksen 2 artikla) ja lentoyhtiöiden oikeutta määritellä tarjoamansa kansainvälisen lentoliikenteen tiheys ja määrä (Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohta) noudatetaan. Kuten edellä on jo todettu,<sup>160</sup> kaikille näille vaatimuksille

197. Direktiivissä 2008/101 sisällytetään EU:n päästökauppajärjestelmään kaikkien lentoyhtiöiden EU:n alueella sijaitseville

161 – Ks. tästä myös Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen lopussa oleva viittaus ”yhtäläisiin ehtoihin”.

162 – Asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. komissio ym., tuomio 14.9.2010 (Kok., s. I-8301, 54 kohta, ns. Akzo-tapaus).

163 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia IATA ja ELFAA, tuomion 95 kohta; asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9895, 23 kohta, ns. Arcelor-tapaus); edellä alaviitteessä 162 mainittu Akzo-tapaus, tuomion 55 kohta ja asia C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats ym., tuomio 1.3.2011 (Kok., s. I-773, 28 kohta, ns. Test-Achats-tapaus).

160 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohta.

lentopaikoille saapuvat ja niiltä lähtevät lennot, eikä siinä tehdä tässä yhteydessä eroa ilma-alusten kansallisuuden tai lennon lähtö- ja määräpaikan mukaan. Direktiivi voisi näin ollen johtaa Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklassa ja 3 artiklan 4 kohdassa kiellettyyn syrjintään vain, jos eri tilanteet eivät olisi rinnastettavissa toisiinsa.

ovat rinnastettavissa toisiinsa. Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklassa ja 3 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että kyseisiä tilanteita kohdellaan samalla tavalla, kuten direktiivissä 2008/101 on tehtykin.

198. Tässä yhteydessä on korostettava, että tilanteiden rinnastettavuutta toisiinsa on arvioitava unionin sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön.<sup>164</sup> Kansainvälisen lentoliikenteen aiheuttamien ilmastomuutosvaikutusten vähentämiseksi tarkoitettuna toimenpiteenä direktiivillä 2008/101 pyritään vähentämään tämän taloudenalan kasvihuonekaasupäästöjä.<sup>165</sup> Sillä edistetään ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanoa.<sup>166</sup> Lentoyhtiön kansallisuudella ei ole merkitystä näiden päämäärien kannalta. Yhtä vähän merkitystä mainittujen päämäärien kannalta on sillä, mikä on EU:n alueella sijaitsevalle lentopaikalle laskeutuvan lennon lähtöpaikka ja tällaiselta lentopaikalta lähtevän lennon määräpaikka. Nämä tilanteet

199. Jos unionin lainsäätäjä olisi jättänyt EU:n päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle lentoyhtiöt, joilla on kolmannen maan kansallisuus, nämä yhtiöt olisivat saaneet perusteetonta kilpailuetua eurooppalaisiin kilpailijoihinsa nähden. Tällainen menettelytapa olisi ollut ristiriidassa oikeudenmukaisten ja yhtäläisten kilpailumahdollisuuksien periaatteen kanssa, joka vahvistetaan Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklassa ja johon myös direktiivi 2008/101 perustuu.<sup>167</sup>

200. Jos unionin lainsäätäjä olisi jättänyt EU:n päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle kolmannessa maassa sijaitsevasta lentopaikasta lähtevät tai tällaiselle lentopaikalle saapuvat lennot, vaarana olisi – esimerkiksi Atlantin ylittävissä lennoissa – ollut, että kaukolennot asetetaan parempaan asemaan lyhyen matkan lentoihin nähden. Tällainen parempaan asemaan asettaminen ei olisi myöskään ollut oikeutettua direktiivin 2008/101 päämäärän kannalta: unionin lainsäätäjä pyrki

164 – Edellä alaviitteessä 163 mainitut Arcelor-tapaus, tuomion 26 kohta ja Test-Achats-tapaus, tuomion 29 kohta; asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011 (Kok., s. I-1655, 93 kohta) ja asia C-176/09, Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3727, 32 kohta).

165 – Direktiivin 2008/101 johdanto-osan 3, 4, 10 ja 11 perustelukappale.

166 – Direktiivin 2008/101 johdanto-osan toinen, seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale, luettuna yhdessä direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen kanssa.

167 – Direktiivin 2008/101 johdanto-osan 16 perustelukappale.

sisällyttämään ilmailutoiminnan mahdollisimman laajasti EU:n päästökauppajärjestelmään ilmailusta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi.

201. Kaiken kaikkiaan ei siis voida todeta, että Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklassa ja 3 artiklan 4 kohdassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta olisi loukattu.

– Yksipuolisten toimenpiteiden toteuttamista ICAO:n ulkopuolella ei ole kielletty

202. Pääasian kantajat vetoavat Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohtaan myös siksi, että siinä viitataan – epäsuorasti Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan kautta – Chicagon yleissopimuksen 15 artiklaan. Tämän viittausketjun perusteella ne esittävät samaan tapaan kuin jo aiemmin Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleen yhteydessä käsityksensä, jonka mukaan Euroopan unioni ei olisi saanut yksipuolisesti sisällyttää ilmailutoimintaa päästökauppajärjestelmään vaan sen olisi pitänyt odottaa monenvälisen ratkaisun löytämistä ICAO:ssa.

203. Tästä on huomautettava, että Chicagon yleissopimuksen 15 artiklaan, joka koskee lentoasemamaksuja ynnä muita sellaisia maksuja ja yleisesti lentoasemien avoimuutta, ei

sisälly konkreettista määräystä siitä, onko yksipuolinen menettely ilmailutoimintaa koskevan päästökauppajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä sallittua vai ei. Tästä syystä ei ole kovinkaan todennäköistä, että Avoin taivas -sopimuksen sopimuspuolten tarkoituksena olisi ollut ottaa tällainen määräys käyttöön ”takaoven kautta” pelkästään viittaamalla Chicagon yleissopimuksen 15 artiklaan, etenkin kun ne eivät olleet tästä muutenkaan yksimielisiä.<sup>168</sup>

204. Avoin taivas -sopimuksen uuden 15 artiklan 7 kohdan, sellaisena kuin se on lisättyä vuoden 2010 muutospöytäkirjalla, tarkastelu osoittaa pikemminkin, etteivät sopimuspuolet halunneet suinkaan sulkea pois ”ilmailun päästöihin liittyvien markkinapohjaisten toimenpiteiden” soveltamista, vaikka niitä otettaisiinkin käyttöön yksipuolisesti. Kyseisessä

<sup>168</sup> – Avoin taivas -sopimusta koskevan neuvottelumuistion (EUVL 2007, L 134, s. 33) 54 kohdassa ja vuoden 2010 muutospöytäkirjaa koskevan neuvottelumuistion (EUVL 2010, L 223, s. 16) 11 kohdassa molemmat valtuuskunnat korostavat, että mikään osa Avoin taivas -sopimuksesta ”ei vaikuta millään tavalla kummankaan oikeudelliseen asemaan ja toimintapolitiittiseen kantaan erilaisissa ilmailuun liittyvissä ympäristökysymyksissä”. Vuoden 2007 neuvottelumuistion 35 kohdassa korostettiin Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan osalta olevan tärkeää, että ympäristöön vaikuttavista ilmailualan asioista saavutetaan yhteisymmärrys ICAO:ssa, ja kehoitettiin noudattamaan syyskuussa 2004 pidetyssä ICAO:n 35. yleiskokouksessa tehtyä päätöslauselmaa A35-5. Kyseisestä muistiosta ja päätöslauselmasta A35-5 ei kuitenkaan voida johtaa nimenomaista, oikeudellisesti sitovaa kieltoa toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä päästökaupan yhteydessä. Päätöslauselman A35-5 liitteessä H olevan 2 kohdan c alakohdassa päinvastoin kannatetaan avointa päästökauppaa ja sitä, että valtiot voivat sisällyttää kansainvälisen lentoliikenteen päästöt päästökauppajärjestelmiinsä (ks. tästä myös direktiivin 2008/101 johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale).

uudessa artiklan kohdassa näet puhutaan nimenomaisesti päällekkäisyydestä ja sekakomitean suosituksista, joilla on tarkoitus välttää ”kaksinkertaisia toimenpiteitä ja kustannuksia”.

205. Chicagon yleissopimuksen 15 artiklalla voi sen vuoksi olla merkitystä Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan, luettuna yhdessä 15 artiklan 3 kohdan kanssa, yhteydessä ainoastaan siltä osin kuin sopimuspuoli ympäristösyistä rajoittaa yksipuolisesti liikenteen määrää, tiheyttä tai palvelun säännöllisyyttä tai käytettävien ilma-alusten tyyppiä tai tyyppejä taikka edellyttää lentoyhtiöiden aikataulujen, tilauslento-ohjelmien tai toimintasuunnitelmien toimittamista. Tällaisia tapauksia varten Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdassa määrätään ”yhtäläisistä ehdoista [Chicagon] yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti”; siinä siis pelkästään ilmaistaan syrjintäkiellon periaate, jota – kuten edellä havaittiin<sup>169</sup> – ei loukata direktiivillä 2008/101.

206. Sen kysymyksen yhteydessä, onko EU:n päästökauppajärjestelmä ymmärrettävä Chicagon yleissopimuksen 15 artiklassa tarkoitetuiksi lentoasemamaksuiksi ynnä muiksi maksuiksi, viittaa seuraavassa neljännen kysymyksen toisesta osasta esittämiini toteamuksiin (neljännen kysymyksen b kohta).<sup>170</sup>

c) Kieltoa määrätä ilma-alusten tuloa sopimusvaltion alueelle tai sieltä poistumista koskevaa korvausta ei ole rikottu (neljännen kysymyksen b kohta)

207. Neljännen kysymyksen toinen osa koskee sitä ongelmaa, rikotaanko kansainvälisen lentoliikenteen sisällyttämisellä EU:n päästökauppajärjestelmään kansainväliseen oikeuteen perustuvaa kieltoa määrätä ilma-alusten tuloa sopimusvaltion alueelle tai sieltä poistumista koskevaa korvausta, sellaisena kuin kielto ilmenee Chicagon yleissopimuksen 15 artiklasta, kun tätä määräystä tarkastellaan ”yksinään tai yhdessä” Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan ja 15 artiklan 3 kohdan kanssa.

208. Kuten edellä on jo todettu, Chicagon yleissopimusta sinänsä ei voida käyttää arviointiperusteena unionin säädösten pätevyyden tutkinnassa.<sup>171</sup> Sen 15 artiklaa voidaan kuitenkin soveltaa, koska siihen viitataan Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdassa luettuna yhdessä 15 artiklan 3 kohdan kanssa.

209. Käsiteltävässä asiassa erityisen merkityksellinen on Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan viimeinen virke, jonka mukaan sopimusvaltio ei saa määrätä muun sopimusvaltion ilma-alukselle tai siinä olevalle henkilölle tai omaisuudelle mitään, yksinomaan kauttakulkuoikeutta alueensa yli, tuloa alueelleen

169 – Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 195–201 kohta.

170 – Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 207–221 kohta.

171 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51–66 kohta.

tai sieltä poistumista koskevaa korvausta, veroa tai muuta maksua.

210. Pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt katsovat, että EU:n päästökauppajärjestelmällä otetaan käyttöön tällainen sopimusvaltion alueelle tuloa tai sieltä poistumista koskeva korvaus, mikä on ristiriidassa Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan viimeisen virkkeen kanssa.

211. Tästä on huomautettava, ettei Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan viimeistä virkettä voida tarkastella irrallaan kyseisen määräyksen asiayhteydestä. Kuten 15 artiklan ensimmäisestä kohdasta nimittäin voidaan päätellä, tällä määräyksellä pyritään kokonaisuutena ottaa myöntämään kaikille ilma-aluksille niiden kansallisuudesta riippumatta pääsy ”yhtäläisin ehdoin” sopimusvaltioiden yleisessä käytössä oleville lentoasemille. Tähän liittyen 15 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että toisen sopimusvaltion ilma-aluksilta lentoasemien ja maaorganisaation käytöstä kannettavat maksut eivät saa olla suuremmat kuin maksut, jotka kannettaisiin sen omaa kansallisuutta olevilta ilma-aluksilta. Viime kädessä 15 artiklassa vahvistetaan siis sopimusvaltioiden lentoasemille pääsyn yhteydessä kielto syrjiä ilma-aluksia niiden kansallisuuden perusteella. Tähän liittyy saumattomasti 15 artiklan kolmannessa kohdassa oleva sanamuoto ”Kaikki tällaiset maksut – –”.

212. Jos koko 15 artikla ymmärretään pelkäksi kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon ilmentymäksi, EU:n päästökauppajärjestelmän yhteensopivuutta kyseisen määräyksen kanssa ei ole aihetta epäillä, koska päästökauppajärjestelmää sovelletaan samalla tavalla kaikkiin ilma-aluksiin niiden kansallisuudesta riippumatta.

213. Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan viimeinen virke ei kuitenkaan ole esteenä EU:n päästökauppajärjestelmälle siinäkin tapauksessa, että se on enemmän kuin pelkä syrjintäkiellon ilmentymä ja että siihen on katsottava sisältyvän laajempi tiettyjä korvauksia ja maksuja koskeva kielto. EU:n päästökauppajärjestelmässä ei nimittäin kanneta lentoyhtiöiltä korvauksia tai muita maksuja, etenkin sellaisia, jotka koskevat ”yksinomaan kauttakulkuoikeutta alueensa yli, tuloa alueelleen tai sieltä poistumista”.

214. Korvauksia peritään vastikkeena käytetystä julkisesta palvelusta.<sup>172</sup> Julkinen valta vahvistaa yksipuolisesti korvausten

<sup>172</sup> – Korvauksen käsite näytetään ymmärtävän vastaavasti myös ICAO:ssa: ”a charge is a levy that is designed and applied specifically to recover the costs of providing facilities and services for civil aviation”; ks. ICAO:n neuvoston julkaisu *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*, 7. painos, 2004, (asiakirjan nro 9082/7), esipuheen 3 kohta; ks. lisäksi ympäristömaksuista ja -veroista 9.12.1996 annetun ICAO:n neuvoston päätöslauselman (ICAO Council Resolution on environmental charges and taxes) johdanto-osan viides perustelukappale.

suuruuden, joka voidaan selvittää etukäteen. Julkinen valta vahvistaa yksipuolisesti myös muita maksuja, erityisesti veroja, ja ne perustuvat etukäteen määritettyihin perusteisiin, esimerkiksi verokantaan ja veroperusteeseen.

215. Euroopan unionissa käyttöön otetun kaltainen päästökauppajärjestelmä on sitä vastoin markkinaperusteinen toimenpide. Päästöoikeuksien saamiselle ei ole säädetty korvauksia tai maksuja. Tällä hetkellä 85 prosenttia päästöoikeuksista myönnetään pikeminkin täysin ilmaiseksi ja ainoastaan jäljelle jäävät 15 prosenttia myydään huutokaupalla (direktiivin 2003/87 3 d artiklan 1 ja 2 kohta). Myöskään jälkimmäisten päästöoikeuksien hinta ei ole tiedossa etukäteen, vaan se määräytyy pelkästään tarjonnan ja kysynnän perusteella. Jos päästöoikeuksilla käydään kauppaa markkinoilla sen jälkeen, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ne myöntäneet, myös tällöin niiden hinta määräytyy tarjonnan ja kysynnän mukaan, eikä sitä ole vahvistettu etukäteen.

216. Olisi lievästi sanoen erikoista nimittää korvaukseksi tai veroksi päästöoikeuden ostohintaa, joka määräytyy vapaiden markkinavoimien mukaisesti tarjonnan ja kysynnän perusteella, vaikka jäsenvaltioilla onkin tiettyä harkintavaltaa päästöoikeuksista saatavien tulojen käytössä (direktiivin 2003/87 3 d artiklan 4 kohta).

217. Päästöoikeuksien hinta ei myöskään koske ”yksinomaan kauttakulkuoikeutta

alueensa yli, tuloa alueelleen tai sieltä poistumista”, kuten Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan viimeisen virkkeen soveltaminen edellyttäisi. Jokainen ilma-aluksen lähtö Euroopan unionissa sijaitsevalta lentopaikalta tai laskeutuminen tällaiselle lentopaikalle velvoittaa ilma-aluksen käyttäjän lunastamaan tietyssä määräajassa vaadittavat päästöoikeudet (direktiivin 2003/87 12 artiklan 2 a kohta). Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ”makseta” lähdoista ja laskeutumisista sinänsä, vaan huomioon otetaan kyseisistä lennoista aiheutuneet kasvihuonekaasupäästöt siitä riippumatta, onko kyseessä unionin sisäiset lennot vai unionin ulkorajat ylittävät lennot.

218. Myös ICAO:n elimissä erotetaan yhtäältä ympäristömaksut ja toisaalta päästökauppajärjestelmät.<sup>173</sup> Useat ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat toimielimet ja hallitukset ovat viitanneet tähän.

219. Jos ICAO katsoisi päästökauppajärjestelmien kuuluvan Chicagon yleissopimuksen 15 artiklassa tarkoitettujen korvauksia tai muita maksuja koskevan kiellon piiriin, se tuskin voisi suositella suuntaviivojen antamista tällaisten järjestelmien mahdolliselle

173 – Tällainen ero tehdään esim. syyskuussa 2007 pidetyn ICAO:n 36. yleiskokouksen päätöslauselman A36-22 liitteessä L olevassa 1 kohdassa; sen a alakohdassa mainitaan päästösidonnaiset maksut ja verot (”Emissions-related charges and taxes”) ja b alakohdassa päästökauppa (”Emissions trading”).

käyttönotolle Chicagon yleissopimuksen sopimusvaltioissa.<sup>174</sup>

220. Kuten Avoin taivas -sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2010 muutospöytäkirjalla, uudesta 15 artiklan 7 kohdasta ilmenee, sen sopimuspuolet pitävät markkinapohjaisia toimenpiteitä myös lähtökohtaisesti mahdollisina. Tässä uudessa määräyksessä ei olisi mitään mieltä, jos sopimuspuolet katsoisivat tällaisten toimenpiteiden rikkovan Chicagon yleissopimuksen 15 artiklaa, johon Avoin taivas -sopimuksessa tunnetusti viitataan.

221. Edellä esitetyn perusteella ei voida katsoa, että EU:n päästökauppajärjestelmällä rikotaan Chicagon yleissopimuksen 15 artiklaa, luettuna yhdessä Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan ja 15 artiklan 3 kohdan kanssa.

d) Kieltoa kantaa veroja ja maksuja polttoaineista ei ole rikottu (neljännen kysymyksen c kohta)

222. Neljännen kysymyksen kolmannella osalla pyritään selvittämään, onko unionin

lainsäätäjä sisällyttämällä kansainvälisen lentoliikenteen EU:n päästökauppajärjestelmään rikkonut kansainväliseen oikeuteen perustuvaa kieltoa kantaa veroja ja tulleja polttoaineista kansainvälisessä lentoliikenteessä, sellaisena kuin se ilmenee Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohdasta ja Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdasta.

223. Kuten edellä jo mainittiin, Chicagon yleissopimusta ei voida käyttää arviointiperusteena unionin säädösten pätevyden tutkimisessa,<sup>175</sup> joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen viimeiseen kysymykseen voidaan vastata ainoastaan siltä osin kuin se koskee Avoin taivas -sopimusta.<sup>176</sup> Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohta on kuitenkin tulkittava ottamalla huomioon Chicagon yleissopimuksen, jonka sopimuspuoliin kuuluvat sekä Yhdysvallat että kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot, 24 artiklan a kohta.<sup>177</sup>

224. Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan, luettuna yhdessä 1 kohdan kanssa, mukaan polttoaine, joka on tarkoitettu käytettäväksi kansainvälisessä lentoliikenteessä liikennöivässä ilma-aluksessa, on vastavuoroisuuden perusteella vapautettu tietyistä maksuista, erityisesti tulleista ja valmisteveroista. Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohdan toisessa virkkeessä puolestaan määrätään, että ilma-aluksessa olevat

175 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51–66 kohta.

176 – Kuten edellä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 104 kohta) on kuitenkin esitetty, yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota suoraan Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohtaan.

177 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 52 kohdan loppu.

174 – Nämä suuntaviivat sisältyvät lokakuussa 2010 pidetyn ICAO:n 37. yleiskokouksen päätöslauselman A37-19 liitteeseen.



poltto-aineet ovat vapaat tulli- ja tarkastus- tai muista vastaavista kansallisista tai paikallisista veroista ja maksuista. Molemmissa määräyksissä kielletään siten muun muassa kantamasta tulleja ja valmisteveroja polttoaineesta, joka on tarkoitettu käytettäväksi kansainvälisessä lentoliikenteessä liikennöivässä ilma-aluksessa.

i) Polttoaineen valmisteveroja koskeva kieltö

225. Pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt katsovat, että EU:n päästökauppajärjestelmällä otetaan käyttöön Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohdassa kielletty polttoaineen valmistevero.

226. Tämä näkemys ei ole vakuuttava.

227. EU:n päästökauppajärjestelmää ei voida pitää verona samoista syistä, joiden vuoksi sitä ei voida luokitella myöskään korvaukseksi.<sup>178</sup>

178 – Ks. tästä neljännen kysymyksen b kohdasta esittämäni toteamukset (edellä tämän ratkaisuehdotuksen 213–221 kohta).

228. Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohdan sääntelyn tavoitteet ja kohde eroavat myös muutoin EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitteista ja kohteesta.

229. Kun tarkastellaan ensinnäkin sääntelyn tavoitteita, Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklalla ja Chicagon yleissopimuksen 24 artiklalla suojellaan sopimusvaltion lentoyhtiöitä siltä, että lentoyhtiöiden ilma-aluksia ja niiden varastoja kohdellaan ”maahantuontina”, kun ilma-alus pelkästään laskeutuu toisen sopimusvaltion alueelle; ne on siis tarkoitettu vapauttaa tietyistä maksuista, joita tavallisesti sovelletaan tuontitavaroihin. EU:n päästökauppajärjestelmällä on sitä vastoin aivan toinen tavoite: sillä pyritään suojelemaan ympäristöä ja ilmastoa eikä sillä ole mitään tekemistä tavaroiden tuonnin tai viennin kanssa. Päästöoikeuksia, joita on lunastettava Euroopan unionissa sijaitsevilta lentopaikoilta lähteviä tai tällaisille lentopaikoille laskeutuvia lentoja varten, vaaditaan näin ollen kasvihuonekaasupäästöjen eikä pelkän polttoaineenkulutuksen vuoksi.

230. Sääntelyn kohteesta on huomautettava, että Avoin taivas -sopimuksen 11 artikla ja Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohta koskevat ilma-aluksessa olevia tai sitä varten toimitettuja polttoainemääriä eli ilma-aluksen *polttoainevarastoa*. EU:n päästökauppajärjestelmässä perustana on sitä vastoin ilma-aluksen konkreettisella lennolla

*tosiasiallisesti kuluttama polttoainemäärä.* Ilma-aluksen polttoainevarastosta, jota Avoin taivas -sopimus ja Chicagon yleissopimus koskevat, ei voida sinänsä tehdä suoraan päätelmiä kyseisen ilma-aluksen tosiasiallisista kasvihuonekaasupäästöistä konkreettisella lennolla.<sup>179</sup> Päästöoikeuksia ei lunasteta siksi, että ilma-aluksessa on polttoainetta tai että siihen tankataan polttoainetta, vaan siksi, että polttoaineen palaminen lennon aikana aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä.

231. Olettama, jonka mukaan ilma-alusten polttoaineesta sinänsä kannetaan valmisteveroa EU:n päästökauppajärjestelmässä, ei saa tukea myöskään asiassa Braathens annettusta tuomiosta,<sup>180</sup> johon pääasian kantajat ja niitä tukevat järjestöt vetoavat. Mainitussa, Ruotsissa kotimaan lentoliikenteeltä kannettua ympäristöveroa koskeneessa asiassa yhteisöjen tuomioistuimien katsoi, että veroa on pidettävä valmisteverona, koska se määräytyi – ainakin osittain – ilma-alusten polttoaineenkulutuksen perusteella. Asiassa Braathens annettua tuomiota ei kuitenkaan voida soveltaa käsiteltävään asiaan kahdesta syystä.

232. Ensinnäkin asiassa Braathens annettu tuomio koski kahta eurooppalaisten sisämarkkinoiden luomiseksi annettua direktiiviä, joilla yhdenmukaistetaan kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteita unionissa.<sup>181</sup> Kun otetaan huomioon tämä sisämarkkinapoliittinen tavoite, voidaan ymmärtää verrattain laaja valmisteveron tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti mainitussa tuomiossa. Tällaista reunaehto ei ole käsiteltävässä asiassa. Avoin taivas -sopimuksella ja Chicagon yleissopimuksella ei yhdenmukaisteta kansallisen valmisteverolainsäädännön rakenteita EU:n sisämarkkinadirektiiveihin rinnastettavalla tavalla.

233. Toiseksi asiassa Braathens oli suora ja erottamaton yhteys polttoaineenkulutuksen ja niiden ilma-aluksista ilmaan pääsevien saastuttavien aineiden välillä, minkä vuoksi ympäristöveroa juuri kannettiin Ruotsissa.<sup>182</sup> EU:n päästökauppajärjestelmässä ei sitä vastoin ole tällaista suoraa ja erottamatonta yhteyttä. Pelkästään polttoaineenkulutuksesta ei nimittäin voida tehdä suoraan päätelmiä kunkin lennon kasvihuonekaasupäästöistä, vaan lisäksi on käytettävä päästökerrointa, joka vaihtelee käytetyn polttoaineen mukaan. Unionin lainsäätäjän erityisen

179 – Tosiasiallinen polttoaineenkulutus lasketaan seuraavalla kaavalla: lentokoneen polttoainetankkeissa olevan polttoaineen määrä, kun kone on tankattu lentoa varten – lentokoneen polttoainetankkeissa olevan polttoaineen määrä, kun kone on tankattu seuraavaa lentoa varten + tätä seuraavaa lentoa varten tankattu polttoaineen määrä (direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, liitteessä IV olevan B osan kolmannen kohdan viimeinen lause).

180 – Asia C-346/97, Braathens, tuomio 10.6.1999 (Kok., s. I-3419).

181 – Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19.10.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12) ja valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25.2.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/12/ETY (EYVL L 76, s. 1).

182 – Edellä alaviitteessä 180 mainittu asia Braathens, tuomion 23 kohta.

ympäristöystävällisinä pitämien polttoaineden kohdalla päästökerroin voi olla nolla, kuten biomassan tapauksessa.<sup>183</sup>

iii) Välipäätelmä

234. EU:n päästökauppajärjestelmää ei siis voida pitää Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tai Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohdassa tarkoitettuna kiellettyinä polttoaineen valmisteverona.

236. Direktiivi 2008/101 ei ole vastoin Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, kun sitä tulkitaan Chicagon yleissopimuksen 24 artiklan a kohdan valossa.

ii) Polttoaineesta kannettavia tulleja koskeva kieltö

### *C Yhteenveto*

235. Ainoastaan kattavuuden vuoksi totean lisäksi, ettei EU:n päästökauppajärjestelmässä kanneta myöskään polttoainetulleja. Tullit ovat nimittäin maksuja, joita peritään tavaroiden rajanylityksen yhteydessä eli tavaroiden tuonnissa tai viennissä. Päästöoikeuksia ei sitä vastoin lunasteta sen vuoksi, että polttoainetta viedään tullirajojen yli, vaan lennon aikana aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vuoksi. Päästöoikeuksia on lunastettava myös unionin sisäisiä lentoja varten, joilla ei ylipäätään lennetä tullirajojen yli.

237. Kaiken kaikkiaan direktiivi 2008/101 (tai direktiivi 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101) on siis sopuoinnussa kaikkien ennakkoratkaisupyyntöissä mainittujen kansainvälisen oikeuden määräysten ja periaatteiden kanssa.

238. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä tarkastellut kysymykset eivät siten anna myöskään aiheutta tulkita tai soveltaa direktiiviä suppeasti mainittujen määräysten tai periaatteiden vuoksi.

239. Ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, ettei esitettyjen kysymysten tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka olisivat esteenä direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, pätevyydelle.

183 – Direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, liitteessä IV olevan B osan viidennen kohdan viimeinen virke.

## VI Ratkaisuehdotus

240. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Court of Justicen ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainituista kansainvälisen oikeuden määräyksistä ja periaatteista ainoastaan huhtikuussa 2007 allekirjoitetun Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Amerikan yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen 7 artiklaa ja 15 artiklan 3 kohdan toista virkettä voidaan käyttää arviointiperusteina unionin säädösten pätevyyden tutkinnassa luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden vireille panemassa riita-asiassa.
  
- 2) Esitettyjen kysymysten tutkinnassa ei ole tullut esille seikkoja, jotka olisivat esteenä direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101/EY, pätevyydelle.