

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä joulukuuta 2011 *

Asiassa C-366/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 8.7.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.7.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Air Transport Association of America,

American Airlines Inc.,

Continental Airlines Inc. ja

United Airlines Inc.

vastaan

Secretary of State for Energy and Climate Change,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

International Air Transport Associationin (IATA),

National Airlines Council of Canadian (NACC),

Aviation Environment Federationin,

WWF-UK:n,

European Federation for Transport and Environmentin,

Environmental Defense Fundin ja

Earthjusticen,

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja A. Prechal sekä tuomarit A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, C. Toader (esittelevä tuomari) ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.7.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. ja United Airlines Inc., edustajinaan D. Wyatt, QC, barrister M. Hoskins ja barrister M. Chamberlain, solicitor D. Dasin valtuuttamina,
- International Air Transport Association (IATA) ja National Airlines Council of Canada (NACC), edustajanaan C. Quigley, QC,
- Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund ja Earthjustice, edustajinaan J. Turner, QC, ja barrister L. John, solicitor K. Harrisonin valtuuttamina,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään L. Seeboruth, avustajanaan barrister S. Wordsworth,
- Belgian hallitus, asiamiehenään T. Materne,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Vang,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja N. Graf Vitzthum,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään M. Muñoz Pérez,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues, S. Menez ja M. Perrot,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja J. Langer,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

- Puolan hallitus, asiamiehinään M. Szpunar, M. Nowacki ja K. Zawisza,
- Ruotsin hallitus, asiamiehenään A. Falk,
- Islannin hallitus, asiamiehenään I. Lind Sæmundsdóttir,
- Norjan hallitus, asiamiehinään K. Moe Winther ja M. Emberland,
- Euroopan parlamentti, asiamiehinään I. Anagnostopoulou, R. Kaškina ja A. Troupiotis,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään K. Michoel, E. Karlsson ja A. Westerhof Löfflerová,
- Euroopan komissio, asiamiehinään E. White, K. Simonsson, K. Mifsud-Bonnici ja S. Boelaert,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhtäältä edellytyksiä, joilla pätevyyden arviointia koskevan ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä voidaan vedota kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin ja kansainvälisten sopimusten määräyksiin, ja toisaalta direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/101/EY (EUVL 2009, L 8, s. 3) pätevyyttä kansainvälisen sopimus- ja tapaoikeuden kannalta.

- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. ja United Airlines Inc. (jäljempänä yhdessä ATA ym.) ja toisaalta Secretary of State for Energy and Climate Change ja joka koskee Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan antamien direktiivin 2008/101 täytäntöönpanotoimien pätevyyttä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1. Chicagon yleissopimus

- 3 Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, joka allekirjoitettiin Chicagossa (Yhdysvallat) 7.12.1944 (jäljempänä Chicagon yleissopimus), on ratifioitu kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, mutta unioni itse ei ole sen sopimuspuoli. Yleissopimuksella perustettiin Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO), jonka tarkoituksena on yleissopimuksen 44 artiklan mukaan kehittää kansainvälisen ilmailun periaatteita ja tekniikkaa sekä edistää kansainvälistä ilmakuljetusta ja stimuloida sen kehittämistä.
- 4 Chicagon yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

- 5 Yleissopimuksen 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 sopusoinnussa tämän sopimuksen määräysten kanssa, sovellettava kansallisuudesta riippumatta kaikkien sopimusvaltioiden ilma-aluksiin, ja tällaisten ilma-alusten on noudatettava niitä saapuessaan tämän valtion alueelle, lähtiessään sieltä tai sen alueella ollessaan.”

- 6 Yleissopimuksen 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Lentosäännöt”, määrätään 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 syytteeseen kaikki sovellettavia määräyksiä rikkovat henkilöt.”

- 7 Yleissopimuksen 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Lentoasema- yms. maksut”, 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

--

- (b) kansainvälisessä aikataulumukaisessa 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 [ICAO:n] tietoon; kuitenkin voidaan jonkin asiasta kiinnostuneen sopimusvaltion vaatimuksesta lentoasemien ja maaorganisaation käytöstä määrätty maksut alistaa neuvoston tarkastettaviksi, jonka tulee antaa niistä lausuntonsa sekä esittää niitä koskevat suosituksensa asianomaisen valtion tai valtioiden harkittaviksi. 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.”

- 8 Chicagon yleissopimuksen 17 artiklan mukaan ”ilma-aluksella on sen valtion kansallisuus, missä se on rekisteröity.”
- 9 Yleissopimuksen 24 artiklan a kohdassa määrätään seuraavaa:

”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- ja voiteluaineet, varaosat, säännönmukaiset varusteet ja varastot ovat vapaat tulli- ja tarkastus- tai muista vastaavista kansallisista tai paikallisista veroista ja maksuista. – –”

2. Kioton pöytäkirja

- 10 New Yorkissa hyväksyttiin 9.5.1992 ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (jäljempänä puitesopimus), jonka perimmäisenä tavoitteena on vakiinnuttaa kasvihuonekaasupitoisuudet ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä. Puitesopimuksen sopimuspuolet hyväksyivät 11.12.1997 puitesopimuksen nojalla ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan (jäljempänä Kioton pöytäkirja), joka tuli voimaan 16.2.2005. Unioni on sopimuspuolena molemmissa sopimuksissa.
- 11 Kioton pöytäkirjan tavoitteena on vähentää vuosina 2008–2012 kuuden kasvihuonekaasun, joista yksi on hiilidioksidi (jäljempänä CO₂), päästöjen kokonaismäärää vähintään 5 prosenttia vuoden 1990 päästömäärästä. Puitesopimuksen liitteessä I mainitut osapuolet sitoutuvat siihen, etteivät niiden kasvihuonekaasupäästöt ylitä Kioton pöytäkirjassa niille sallittua prosenttimäärää, ja osapuolet voivat täyttää velvoitteensa yhdessä. Unionin ja sen jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjaan perustuvana kokonais-sitoumuksena on vähentää mainittuina vuosina kasvihuonekaasupäästöjä yhteensä 8 prosenttia vuoden 1990 päästömäärästä.

- 12 Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Liitteessä I mainitut osapuolet rajoittavat ja vähentävät ilma- ja meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden aiheuttamia, muiden kuin Montrealin pöytäkirjan sääntelemien kasvihuonekaasujen päästöjä [ICAO:n] ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön puitteissa.”

3. Euroopan yhteisön ja Yhdysvaltojen välinen lentoliikennesopimus

- 13 Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot sekä Amerikan yhdysvallat tekivät 25. ja 30.4.2007 lentoliikennesopimuksen, jonka tarkoituksena on muun muassa helpottaa kansainvälisten lentoliikennemahdollisuuksien laajenemista avaamalla pääsy markkinoille ja maksimoimalla hyödyt kuluttajille, lentoyhtiöille, työntekijöille ja yhteisöille Atlantin molemmin puolin. Tässä yhteydessä Euroopan unionin neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajat tekivät 25.4.2007 päätöksen 2007/339/EY mainitun sopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta (EUVL L 134, s. 1).
- 14 Myöhemmin neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajat antoivat 24.6.2010 päätöksen 2010/465/EU Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Amerikan yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen muuttamista koskevan pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta

(EUVL L 223, s. 1). Päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kolmannessa, neljännessä, viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(1) – – lentoliikennesopimus – – velvoittaa molemmat sopimuspuolet aloittamaan toisen vaiheen neuvottelut.
- (2) Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1 päivänä joulukuuta 2009 Euroopan unioni on korvannut Euroopan yhteisön, jonka seuraaja se on.
- (3) Komissio on neuvotellut unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta [lentoliikennesopimuksen] muuttamista koskevan pöytäkirjan, jäljempänä ’pöytäkirja’, mainitun sopimuksen 21 artiklan mukaisesti.
- (4) Pöytäkirja parafoitiin 25 päivänä maaliskuuta 2010.
- (5) Pöytäkirja on täysin unionin lainsäädännön ja erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmän [jäljempänä päästökauppajärjestelmä] mukainen.
- (6) Unionin ja jäsenvaltioiden olisi allekirjoitettava komission neuvottelema pöytäkirja ja, sikäli kuin se on kansallisen lainsäädännön mukaan sallittua, sovellettava sitä väliaikaisesti sillä varauksella, että pöytäkirja mahdollisesti tehdään myöhemmin.”

¹⁵ Päätöksen 2010/465 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”kunnes pöytäkirja tulee voimaan, unioni ja sen jäsenvaltiot soveltavat sitä väliaikaisesti, sikäli kuin se on kansallisen lainsäädännön mukaan sallittua, pöytäkirjan allekirjoituspäivästä alkaen”.

- 16 Lentoliikennesopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna pöytäkirjalla (jäljempänä Avoin taivas -sopimus), 1 artiklan 9 alakohdassa määrätään, että ellei toisin mainita, kyseisessä sopimuksessa tarkoitetaan "alueella" Yhdysvaltojen osalta maa-alueita (mannermaata ja saaria), sisävesiä ja aluemerta, jotka kuuluvat sen suvereniteettiin ja lainkäyttövaltaan, sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden osalta maa-alueita (mannermaata ja saaria), sisävesiä ja aluemerta, joihin sovelletaan Euroopan yhteisön perustamissopimusta, mainitussa perustamissopimuksessa tai sen korvaavassa oikeudellisessa välineessä säädettyjen edellytysten mukaisesti".
- 17 Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on "Oikeudenmukaiset ja yhtäläiset mahdollisuudet", määrätään seuraavaa:

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

- 18 Kyseisen sopimuksen 3 artiklan 2, 4 ja 5 kohdassa määrätään seuraavaa:

"2. Kukin lentoyhtiö voi valintansa mukaan jollain tai kaikilla lennoillaan:

a) liikennöidä yhteen suuntaan tai molempiin suuntiin;

b) yhdistää samaan lentoon eri lennonnumeroita;

- c) liikennöidä missä yhdistelmässä tahansa ja missä järjestyksessä tahansa sopimuspuolten alueiden takana olevien kohteiden, välilaskupaikkojen, sopimuspuolten alueilta edelleen liikennöitäessä olevien kohteiden ja sopimuspuolten alueilla olevien kohteiden välillä;
 - d) jättää väliin haluamansa kohteen tai kohteet;
 - e) siirtää missä tahansa kohteessa ilma-aluksestaan liikennettä toiseen ilma-alukseensa;
 - f) liikennöidä minkä tahansa alueellaan olevan kohteen takana olevaan kohteeseen joko vaihtaen tai vaihtamatta ilma-alusta tai lennonnumeroa ja tarjota yleisölle tällaista liikennettä suorana lentoliikenteenä;
 - g) tehdä välilaskuja mihin tahansa kohteeseen kummankin sopimuspuolen alueella tai sen ulkopuolella;
 - h) harjoittaa kauttakulkuliikennettä toisen sopimuspuolen alueen halki;
- sekä
- i) yhdistää liikennettä samaan ilma-alukseen riippumatta siitä, mistä tällainen liikenne on lähtöisin;

suunnasta riippumatta ja ilman maantieteellisiä rajoituksia, menettämättä oikeuttaan kuljettaa tämän sopimuksen muutoin sallimaa liikennettä.

--

4. 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, tiheyttä tai palvelun säännöllisyyttä eikä toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden käyttämien ilma-alusten tyyppiä tai tyyppejä, eikä se saa edellyttää toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden aika- taulujen, tilauslento-ohjelmien tai toimintasuunnitelmien toimittamista, jollei se ole tulli-, teknisistä, liikenne- tai ympäristösyistä (15 artiklan mukaisesti) tarpeen yhtä- läisin ehdoin [Chicagon] yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti.

5. Lentoyhtiöt voivat harjoittaa kansainvälistä lentoliikennettä niin, että niiden oi- keutta vaihtaa käytettyjen ilma-alusten tyyppiä tai määrää missään kohteessa ei ra- joiteta – –”

- 19 Saman sopimuksen 7 artiklan, jonka otsikko on ”Lainsäädännön soveltaminen”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Toisen sopimuspuolen lakeja ja määräyksiä, jotka koskevat kansainvälisessä liiken- teessä olevien ilma-alusten saapumista sen alueelle tai lähtöä sieltä sekä liikennöi- mistä ja lentämistä sen alueella, on sovellettava toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden ilma-aluksiin, ja tällaisten ilma-alusten on noudatettava niitä saapuessaan ensin mai- nitun sopimuspuolen alueelle, lähtiessään sieltä tai sen alueella ollessaan.”

- 20 Avoin taivas -sopimuksen 10 artiklassa määrätään muun muassa, että kummankin sopimuspuolen lentoyhtiöillä on oikeus perustaa toimistoja toisen sopimuspuolen alueelle lentoliikennepalveluidensa ja niihin liittyvien toimintojensa edistämistä ja myyntiä varten. Niillä on myös oikeus myydä vapaasti vaihdettavilla valuutoilla len- tokuljetuksia toisen sopimuspuolen alueella suoraan ja/tai lentoyhtiön harkinnan mukaan nimeämiensä myyntiedustajien tai muiden asiamiesten välityksellä. Samassa artiklassa määrätään lisäksi, että kummankin sopimuspuolen lentoyhtiöt voivat mak- saa paikalliset kulunsa, mukaan luettuina polttoaineostokset, toisen sopimuspuolen

alueella vapaasti vaihdettavissa valuutoissa. Lisäksi ne voivat osallistua yhteisiin markkinointijärjestelyihin, kuten kiintiövarauksia tai yhteisten reittitunnusten käyttöä koskeviin järjestelyihin, sekä tehdä tietyin edellytyksin luvake- ja tuotemerkki-järjestelyjä ja järjestelyjä ilma-alusten ja miehistön tarjoamisesta kansainväliseen lentoliikenteeseen.

- 21 Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklassa, joka koskee tulleja ja maksuja, määrätään 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;

— —”

22 Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Ympäristö”, määrätään seuraavaa:

”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.

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 [Chicago] yleissopimuksen liitteissä olevia [ICAO:n] 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.

--

6. Sopimuspuolet hyväksyvät asiantuntijoiden välisen tietojenvaihdon ja säännöllisen vuoropuhelun ja edistävät sitä, etenkin olemassa olevien viestintäkanavien kautta, yhteistyön tiivistämiseksi sovellettavien lakien ja määräysten kanssa yhteensopivalla tavalla, jotta kansainvälisen ilmailun ympäristövaikutuksiin voidaan puuttua ja löytää lieventäviä ratkaisuja, kuten:

--

e) ongelmia ja vaihtoehtoja koskeva näkemysten vaihto ilmailun ympäristövaikutuksia käsittelevillä kansainvälisillä foorumeilla ja tarvittaessa kantojen yhteensovittaminen.

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 hallintotaaakkaa 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.”

- 23 Avoin taivas -sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jos sopimuspuolten kesken syntyy riita tämän sopimuksen soveltamisesta tai tulkinnasta eikä asiaa saada ratkaistua sekakomitean kokouksessa, ne voivat tietyin edellytyksin sopia riidan saattamisesta tietyn henkilön tai elimen ratkaistavaksi. Jos sopimuspuolet eivät pääse tästä sopimukseen, riita on jommankumman sopimuspuolen pyynnöstä saatettava välimiesmenettelyyn samassa 19 artiklassa määriteltujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

B Unionin oikeus

- 24 Neuvosto teki 15.12.1993 päätöksen 94/69/EY ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen tekemisestä (EYVL 1994, L 33, s. 11) ja 25.4.2002 päätöksen 2002/358/EY ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti (EYVL L 130, s. 1). Tämän jälkimmäisen päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät Kioton pöytäkirjan mukaiset velvoitteensa yhteisesti.

- ²⁵ Komission mukaan yhteisön strategiaan ilmastonmuutoksen torjunnassa otetaan mukaan sen tärkeäksi osaksi kasvihuonekaasujen päästökauppa, joka yhdistetään muihin menettelyihin, joten se esitti 8.3.2000 vihreän kirjan kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa (KOM(2000) 87 lopullinen).

1. Direktiivi 2003/87/EY

- ²⁶ EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla annettiin 13.10.2003 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestyksen toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, s. 32).
- ²⁷ Direktiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa vähentää ihmisten toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä päätöksen 2002/358 mukaisesti tehokkaammin järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien (jäljempänä päästöoikeudet) eurooppalaiset markkinat siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle.
- ²⁸ Direktiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan päästöoikeuksien kaupan olisi ”oltava osa kattavaa ja yhdenmukaista politiikka- ja toimenpidekokonaisuutta, joka toteutetaan jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla”. Kuten direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, ”politiikkoja ja toimenpiteitä olisi toteutettava jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla kaikilla talouden aloilla Euroopan unionissa eikä ainoastaan teollisuuden ja energian aloilla, jotta saadaan aikaan huomattavia vähennyksiä päästöissä”.

29 Direktiivin 2003/87 1 artiklassa direktiivin kohde määritellään seuraavasti:

”Tällä direktiivillä perustetaan [päästökauppajärjestelmä] yhteisössä – – kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.”

30 Direktiiviä 2003/87 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan sen liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuviin päästöihin ja sen liitteessä II lueteltuihin kuuteen kasvihuonekaasuun, joista yksi on CO₂.

2. Direktiivi 2008/101

31 Direktiivin 2003/87 30 artiklan 2 kohdan mukaan komission oli direktiivin soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella laadittava 30.6.2006 mennessä direktiivin soveltamisesta kertomus, jossa mahdollisesti tehdään ehdotuksia ja käsitellään muun muassa ”sitä, olisiko liitettä I muutettava, ja millä tavoin, järjestelmän taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi edelleen siten, että siihen sisällytetään muita asiaankuuluvia aloja, kuten kemianteollisuus, alumiiniteollisuus ja liikennesektori, toimintoja ja muiden liitteessä II lueteltujen kasvihuonekaasujen päästöjä”.

32 Tässä yhteydessä unionin lainsäätäjä antoi direktiivin 2008/101, jolla muutetaan direktiiviä 2003/87 sisällyttämällä ilmailu päästökauppajärjestelmään.

33 Direktiivin 2008/101 johdanto-osan 8–11, 14, 17 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(8) Puitesopimuksen Kioton pöytäkirjassa – edellytetään, että teollisuusmaat pyrkivät [ICAO:n] toiminnan kautta rajoittamaan tai vähentämään sellaisia ilmailusta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä, jotka eivät kuulu [otsonikerrosta heikentävistä aineista tehdyn] Montrealin pöytäkirjan soveltamisalaan.
- (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 ilmastonmuutosvaikutuksia. 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 palauttivat mieliin, että Chicagon yleissopimuksessa tunnustetaan nimenomaan kunkin sopimuspuolen oikeus soveltaa kaikkien valtioiden ilma-aluksiin omaa ilmailulainsäädäntöään syrjintää harjoittamatta, ja esittivät kyseistä päätöslauselmaa koskevan varauksen sekä pidättivät oikeuden toteuttaa ja soveltaa markkinaperusteisia toimenpiteitä Chicagon yleissopimuksen mukaisesti syrjintää

harjoittamatta kaikkien valtioiden kaikkiin ilma-alusten käyttäjiin, jotka tarjoavat palveluita niiden alueelle, alueelta tai alueella.

- (10) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 1600/2002/EY vahvistetussa kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa edellytettiin, että [yhteisö] määritteli ja toteuttaisi erityisiä toimia lentoliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, mikäli tällaisista toimenpiteistä ei sovittaisi ICAO:ssa vuoteen 2002 mennessä. 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 merkittäväällä tavalla muilla aloilla ilmastomuutoksen torjumiseksi tehtyjä vähennyksiä.

--

- (14) Tällä direktiivillä direktiiviin 2003/87/EY tehtävien muutosten tavoitteena on vähentää ilmailun aiheuttamaa ilmastomuutosvaikutusta sisällyttämällä ilmailutoiminnan päästöt yhteisön järjestelmään.

--

- (17) Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden olisi pyrittävä edelleen yhteisymmärrykseen 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 kytke mistä 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 sisällytettyjä ilmailutoiminnan tyyppejä, mukaan lukien tästä seuraavat mukautukset ilma-aluksen käyttäjille myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärään.

--

- (21) Kaikille yhteisön järjestelmään osallistuville ilma-alusten käyttäjille maksutta myönnettävien päästöoikeuksien osuuden täysi yhdenmukaistaminen on asianmukaista ilma-alusten käyttäjien tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi ottaen huomioon, että kutakin ilma-alusten käyttäjää sääntelevät kaiken Euroopan unioniin (EU), unionista ja unionissa tapahtuvan ilmailutoiminnan osalta yksi jäsenvaltio ja kolmansien maiden kanssa tehtyjen kahdenvälisten lentoliikennesopimusten syrjimättömyyttä koskevat säännökset.”

- 34 Direktiivin 2008/101 1 artiklan 4 alakohdan nojalla direktiivissä 2003/87 on vastedes II luku, jossa säädetään seuraavaa:

”II Luku

Ilmailu

3 a artikla

Soveltamisala

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

--

3 c artikla

Ilmailun päästöoikeuksien kokonaismäärä

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

2. Tämän direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna, 1 päivänä tammikuuta 2013 alkavana kautena ja, mikäli 30 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun uudelleentarkastelun perusteella ei tehdä mitään muutoksia, kunakin sitä seuraavana kautena ilma-alusten käyttäjille myönnettävien ilmailun päästöoikeuksien kokonaismäärä on 95 prosenttia ilmailun aiemmista päästöistä kerrottuna kauteen kuuluvien vuosien määrällä.

--

3 d artikla

Ilmailun päästöoikeuksien jakomenettely huutokaupalla

1. Edellä 3 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna 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.

3. Annetaan asetus, jossa säädetään yksityiskohtaisesti jäsenvaltioissa järjestettävistä sellaisten päästöoikeuksien huutokaupoista, joita ei tämän artiklan 1 ja 2 kohdan tai 3 f artiklan 8 kohdan mukaisesti tarvitse myöntää maksutta. Jäsenvaltion on myytävä päästöoikeuksia kunakin kautena huutokaupalla määrä, joka on suhteessa kyseisen jäsenvaltion osuuteen kaikkien jäsenvaltioiden ilmailun viitevuonna aiheuttamista päästöistä --

--

4. Jäsenvaltioiden on päätettävä, miten päästöoikeuksien huutokaupasta saatuja tuloja käytetään. Kyseiset tulot olisi käytettävä ilmastonmuutoksen torjumiseen EU:ssa ja kolmansissa maissa, muun muassa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen EU:ssa ja kolmansissa maissa, etenkin kehitysmaissa, vaikutusten lieventämiseen liittyvän tutkimuksen ja kehitystyön rahoittamiseen, ennen kaikkea ilmailun ja lentoliikenteen aloilla, päästöjen vähentämiseen tukemalla vähäpäästöistä liikennettä sekä yhteisön järjestelmän hallinnoinnista aiheutuvien kulujen kattamiseen. Huutokaupasta saaduilla tuloilla olisi rahoitettava myös energiatehokkuutta ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistävää maailmanlaajuisia rahastoa sekä metsien hävittämistä estäviä toimenpiteitä.

--

3 e artikla

Päästöoikeuksien jakaminen ja myöntäminen ilma-alusten käyttäjille

1. Ilma-alusten käyttäjät voivat hakea maksutta jaettavia ilmailun päästöoikeuksia kullekin 3 c artiklassa tarkoitetulle kaudelle. Hakemus voidaan tehdä toimittamalla hallinnoivan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle kyseisen ilma-aluksen käyttäjän harjoittamaa liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa koskevat todennetut tonnikilometritiedot kyseiseltä tarkkailuvuodelta. --

--”

- 35 Direktiivin 2008/101 1 artiklan 10 alakohdan b alakohdassa säädetään, että direktiivin 2003/87 12 artiklaan lisätään 2 a kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Hallinnoivan jäsenvaltion on varmistettava, että kunkin vuoden huhtikuun 30 päivään mennessä kukin ilma-aluksen käyttäjä palauttaa liitteessä I tarkoitettusta 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.”

- 36 Direktiivin 2008/101 1 artiklan 14 alakohdan b alakohdan mukaan direktiivin 2003/87 16 artiklan 2 ja 3 kohta korvataan seuraavasti:

”2. Jäsenvaltioiden on varmistettava niiden toiminnanharjoittajien ja ilma-alusten käyttäjien nimien julkistaminen, jotka ovat rikkoneet tämän direktiivin vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos jokin toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei viimeistään kunkin vuoden huhtikuun 30 päivänä palauta toiminnanharjoittajan tai ilma-aluksen käyttäjän edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa. Tämä liikapäästösakko on 100 euroa kutakin sellaista aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Liikapäästösakon maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa tai ilma-aluksen käyttäjää velvoitteesta palauttaa kyseisiä liikapäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.”

- 37 Lisäksi direktiivin 2008/101 1 artiklan 14 alakohdan c alakohdassa säädetään muun muassa, että direktiivin 2003/87 16 artiklaan lisätään 5 kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Jos ilma-aluksen käyttäjä ei noudata tämän direktiivin vaatimuksia ja jos vaatimusten noudattamista ei ole pystytty varmistamaan muilla lainvalvontatoimenpiteillä, sitä hallinnoiva jäsenvaltio voi pyytää komissiota päättämään asianomaisen ilma-aluksen käyttäjän määräämisestä toimintakieltoon.”

- 38 Direktiivin 2008/101 1 artiklan 18 alakohdan mukaan direktiiviin 2003/87 lisätään 25 a artikla, jonka otsikko on ”Lentoliikenteen ilmastonmuutosvaikutusten vähentämistä koskevat kolmansien maiden toimet” ja jossa 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.

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 neljännessä alakohdassa tarkoitettussa sopimuksessa. Nämä toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia, hyväksytään 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

Komissio voi ehdottaa muita muutoksia tähän direktiiviin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Komissio voi myös tarvittaessa tehdä perustamissopimuksen 300 artiklan 1 kohdan perusteella neuvostolle suosituksia neuvottelujen aloittamiseksi tarkoituksena tehdä sopimus asianomaisen kolmannen maan kanssa.

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 ilma-alusten käyttäjiä.”

³⁹ Direktiivin 2008/101 liitteen mukaan direktiivin 2003/87 liitteen I otsikkona on vastedes ”Toimintaluokat, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, ja kyseisessä liitteessä I olevaa taulukkoa edeltää johdanto, jonka 2 kohtaa täydennetään seuraavalla alakohdalla:

”Tammikuun 1 päivästä 2012 alkaen toimintaan kuuluvat kaikki lennot, jotka saapuvat perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle tai lähtevät sieltä.”

⁴⁰ Direktiivin 2008/101 liitteessä säädetään myös direktiivin 2003/87 liitteen IV muuttamisesta siten, että tähän liitteeseen lisätään B osa, jonka otsikko on ”Ilmailutoiminnan päästöjen tarkkailu ja raportointi” ja jossa säädetään seuraavaa:

”Hiilidioksidipäästöjen tarkkailu

Päästöjä on tarkkailtava laskentamenetelmällä. Päästöt on laskettava seuraavalla kaavalla:

$\text{Polttoaineen kulutus} \times \text{päästökerroin}$

Polttoaineen kulutukseen on sisällytettävä apuvoimalaitteiden polttoaineen kulutus. Kunkin lennon todellisia polttoaineen kulutustietoja on käytettävä aina kun se on mahdollista; kulutus on laskettava seuraavalla kaavalla:

Lentokoneen polttoainetankeissa olevan polttoaineen määrä, kun kone on tankattu lentoa varten – lentokoneen polttoainetankeissa olevan polttoaineen määrä, kun kone on tankattu seuraavaa lentoa varten + tätä seuraavaa lentoa varten tankattu polttoaineen määrä.

--

Kunkin lennon ja polttoaineen osalta on laadittava erilliset laskelmat.

Päästöraportin laatiminen

Kunkin ilma-aluksen käyttäjän on sisällytettävä 14 artiklan 3 kohdan mukaiseen raporttiinsa seuraavat tiedot:

A. Ilma-aluksen käyttäjän tunnistetiedot, muun muassa

- ilma-aluksen käyttäjän nimi,

- hallinnoiva jäsenvaltio,

- –

B. Kunkin polttoainetyypin osalta, jonka päästöt lasketaan:

- polttoaineenkulutus,

- päästökerroin,

- kokonaispäästöt sellaisten lentojen osalta, jotka on suoritettu raportin soveltamisalaan kuuluvana kautena ja jotka ovat liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa, jonka osalta käyttäjän katsotaan olevan ilma-aluksen käyttäjä,

- kokonaispäästöt, jotka ovat aiheutuneet
 - lennoista, jotka on suoritettu raportin soveltamisalaan kuuluvana kautena ja jotka ovat liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa, jonka osalta käyttäjän katsotaan olevan ilma-aluksen käyttäjä, ja jotka lähtevät jäsenvaltion alueella olevalta lentopaikalta ja saapuvat saman jäsenvaltion alueella olevalle lentopaikalle,
 - muista lennoista, jotka on suoritettu raportin soveltamisalaan kuuluvana kautena ja jotka ovat liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa, jonka osalta käyttäjän katsotaan olevan ilma-aluksen käyttäjä,
- kokonaispäästöt sellaisten lentojen osalta, jotka on suoritettu raportin soveltamisalaan kuuluvana kautena ja jotka ovat liitteessä I tarkoitettua ilmailutoimintaa, jonka osalta käyttäjän katsotaan olevan ilma-aluksen käyttäjä, ja jotka
 - lähtevät EU:n jäsenvaltiosta, ja
 - saapuvat EU:n jäsenvaltioon kolmannesta maasta,
- epävarmuus.

Tonnikilometritietojen tarkkailu 3 e artiklan ja 3 f artiklan soveltamista varten

Tämän direktiivin 3 e artiklan 1 kohdan tai 3 f artiklan 2 kohdan mukaista päästö-oikeuksien jakamista koskevaa hakemusta varten ilmailutoimintaa koskevat tonnikilometritiedot on laskettava seuraavan kaavan mukaisesti:

tonnikilometrit = matka × hyötykuorma

jossa

’matkalla’ tarkoitetaan lähtölentopaikan ja saapumislentopaikan välistä isoympyräreittiä, johon on lisätty kiinteä tekijä 95 km; ja

’hyötykuormalla’ tarkoitetaan kuljetetun rahdin, postin ja matkustajien kokonaismassaa.

— —”

C Kansallinen oikeus

⁴¹ Yhdistyneessä kuningaskunnassa direktiivi 2008/101 on pantu täytäntöön ilmailusta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä vuonna 2009 annetulla asetuksella (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009; SI 2009, nro 2301) sekä muilla säädöksillä, jotka oli tarkoitus antaa vuoden 2010 aikana.

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 42 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan Air Transport Association of America on voittoa tavoittelematon yksikkö ja Yhdysvaltojen reittilentoliikenneteollisuuden tärkein kauppa- ja palveluyhdistys. Lentoyhtiöt American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. ja United Airlines Inc. harjoittavat lentoliikennettä Yhdysvalloissa, Euroopassa ja muualla maailmassa. Yhdistynyt kuningaskunta on niiden direktiivissä 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, tarkoitettu hallinnoiva jäsenvaltio.
- 43 ATA ym. vaativat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 16.12.2009 nostamallaan kanteella kumottaviksi direktiivin 2008/101 täytäntöönpanoa Yhdistyneessä kuningaskunnassa koskevat toimet, jotka kuuluvat Secretary of State for Energy and Climate Changen toimivaltaan. Kanteensa tueksi ne vetosivat kyseisen direktiivin lainvastaisuuteen kansainvälisen sopimus- ja tapaoikeuden kannalta.
- 44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyi 28.5.2010 yhtäältä International Air Transport Associationin (IATA) ja National Airlines Council of Canadan väliintulijoiksi tukemaan ATA ym:iden kannetta ja toisaalta viisi ympäristönsuojelujärjestöä, nimittäin Aviation Environment Federationin, WWF-UK:n, European Federation for Transport and Environmentin, Environmental Defense Fundin ja Earthjusticen, väliintulijoiksi tukemaan Secretary of State for Energy and Climate Changea.
- 45 Tässä tilanteessa High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Voidaanko direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101/EY ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi [unionin]

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 minkään 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 [direktiivi 2008/101] 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 [ensimmäisessä kysymyksessä] mainituista kansainvälisen tapaoikeuden periaatteista?

- 3) Onko [direktiivi 2008/101] 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?

- 4) Onko [direktiivi 2008/101] 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

- 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?”

III Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

A Ensimmäinen kysymys

⁴⁶ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, voidaanko sen mainitsemin kansainvälisen oikeuden periaatteisiin ja määräyksiin vedota nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä direktiivin 2008/101 pätevyys arvioimiseksi siltä osin kuin tässä direktiivissä sisällytetään ilmailu direktiivin 2003/87 päästökauppajärjestelmään.

⁴⁷ Heti aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa todeta unionin toimielinten toimia pätemättömiksi. Unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklassa annetun toimivallan tarkoituksena on ensisijaisesti varmistaa, että kansalliset tuomioistuimet soveltavat unionin oikeutta yhdenmukaisesti. Tämä yhdenmukaisuusvaatimus on erityisen tärkeä silloin, kun on kyse unionin oikeuden toimen pätevyydestä. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten erilaiset käsitykset unionin oikeuden toimien pätevyydestä saattaisivat vaarantaa itse

unionin oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja loukata oikeusvarmuuden perusperiaatetta (asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-403, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 48 Näin ollen ainoastaan unionin tuomioistuimella on toimivalta todeta unionin toimen, kuten direktiivin 2008/101, pätemättömyys (ks. asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987, Kok., s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 17 kohta; yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomio 21.2.1991, Kok., s. I-415, Kok. Ep. XI, s. I-29, 17 kohta; asia C-6/99, Greenpeace France ym., tuomio 21.3.2000, Kok., s. I-1651, 54 kohta; em. asia IATA ja ELFAA, tuomion 27 kohta ja yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, tuomio 22.6.2010, Kok., s. I-5667, 54 kohta).

1. Kansainväliset sopimukset, joihin on vedottu

- 49 Aluksi on todettava, että kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti unionin toimielimet, joilla on toimivalta neuvotella ja tehdä kansainvälinen sopimus, voivat sopia asianomaisten kolmansien valtioiden kanssa niistä vaikutuksista, joita sopimusmääräyksillä on sopimuspuolten kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ainoastaan silloin, kun tätä kysymystä ei ole käsitelty sopimuksessa, on toimivaltaisten tuomioistuinten ja erityisesti unionin tuomioistuimen tehtävänä päättää tästä kysymyksestä samalla tavoin kuin kaikista muistakin tulkintakysymyksistä, jotka koskevat sopimuksen soveltamista unionissa (ks. asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982, Kok., s. 3641, Kok. Ep. VI, s. 555, 17 kohta ja asia C-149/96, Portugali v. neuvosto, tuomio 23.11.1999, Kok., s. I-8395, 34 kohta).
- 50 On myös muistutettava, että SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä, joten ne ovat ensisijaisia unionin toimiin nähden (ks. vastaavasti asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996, Kok., s. I-3989, 52 kohta; asia C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht,

tuomio 12.1.2006, Kok., s. I-609, 25 kohta; asia C-308/06, Intertanko ym., tuomio 3.6.2008, Kok., s. I-4057, 42 kohta sekä yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008, Kok., s. I-6351, 307 kohta).

- 51 Näin ollen se, että unionin toimi on ristiriidassa tällaisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa, voi vaikuttaa kyseisen toimen pätevyYTEEN. Kun tähän pätemättömyyteen vedotaan kansallisessa tuomioistuimessa, unionin tuomioistuin selvittää, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ensimmäisessä kysymyksessään pyytää sitä tekemään, täyttyvätkö sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa tietyt edellytykset sen määrittämiseksi, voidaan ko SEUT 267 artiklan mukaisesti arvioida asianomaisen unionin oikeuden toimen pätevyytTä niiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen kannalta, joihin on vedottu (ks. vastaavasti em. asia Intertanko ym., tuomion 43 kohta).
- 52 Näiden sääntöjen nimittäin on ensinnäkin oltava unionia sitovia (ks. yhdistetyt asiat 21/72-24/72, International Fruit Company ym., tuomio 12.12.1972, Kok., s. 1219, Kok. Ep. II, s. 49, 7 kohta ja em. asia Intertanko ym., tuomion 44 kohta).
- 53 Toiseksi unionin tuomioistuin voi tutkia unionin oikeuden toimen pätevyYden kansainvälisen sopimuksen kannalta yksinomaan silloin, kun tämä ei ole tämän sopimuksen luonteen eikä sen rakenteen vastaista (ks. 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).
- 54 Lopuksi on huomattava, että kun kyseessä olevan sopimuksen luonne ja rakenne mahdollistavat unionin oikeuden toimen pätevyYden tutkimisen kyseisen sopimuksen määräysten kannalta, tämän sopimuksen määräysten, joihin vedotaan unionin oikeuden toimen pätevyYden tutkimiseksi, on vielä oltava sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (ks. em. asia IATA ja ELFAA, tuomion 39 kohta ja em. asia Intertanko ym., tuomion 45 kohta).

- 55 Tällainen edellytys täyttyy, kun määräys, johon vedotaan, sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimia (ks. asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987, Kok., s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 14 kohta; asia C-213/03, Pêcheurs de l'étang de Berre, tuomio 15.7.2004, Kok., s. I-7357, 39 kohta ja asia C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, tuomio 8.3.2011, Kok., s. I-1255, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien sopimusten määräyksistä on siis tutkittava, täyttyvätkö tämän tuomion 52–54 kohdassa mainittujen kaltaiset edellytykset tosiasiallisesti.

a) Chicagon yleissopimus

- 57 Kuten Chicagon yleissopimuksen johdannon kolmannesta kohdasta ilmenee, tässä yleissopimuksessa määrätään ”tietyistä periaatteista ja toimenpiteistä, joiden nojalla voitaisiin kansainvälinen siviili-ilmailu kehittää turvallisesti ja hyvin järjestetyksi ja sitä harjoittaa yhtäläisten mahdollisuuksien pohjalta terveesti ja taloudellisesti”.
- 58 Chicagon yleissopimuksella on laaja soveltamisala, koska sillä säännellään muun muassa ilma-alusten, jotka eivät ole reittiliikenteessä, oikeuksia, myös siltä osin kuin kyse on lentämisestä sopimusvaltioiden alueen yläpuolella, lentoliikenteen kabotaasiin sovellettavia periaatteita, edellytyksiä, joilla ilma-alus, joka voi lentää ilman ohjaajaa, saa lentää ohjaajatta sopimusvaltiorajien yläpuolella, sopimusvaltioiden määrittelemiä alueita, joilla kielletään ylilennot sotilaallisista syistä tai yleisistä turvallisuussyistä, ilma-alusten laskeutumista tullilentoasemalle, ilmailumääräysten sovellettavuutta,

lentosääntöjä, lentoasemamaksujen ja vastaavien maksujen perimistä, ilma-alusten kansallisuutta sekä ilmailua helpottavia toimenpiteitä, kuten muodollisuuksien helpottamista, tullaus- ja maahanmuuttomenetelmien järjestämistä sekä maaorganisaatiota ja standardijärjestelmiä.

- 59 Chicagon yleissopimuksessa vahvistetaan myös ilma-alukseen nähden täytettävät ehdot, muun muassa ne, jotka koskevat ilma-aluksessa mukana pidettäviä asiakirjoja, ilma-aluksen radiolaitteita, lentokelpoisuustodistuksia, todistusten ja lupakirjojen tunnustamista tai tavararajoituksia. Yleissopimuksessa määrätään lisäksi siitä, että ICAO hyväksyy kansainvälisiä standardeja ja suositettuja menetelmiä.
- 60 Kuten tämän tuomion 3 kohdassa todettiin, on selvää, ettei unioni ole kyseisen yleissopimuksen sopimuspuoli mutta että kaikki sen jäsenvaltiot sitä vastoin ovat yleissopimuksen sopimuspuolia.
- 61 Tässä yhteydessä on kuitenkin muistutettava, että vaikka SEUT 351 artiklan ensimmäinen kohta merkitsee unionin toimielimille velvollisuutta olla estämättä jäsenvaltioiden ennen 1.1.1958 tehdystä sopimuksesta, kuten Chicagon yleissopimuksesta, johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, kyseisen toimielinten velvollisuuden tarkoituksena on sallia asianomaisten jäsenvaltioiden täyttää niille aikaisemman sopimuksen nojalla kuuluvat velvoitteet ilman, että nämä velvoitteet kuitenkaan sitoisivat unionia suhteessa kolmansiin valtioihin, jotka ovat kyseisen sopimuksen sopimuspuolia (ks. vastaavasti asia 812/79, Burgoa, tuomio 14.10.1980, Kok., s. 2787, Kok. Ep. V, s. 323, 8 ja 9 kohta).
- 62 Pääasiasta on siis todettava, että kyseisen kansainvälisen yleissopimuksen määräykset sitovat unionia vain, jos ja siinä määrin kuin aikaisemmin unionin jäsenvaltioiden käyttämä toimivalta kyseisen yleissopimuksen soveltamisalalla, sellaisena kuin se kuvattiin tämän tuomion 57–59 kohdassa, on EU- ja EUT-sopimusten nojalla siirtynyt

unionille (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat International Fruit Company ym., tuomion 18 kohta; asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994, Kok., s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15, 16 kohta ja asia C-301/08, Bogiatzi, tuomio 22.10.2009, Kok., s. I-10185, 25 kohta).

- ⁶³ Jotta kyseinen yleissopimus voisi sitoa unionia, on nimittäin oltava kyse siitä, että aikaisemmin jäsenvaltioiden käyttämä ja kyseiseen yleissopimukseen perustuva toimivalta on siirtynyt tai on täten siirretty kokonaisuudessaan unionille (ks. vastaavasti em. asia Intertanko ym., tuomion 49 kohta ja em. asia Bogiatzi, tuomion 33 kohta). Näin ollen se, että yhden tai usean unionin oikeuden toimen tavoitteena tai vaikutuksena voi olla se, että kansainvälisen sopimuksen, jota unioni ei itse ole hyväksynyt, tietyt määräykset saatetaan osaksi unionin oikeutta, ei riitä siihen, että unionin tuomioistuimen tehtävänä olisi valvoa unionin oikeuden kyseisen toimen tai kyseisten toimien laillisuutta tällaisen sopimuksen kannalta (ks. vastaavasti em. asia Intertanko ym., tuomion 50 kohta).
- ⁶⁴ Kuten Ruotsin hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan pääasiallisesti todennut, sekä EY 80 artiklan 2 kohdan että SEUT 100 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on mahdollisuus antaa lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä.
- ⁶⁵ Tässä yhteydessä on huomattava, että tietyistä Chicagon yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvista näkökohdista on annettu säännöstöä unionin tasolla erityisesti EY 80 artiklan 2 kohdan nojalla. Lentoliikenteen osalta kyseessä on, kuten unionin tuomioistuimella jo oli tilaisuus todeta asiassa C-382/08, Neukirchinger, 25.1.2011 antamansa tuomion (Kok., s. I-139) 23 kohdassa, esimerkiksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta 15.7.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1592/2002 (EYVL L 240, s. 1) sekä teknisten sääntöjen ja hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisesta siviili-ilmailun alalla 16.12.1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3922/91 (EYVL L 373, s. 4), sellaisena kuin se on muutettuna 20.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1900/2006 (EUVL L 377, s. 176).

- 66 Unionin lainsäätäjä on samoin antanut 12.12.2006 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/93/EY kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 16 (toinen painos 1988) niteessä I olevan II osan 3 lukuun kuuluvien ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden liikennöimisen sääntelystä (EUVL L 374, s. 1).
- 67 Tankatun polttoaineen verotusta koskevan problematiikan osalta neuvosto on myös antanut 27.10.2003 direktiivin 2003/96/EY energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehysten uudistamisesta (EUVL L 283, s. 51); direktiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään vapautettaviksi verosta energiatuotteet, jotka toimitetaan käytettäväksi moottoripolttoaineena muussa ilmailussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa, ja tällöin on tavoitteena, kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee, että unioni noudattaa muun muassa tiettyjä kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien ne, jotka koskevat siviili-ilmailuun käytettävien energiatuotteiden verovapautuksia, jotka myönnetään lentoliikenteen harjoittajille Chicagon yleissopimuksen ja sellaisten kahdenvälisten kansainvälisten lentoliikennesopimusten perusteella, jotka unioni ja/tai jäsenvaltiot ovat tehneet joidenkin kolmansien valtioiden kanssa (ks. asia C-79/10, *Systeme Helmholtz*, tuomio 1.12.2011, Kok., s. I-12511, 24 ja 25 kohta).
- 68 Lisäksi on huomattava, että antamalla 31.3.2011 neuvoston päätöksen 2011/530/EU Euroopan unionin ja Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön välisen tiiviimpää yhteistyötä koskevasta kehyksestä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan allekirjoittamisesta unionin puolesta ja sen väliaikaisesta soveltamisesta (EUVL L 232, s. 1) unionin tarkoituksena on ollut kehittää yhteistyökehys, joka koskee turvatoimien auditointeja ja tarkastuksia Chicagon yleissopimuksen liitteeseen 17 sisältyvien normien kannalta.
- 69 On kuitenkin niin, että vaikka unioni tosin onkin saanut lisäksi tiettyä yksinomaista toimivaltaa tehdä kolmansien valtioiden kanssa sitoumuksia, jotka kuuluvat kansainvälistä lentoliikennettä koskevan unionin säännösten soveltamisalaan ja siis Chicagon yleissopimuksen soveltamisalaan (ks. vastaavasti asia C-476/98, komissio v.

Saksa, tuomio 5.11.2002, Kok., s. I-9855, 124 kohta), tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että sillä olisi yksinomainen toimivalta kansainvälisen siviili-ilmailun koko alalla, sellaisena kuin se kuuluu kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan.

- 70 Kuten Ranskan ja Ruotsin hallitukset korostavat, jäsenvaltiot ovat nimittäin säilyttäneet kyseisen yleissopimuksen alaan kuuluvaa toimivaltaa, joka koskee esimerkiksi liikenneoikeuksien myöntämistä, lentoasemamaksujen vahvistamista tai sellaisten alueiden määrittämistä, joilla kielletään lennot niiden alueen yli.
- 71 On siis katsottava, että siltä osin kuin aikaisemmin jäsenvaltioiden käyttämä toimivalta Chicagon yleissopimuksen soveltamisalalla ei ole tähän mennessä siirtynyt kokonaisuudessaan unionille kyseinen yleissopimus ei sido unionia.
- 72 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä unionin tuomioistuin ei voi tutkia direktiivin 2008/101 pätevyyttä Chicagon yleissopimuksen itsensä kannalta.

b) Kioton pöytäkirja

- 73 Päätöksistä 94/69 ja 2002/358 ilmenee, että unioni on hyväksynyt Kioton pöytäkirjan. Näin ollen tämän sopimuksen määräykset muodostavat olennaisen osan unionin oikeusjärjestystä sopimuksen tultua voimaan (ks. asia 181/73, Haegeman, tuomio 30.4.1974, Kok., s. 449, Kok. Ep. II, s. 283, 5 kohta).

- 74 Niinpä sen selvittämiseksi, voiko unionin tuomioistuin tutkia direktiivin 2008/101 pätevyyden kyseisen pöytäkirjan kannalta, on selvitettävä, ovatko pöytäkirjan luonne ja rakenne esteenä tällaiselle tutkimiselle ja ovatko sen määräykset, erityisesti sen 2 artiklan 2 kappale, lisäksi sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä siten, että ne synnyttävät unionin oikeussubjekteille oikeuden vedota niihin tuomioistuimissa riitauttaakseen kyseisen direktiivin kaltaisen unionin oikeuden toimen lainmukaisuuden.
- 75 Todettakoon tässä yhteydessä, että hyväksymällä Kioton pöytäkirjan sen osapuolet pyrkivät vahvistamaan kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteita ja sitoutuivat toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sikäli kuin kyse on tietyistä pöytäkirjan osapuolista, jotka ovat siirtymässä markkinatalouteen, pöytäkirjassa annetaan niille tiettyä liikkumavaraa sitoumustensa täyttämiseksi. Lisäksi on yhtäältä niin, että pöytäkirjassa annetaan tietyille osapuolille mahdollisuus täyttää vähennyssitoumuksensa yhdessä. Toisaalta puitesopimuksella perustetun sopimuspuolten konferenssin tehtävänä on hyväksyä tarvittavat ja tehokkaat menettelyt ja mekanismit pöytäkirjan määräysten rikkomistapausten toteuttamiseksi ja käsittelyä varten.
- 76 On siten huomattava, että vaikka Kioton pöytäkirjassa määrätään kasvihuonekaasupäästöjen määrällisistä vähennyssitoumuksista vuosien 2008 ja 2012 välisenä velvoiteautena, pöytäkirjan osapuolet voivat täyttää velvoitteensa sopimallaan tavalla ja nopeudella.
- 77 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemassa Kioton pöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa määrätään erityisesti, että pöytäkirjan osapuolet rajoittavat ja vähentävät ilmaliikenteessä käytettävien polttoaineiden aiheuttamia, tiettyjen kasvihuonekaasujen päästöjä ICAO:n puitteissa. Niinpä kyseistä määräystä ei missään tapauksessa voida pitää sisällöltään ehdottomana ja riittävän täsmällisenä siten, että

se synnyttäisi oikeussubjektille oikeuden vedota siihen tuomioistuimissa riitauttaakseen direktiivin 2008/101 pätevyyden.

- 78 Näin ollen Kioton pöytäkirjaan ei voida vedota nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä direktiivin 2008/101 pätevyyden arvioimiseksi.

c) Avoin taivas -sopimus

- 79 Avoin taivas -sopimus hyväksyttiin unionin puolesta päätöksillä 2007/339 ja 2010/465. Näin ollen tämän sopimuksen määräykset muodostavat olennaisen osan unionin oikeusjärjestystä sopimuksen tultua voimaan (ks. em. asia Haegeman, tuomion 5 kohta).
- 80 On siis kysyttävä ensinnäkin, mahdollistavatko Avoin taivas -sopimuksen luonne ja rakenne sen, että direktiivin 2008/101 pätevyys tutkitaan kyseisen sopimuksen kannalta.
- 81 Tästä on huomattava, että kyseisen sopimuksen tavoitteena on, kuten sen johdannon kolmannesta ja neljännestä kohdasta ilmenee, taata sopimuspuolten lentoyhtiöille mahdollisuudet tarjota matkustajille ja rahdinlähettäjiä kilpailukykyisiä hintoja ja palveluja avoimilla markkinoilla. Sopimuksen tarkoituksena on myös se, että lentoliikenneteollisuuden kaikki sektorit, mukaan luettuina lentoyhtiöiden työntekijät, hyötyvät tällaisesta markkinoiden vapauttamista koskevasta sopimuksesta. Sopimuspuolet ovat siten ilmoittaneet aikovansa olla esikuvana muulle maailmalle edistääkseen tämän elintärkeän taloussektorin vapauttamista.

- 82 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 91 kohdassa, Avoin taivas -sopimus koskee siis nimenomaan lentoyhtiöitä, jotka ovat sijoittautuneet kyseisen sopimuksen sopimuspuolten alueelle. Tätä ilmentävät erityisesti sopimuksen 3 artiklan 2 ja 5 kohta ja 10 artikla, joiden määräysten tarkoituksena on myöntää suoraan oikeuksia kyseisille lentoyhtiöille, kun taas sopimuksen muilla määräyksillä on tarkoituksena asettaa niille velvollisuuksia.
- 83 Siitä, että sopimuspuolet ovat Avoin taivas -sopimuksen 19 artiklan mukaan sopineet mahdollisuudesta saattaa sopimuksen soveltamista tai tulkintaa koskevan riidan menettelyyn, joka voi johtaa asian saattamiseen välimiesoikeuden ratkaistavaksi, on muistutettava, että se, että sopimuspuolet ovat luoneet erityisen institutionaalisen järjestelmän sopimuksen täyttämistä koskevia keskinäisiä kuulemisia ja neuvotteluja varten, ei ole riittävä peruste sellaisen päätelmän tekemiseen, että tuomioistuimet eivät voisi millään tavoin soveltaa sopimusta (ks. vastaavasti em. asia Kupferberg, tuomion 20 kohta).
- 84 Unionin tuomioistuimen voidaan katsoa voivan arvioida direktiivin 2008/101 kaltaisen unionin oikeuden toimen pätevyyttä Avoin taivas -sopimuksen määräysten kannalta, koska tässä sopimuksessa määrätään tietyistä säännöistä, joita on tarkoitus soveltaa suoraan ja välittömästi lentoyhtiöihin ja joilla on siten tarkoitus myöntää niille oikeuksia tai vapauksia, joihin voidaan vedota kyseisen sopimuksen sopimuspuolia vastaan, ja koska sopimuksen luonne ja rakenne eivät ole esteenä kyseiselle arvioinnille.
- 85 On siis tutkittava, ovatko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat kyseisen sopimuksen määräykset sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia direktiivin 2008/101 pätevyyden näiden erityisten määräysten kannalta.

i) Avoin taivas -sopimuksen 7 artikla

- ⁸⁶ Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 103 kohdassa, Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on "Lainsäädännön soveltaminen", määrätään täsmällisestä ja ehdottomasta velvoitteesta, jota sovelletaan kyseisen sopimuksen sopimuspuolten lentoyhtiöiden käyttämiin ilma-aluksiin. Kyseisen artiklan mukaan nimittäin on niin, että kun tällaiset kansainvälisessä liikenteessä olevat ilma-alukset saapuvat jonkin sopimuspuolen alueelle, ovat siellä tai lähtevät sieltä, niihin sovelletaan ja niiden on noudatettava kyseisen sopimuspuolen lakeja ja määräyksiä, koskivatpa nämä ilma-alusten saapumista sen alueelle tai lähtöä sieltä tai kyseisten ilma-alusten liikennöimistä ja lentämistä.
- ⁸⁷ Lentoyhtiöt voivat siis vedota mainittuun 7 artiklaan nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä direktiivin 2008/101 pätevyyden arvioimiseksi.

ii) Avoin taivas -sopimuksen 11 artikla

- ⁸⁸ Pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa on niin, että Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa mainituista tuotteista vain polttoaine sellaiseenaan on asian kannalta merkityksellinen ja että kyse ei myöskään ole mainitun artiklan 7 kohdassa tarkoitettusta tällaisen tuotteen toimituksesta.
- ⁸⁹ Tässä yhteydessä on huomattava, että Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan c alakohdan mukaan vastavuoroisuuden perusteella on vapautettava tul-leista, veroista ja maksuista muun muassa unionin alueelle tuodut tai sieltä hankitut

polttoaineet, jotka on tarkoitettu käytettäväksi Yhdysvaltoihin sijoittautuneen lentoyhtiön kansainvälisessä lentoliikenteessä liikennöivässä ilma-aluksessa, myös silloin, kun niitä käytetään lennettäessä unionin alueen yllä tapahtuvalla matkaosuudella.

- 90 Kansainvälisiä lentoja varten tankatusta polttoaineesta on todettava, että unioni on nimenomaisesti säättänyt vapautettavaksi verosta energiatuotteet, jotka toimitetaan käytettäväksi moottoripolttoaineena ilmailussa, etenkin noudattaakseen voimassa olevia Chicagon yleissopimuksesta johtuvia kansainvälisiä velvoitteita sekä niitä kansainvälisiä velvoitteita, jotka sillä on tiettyjen kolmansien valtioiden kanssa tekemien sellaisten kahdenvälisen kansainvälisten lentoliikennesopimusten nojalla, jotka ovat tässä suhteessa samanluonteisia kuin Avoin taivas -sopimus (ks. em. asia *Système Helmholtz*, tuomion 24 ja 25 kohta).
- 91 On myös riidatonta, että kansainvälisten kaupallisten lentojen osalta kyseinen verovapautus oli voimassa jo ennen direktiivin 2003/96 antamista (ks. tästä em. asia *Système Helmholtz*, tuomion 22 kohta) ja että määrätessään Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa velvollisuudesta vapauttaa tankattu polttoaine verosta sopimuspuolet – sekä unioni että jäsenvaltiot ja Yhdysvallat – vain toistivat tankatun polttoaineen osalta velvoitteen, joka johtuu kansainvälisistä sopimuksista, erityisesti Chicagon yleissopimuksesta.
- 92 Lopuksi on todettava, että huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja unionin toimielimet eivät ole millään tavalla väittäneet, että Avoin taivas -sopimuksen yhteydessä unionin kauppakumppani ei vapauttaisi verosta jäsenvaltioon sijoittautuneiden lentoyhtiöiden ilma-alusten tankattua polttoainetta.
- 93 Tästä seuraa, että erityisesti polttoaineen osalta Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 kohtaan ja 2 kohdan c alakohtaan sisältyvä vastavuoroisuusedellytys ei ole etenään sellaisissa olosuhteissa, joista on kyse nyt käsiteltävässä asiassa, jossa sopimuspuolet ovat vastavuoroisesti täyttäneet kyseessä olevan velvoitteen, esteenä sille,

että direktiivin 2008/101 pätevyiden tutkimiseksi voidaan vedota suoraan kyseiseen artiklaan sisältyvään velvollisuuteen vapauttaa tankattu polttoaine tulleista, veroista ja maksuista.

- 94 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että direktiivin 2008/101 pätevyiden arvioimiseksi Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan kannalta nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä voidaan vedota kyseisen artiklan 1 kohtaan ja 2 kohdan c alakohtaan siltä osin kuin kyse on velvollisuudesta vapauttaa unionin ja Yhdysvaltain välisessä kansainvälisessä lentoliikenteessä liikennöivien ilma-alusten tankattu polttoaine tulleista, veroista ja maksuista, lukuun ottamatta annetun palvelun kustannuksiin perustuvia maksuja.

iii) Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohta, luettuna yhdessä kyseisen sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa

- 95 Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen tarkoituksena on velvoittaa sopimuspuolet noudattamaan Chicagon yleissopimuksen liitteisiin sisältyviä ympäristönsuojelumääräyksiä, ellei eroavuuksista ole ilmoitettu. Tässä viimeksi mainitussa näkökohdassa ei ole kyse seikasta, joka olisi edellytyksenä unionin velvollisuudelle noudattaa kyseisiä määräyksiä, vaan mahdollisuudesta poiketa mainitusta velvollisuudesta.
- 96 Kyseinen virke on siten ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta unionin tuomioistuin voi arvioida direktiivin 2008/101 pätevyyttä tällaisen määräyksen kannalta (ks. yleissopimuksesta johtuvien ympäristömääräysten noudattamisesta em. asia *Pêcheurs de l'étang de Berre*, tuomion 47 kohta).

- 97 Kyseisen 3 kohdan toisessa virkkeessä puolestaan määrätään, että Avoin taivas -sopimuksen sopimuspuolten on sovellettava kaikkia sellaisia ympäristönsuojelutoimenpiteitä, jotka vaikuttavat tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluviin lentoliikennepalveluihin, sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti.
- 98 On siis todettava, että vaikka unioni voi ympäristönsuojelutoimenpiteidensä soveltamisen yhteydessä antaa tiettyjä toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta se rajoittaa yksipuolisesti liikenteen määrää tai tiheyttä tai palvelun säännöllisyyttä Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla, sen on kuitenkin sovellettava tällaisia toimenpiteitä yhtäläisin ehdoin Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti; tässä artiklassa määrätään pääasiallisesti, että lentoasemamaksut, jotka sopimusvaltio määrää tai voi määrätä kansainvälisessä reittilentoliikenteessä oleville ilma-aluksille, eivät saa olla suuremmat kuin ne maksut, jotka sen omaa kansallisuutta olevilta ilma-aluksilta kannettaisiin vastaavanlaisessa kansainvälisessä liikenteessä.
- 99 Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon Avoin taivas -sopimuksen 2 artikla, jonka mukaan kumpikin sopimuspuoli antaa molempien sopimuspuolten lentoyhtiöille oikeudenmukaiset ja yhtäläiset mahdollisuudet kilpailla kansainvälisen lentoliikenteen harjoittamisesta, kyseisen sopimuksen 15 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että jos unioni antaa ympäristönsuojelutoimenpiteitä lentoasemamaksuina, joiden vaikutuksesta liikenteen määrää tai tiheyttä tai transatlanttisten lentoliikennepalvelujen säännöllisyyttä rajoitetaan, tällaiset Yhdysvaltoihin sijoittautuneille lentoyhtiöille määrätyt maksut eivät saa olla suuremmat kuin ne maksut, jotka kannetaan unionin lentoyhtiöiltä, ja näin tehdessään unionin on annettava näille molemmille lentoyhtiöryhmille sen kannalta, että niiltä mahdollisesti kannetaan tällaisia maksuja, oikeudenmukaiset ja yhtäläiset mahdollisuudet kilpailla.
- 100 Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohta, luettuna yhdessä sen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa, sisältää siten ehdottoman ja riittävän täsmällisen velvoitteen, johon voidaan vedota direktiivin 2008/101 pätevyuden arvioimiseksi kyseisen artiklan kannalta.

2. Kansainvälinen tapaoikeus

¹⁰¹ On muistutettava, että – kuten SEU 3 artiklan 5 kohdasta ilmenee – unioni edistää osaltaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä. Niinpä sen on toimen antaessaan noudatettava koko kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien kansainvälinen tapaoikeus, joka sitoo unionin toimielimiä (ks. vastaavasti asia C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992, Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 9 ja 10 kohta ja asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998, Kok., s. I-3655, 45 ja 46 kohta).

¹⁰² Siten on tutkittava ensinnäkin, onko periaatteiden, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, tunnustettu kuuluvan kansainväliseen tapaoikeuteen. Mikäli tähän vastataan myöntävästi, toiseksi on selvitettävä, voivatko oikeussubjektit vedota kykeisiin periaatteisiin ja missä määrin ne voivat niihin vedota riitauttaakseen direktiivin 2008/101 kaltaisen unionin toimen pätevyyden pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

a) Kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden, joihin on vedottu, tunnustaminen

¹⁰³ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä periaatteeseen, jonka mukaan jokaisella valtiolla on täydellinen ja yksinomainen suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan, ja toiseen periaatteeseen, jonka mukaan yksikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minkään aavan meren osan kuuluvan suvereniteettinsa piiriin. Se mainitsee myös periaatteen, joka koskee vapautta lentää aavan meren yläpuolella.

- 104 Näiden kolmen periaatteen katsotaan ilmentävän tavanomaisen kansainvälisen meri- ja ilmailuoikeuden nykytilaa, ja lisäksi kyseiset periaatteet on kodifioitu seuraavasti: ensin mainittu periaate Chicagon yleissopimuksen 1 artiklassa (ks. tällaisen periaatteen tunnustamisesta asia sotatoimet ja puolisolitaalliset toimet Nicaraguassa ja sitä vastaan (Nicaragua v. Amerikan yhdysvallat), kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 27.6.1986 (tuomioiden, neuvoa-antavien lausuntojen ja määräysten kokoelma 1986, s. 392, 212 kohta)); toinen periaate aavaa merta koskevan 29.4.1958 tehdyn Geneven yleissopimuksen (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 450, s. 11) 2 artiklassa (ks. tämän periaatteen tunnustamisesta myös asia S.S. Lotus, pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 7.9.1927, PCIJ-kokoelma 1927, A-sarja, nro 10, s. 25) ja kolmas periaate Montego Bayssa 10.12.1982 allekirjoitetun, 16.11.1994 voimaan tulleen sekä Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL L 179, s. 1) tehdyn ja hyväksytyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 87 artiklan 1 kappaleen kolmannessa virkkeessä.
- 105 Kyseisten kansainvälisen oikeuden periaatteiden olemassaoloa eivät kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa kiistäneet myöskään jäsenvaltiot ja unionin toimielimet eivätkä myöskään Islannin tasavalta ja Norjan kuningaskunta.
- 106 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemasta neljännestä periaatteesta, jonka mukaan aavan meren yläpuolella lentävät ilma-alukset kuuluvat rekisterivaltionsa yksinomaiseen lainkäyttövaltaan, on sitä vastoin todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja tietyssä määrin Saksan hallituksen mukaan tällaista periaatetta ei ole olemassa, eikä riittäviä seikkoja ole olemassa myöskään sen toteamiseksi, että sellaisenaan tunnustettua kansainvälisen tapaoikeuden periaatetta, jonka mukaan aavalla merellä olevaan alukseen sovelletaan lähtökohtaisesti yksinomaan sen valtion lakia, jonka lipun alla se purjehtii (ks. em. asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 22 kohta), sovellettaisiin analogisesti aavan meren yläpuolella lentäviin ilma-aluksiin.

b) Mahdollisuus vedota kyseisiin periaatteisiin ja tällaisen mahdollisuuden edellytykset

¹⁰⁷ On huomattava, että oikeussubjekti voi vedota tämän tuomion 103 kohdassa mainittuihin kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin, jotta unionin tuomioistuimien tutkisi unionin toimen pätevyyden, siltä osin kuin yhtäältä kyseiset periaatteet voivat kyseenalaistaa unionin toimivallan antaa kyseinen toimi (ks. 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, 14–18 kohta ja asia C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993, Kok., s. I-6133, 11–16 kohta) ja toisaalta kyseessä oleva toimi voi vaikuttaa oikeuksiin, jotka oikeussubjektilla on unionin oikeuden nojalla, tai synnyttää tälle unionin oikeuden mukaisia velvollisuuksia.

¹⁰⁸ Pääasiassa on kyse siitä, että mainittuihin kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin vedotaan pääasiallisesti siksi, että unionin tuomioistuimien arvioisi, oliko unioni kyseisten periaatteiden kannalta toimivaltainen antamaan direktiivin 2008/101 siltä osin kuin tällä direktiivillä laajennetaan direktiivin 2003/87 soveltaminen koskemaan kolmansien valtioiden ilma-alusten käyttäjiä, joiden lennot, jotka saapuvat unionin jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle ja lähtevät sieltä, lennetään osittain aavan meren yläpuolella ja kolmansien valtioiden alueen yläpuolella.

¹⁰⁹ On siis niin, että vaikka kyseisten periaatteiden vaikutuksena näyttääkin olevan vain se, että luodaan velvollisuuksia valtioiden välillä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa, jossa direktiivi 2008/101 voi synnyttää unionin oikeuden mukaisia velvollisuuksia pääasian kantajille, kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa ei voida sulkea pois sitä, että viimeksi mainitut voivat vedota kyseisiin periaatteisiin ja että unionin tuomioistuin voi siten tutkia direktiivin pätevyyden tällaisten periaatteiden kannalta.

- ¹¹⁰ On kuitenkin todettava, että koska kansainvälisen tapaoikeuden periaate ei ole yhtä täsmällinen kuin kansainvälisen sopimuksen määräys, tuomioistuimen harjoittaman valvonnan on välttämättä kohdistuttava yksinomaan siihen, ovatko unionin toimielimet kyseessä olevan toimen antaessaan arvioineet kyseisten periaatteiden soveltamisedellytyksiä ilmeisen väärin (ks. vastaavasti em. asia *Racke*, tuomion 52 kohta).
- ¹¹¹ Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemista kansainvälisen oikeuden periaatteista ja määräyksistä voidaan pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa vedota direktiivin 2008/101 pätevyuden arvioimiseksi vain seuraaviin periaatteisiin ja määräyksiin:
- yhtäältä sellaisen valvonnan rajoissa, joka koskee unionin syyksi luettavaa ilmeistä arviointivirhettä siinä, onko se kyseisten periaatteiden kannalta toimivaltainen antamaan mainitun direktiivin
 - periaate, jonka mukaan jokaisella valtiolla on täydellinen ja yksinomainen suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan
 - periaate, jonka mukaan yksikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minään aavan meren osan kuuluvan suvereniteettinsa piiriin, ja
 - periaate, joka takaa vapauden lentää aavan meren yläpuolella

- toisaalta
- Avoin taivas -sopimuksen 7 artikla ja 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan c alakoh-
ta sekä
- kyseisen sopimuksen 15 artiklan 3 kohta, luettuna yhdessä sopimuksen 2 ar-
tiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa.

B Toinen, kolmas ja neljäs kysymys

- 112 Kun unionin tuomioistuimen vastaus ensimmäiseen kysymykseen otetaan huo-
mioon, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee toisella, kolmannella ja
neljännellä kysymyksellään pääasiallisesti sitä, että jos ja siltä osin kuin direktiivin
2008/101 tarkoituksena on soveltaa päästökauppajärjestelmää lentojen, mukaan lu-
kien kolmansissa valtioissa rekisteröityjen ilma-alusten lennot, sellaisiin osuuksiin,
jotka lennetään jäsenvaltioiden ilmatilan ulkopuolella, onko mainittu direktiivi pä-
tevä unionin tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen antamassa vastauksessa
mainittujen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kannalta sekä Avoin taivas
-sopimuksen 7 artiklan ja 11 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan c alakohdan ja kyseisen
sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä sopimuksen 2 artiklan ja 3 artik-
lan 4 kohdan kanssa, kannalta.
- 113 Kun otetaan huomioon kysymysten sanamuoto ja se, että pääasian kantajat ovat kol-
mannessa valtiossa rekisteröityjä lentoyhtiöitä, ensiksi on selvitetävä, sovelletaanko
direktiiviä 2008/101 ja missä määrin sitä sovelletaan tällaisten yhtiöiden kansainvä-
listen lentojen sellaisiin osuuksiin, jotka lennetään jäsenvaltioiden ilmatilan ulkopuo-
lella. Toiseksi on tutkittava mainitun direktiivin pätevyys kyseisessä asiayhteydessä.

1. Direktiivin 2008/101 alueellinen soveltamisala

- ¹¹⁴ Direktiiviä 2003/87 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan sen liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuviin päästöihin ja sen liitteessä II lueteltuihin kuuteen kasvihuonekaasuun, joista yksi on CO₂.
- ¹¹⁵ Tässä yhteydessä direktiivillä 2008/101 on muutettu direktiivin 2003/87 liitettä I lisäämällä siihen toimintaluokka, jonka otsikko on ”Ilmailu”, ja lisäämällä kyseisen liitteen johdannon 2 kohtaan toinen alakohta, jonka mukaan ”tammikuun 1 päivästä 2012 alkaen toimintaan kuuluvat kaikki lennot, jotka saapuvat perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle tai lähtevät sieltä”.
- ¹¹⁶ Tästä on huomattava, että kyseisen liitteen I luettelossa lennoista, jotka eivät sisälly liitteessä tarkoitettuun ilmailutoimintaan, ei ole kriteereitä, jotka liittyisivät unionin lentopaikalta lähtevien ilma-alusten osalta saapumislentopaikkaan ja unionin lentopaikalle saapuvien ilma-alusten osalta lähtölentopaikkaan. Niinpä direktiiviä 2008/101 sovelletaan erotuksetta unionin alueelle saapuviin ja sieltä lähteviin lentoihin, mukaan lukien unionin alueen ulkopuolella sijaitsevilta lentopaikoilta lähtevät tai niille saapuvat lennot. Tämä sitä paitsi ilmenee direktiivin 2008/101 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta.
- ¹¹⁷ Näin ollen kyseistä direktiiviä ei ole tarkoitus soveltaa sellaisenaan kansainvälisiin lentoihin, jotka lennetään unionin jäsenvaltioiden alueen tai kolmansien valtioiden alueen yläpuolella, silloin, kun tällaiset lennot eivät saavu jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle tai lähde sieltä.

- 118 On sitä vastoin niin, että kun kolmannen valtion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevä lento saapuu unionin jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle tai kun tällaiselta lentopaikalta lähtevä lento saapuu kolmannessa valtiossa sijaitsevalle lentopaikalle, direktiivin 2003/87 liitteessä IV, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, olevasta B osasta ilmenee, että tällaisia lentoja lentävien ilma-alusten käyttäjien on raportoitava päästöistään, jotta direktiivin 2003/87 12 artiklan 2 a kohdan, sellaisena kuin se lisättiin kyseiseen artiklaan direktiivillä 2008/101, mukaisesti voidaan määrittää niiden päästöoikeuksien määrä, jotka kyseisten ilma-alusten käyttäjien on palautettava edelliseltä kalenterivuodelta ja jotka vastaavat todennettuja päästöjä; nämä päästöt lasketaan kaikkia kyseisiä lentoja koskevien tietojen perusteella.
- 119 Erityisesti ”tonnikilometrien” laskemiseksi otetaan huomioon polttoaineenkulutus, joka määritetään laskentakaavalla, jonka avulla direktiivin 2008/101 soveltamisalaan kuuluvilta lennoilta voidaan mahdollisuuksien mukaan selvittää todellinen polttoaineenkulutus.
- 120 Direktiivin 2008/101 pätevyys on tutkittava pääasian yhteydessä juuri suhteessa kyseiseen näkökohtaan, jossa otetaan huomioon polttoaineenkulutus kaikilta jäsenvaltioiden alueella sijaitseville lentopaikoille saapuvilta tai niiltä lähteviltä kansainvälisiltä lennoilta.

2. Direktiivin 2008/101 antamista koskeva unionin toimivalta niiden kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen kannalta, joihin voidaan vedota pääasian yhteydessä

- 121 Kuten tämän tuomion 108 kohdassa todettiin, ne kolme kansainvälisen tapaoikeuden periaatetta, joihin nyt käsiteltävässä asiassa voidaan vedota, jotta unionin tuomioistuim tutkisi direktiivin 2008/101 pätevyyden, liittyvät pitkälti direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, alueelliseen soveltamisalaan.

- ¹²² Heti aluksi on huomattava, ettei direktiivi 2003/87 voi olla unionin oikeuden eikä varsinkaan direktiivin 2008/101 perusteella sovellettavissa sellaisenaan ilma-aluksiin, jotka on rekisteröity kolmansissa valtioissa ja jotka lentävät näiden valtioiden tai aavan meren yläpuolella.
- ¹²³ Unionin toimivaltaa on nimittäin käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen, joten direktiiviä 2008/101 on tulkittava ja sen soveltamisala on määriteltävä kansainvälisen merioikeuden ja kansainvälisen ilmailuoikeuden sovellettavat oikeussäännöt huomioon ottaen (ks. vastaavasti em. asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 9 kohta).
- ¹²⁴ Unionin säännöstöä voidaan sitä vastoin soveltaa ilma-aluksen käyttäjään silloin, kun tämän ilma-alus on jonkin jäsenvaltion alueella ja erityisesti tällaisella alueella sijaitsevalla lentopaikalla, koska tällaisessa tapauksessa kyseinen ilma-alus on kyseisen jäsenvaltion ja unionin täyden lainkäyttövallan alainen (ks. analogisesti em. asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 28 kohta).
- ¹²⁵ Tässä yhteydessä on todettava, että kun direktiivissä 2008/101 säädetään edellytyksestä, jolla tätä direktiiviä voidaan soveltaa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa rekisteröityjen ilma-alusten käyttäjiin sillä perusteella, että näillä ilma-aluksilla lennetään jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähteviä tai sille saapuvia lentoja, mainitulla direktiivillä ei – siltä osin kuin sillä ulotetaan direktiivissä 2003/87 säädetyn järjestelmän soveltaminen koskemaan ilmailua – loukata alueperiaatetta eikä niiden kolmansien valtioiden, joista kyseiset lennot lähtevät tai joihin ne saapuvat, suvereniteettia alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan, koska kyseiset ilma-alukset ovat fyysisesti unionin jonkin jäsenvaltion alueella ja siten tällä perusteella unionin täyden lainkäyttövallan alaisia.

- 126 Tällainen unionin oikeuden soveltaminen ei myöskään voi kyseenalaistaa periaatetta, joka koskee vapautta lentää aavan meren yläpuolella, koska aavan meren yläpuolella lentävä ilma-alus ei tällaisen ylilennon osalta kuulu päästökauppajärjestelmään. Tällainen ilma-alus voi lisäksi tietyissä olosuhteissa lentää jonkin jäsenvaltion ilmatilan läpi, vaikkei ilma-aluksen käyttäjä silti kuuluisikaan mainittuun järjestelmään.
- 127 Tällaisen ilma-aluksen käyttäjä nimittäin kuuluu päästökauppajärjestelmään vain, jos se on päättänyt liikennöidä jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle saapuvaa tai sieltä lähtevää kaupallista lentoreittiä, koska tällöin sen ilma-alus on kyseisen jäsenvaltion alueella.
- 128 Siitä, että tällaisessa tilanteessa oleva ilma-aluksen käyttäjä on velvollinen palauttamaan päästöoikeuksia, jotka lasketaan ottamalla huomioon koko kansainvälinen lento, joka sen ilma-aluksella on lennetty tai aiotaan lentää kyseiseltä lentopaikalta tai kyseiselle lentopaikalle, on muistutettava, että koska unionin ympäristöpolitiikalla pyritään varmistamaan suojelun korkea taso SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaisesti, unionin lainsäätäjä voi lähtökohtaisesti päättää sallia kaupallisen toiminnan – nyt käsiteltävässä tapauksessa lentoliikenteen – harjoittamisen alueellaan vain sillä edellytyksellä, että toimijat noudattavat unionin määrittelemiä kriteerejä, joiden tarkoituksena on täyttää unionin itselleen asettamat ympäristönsuojelutavoitteet, varsinkin silloin, kun nämä tavoitteet ovat osa unionin tekemän kansainvälisen sopimuksen, kuten puitesopimuksen ja Kioton pöytäkirjan, jatkotoimenpiteitä.
- 129 Lisäksi se, että unionin ympäristösäännösten soveltamisen yhteydessä jotkin ilman, meren tai maa-alueen pilaantumiseen jäsenvaltioissa myötävaikuttavat seikat syntyvät osittain kyseisen alueen ulkopuolisesta tapahtumasta, ei voi niiden kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden, joihin voidaan vedota pääasiassa, kannalta kyseenalaistaa unionin oikeuden täyttää sovellettavuutta kyseisellä alueella (ks. vastaavasti kilpailuoikeuden soveltamisesta em. yhdistetyt asiat Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio,

tuomion 15–18 kohta ja onnettomuudesta johtuvasta öljyn valumisesta jäsenvaltion aluemerен ulkopuolelle asia C-188/07, Commune de Mesquer, tuomio 24.6.2008, Kok., s. I-4501, 60–62 kohta).

- ¹³⁰ Näin ollen unioni oli niiden kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden, joihin voidaan vedota pääasian yhteydessä, kannalta toimivaltainen antamaan direktiivin 2008/101 siltä osin kuin tällä direktiivillä ulotetaan direktiivissä 2003/87 säädetty päästökauppajärjestelmä koskemaan kaikkia jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle saapuvia tai sieltä lähteviä lentoja.

3. Direktiivin 2008/101 pätevyys Avoin taivas -sopimuksen kannalta

a) Direktiivin 2008/101 pätevyys Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan kannalta

- ¹³¹ ATA ym. väittävät pääasiallisesti, että direktiivillä 2008/101 rikotaan Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklaa, koska tämän artiklan mukaan – siltä osin kuin se koskee niitä – kansainvälisessä liikenteessä olevien ilma-alusten on noudatettava unionin säännöksiä ja määräyksiä vain silloin, kun ne saapuvat jäsenvaltioiden alueelle tai lähtevät sieltä tai – kyseisten ilma-alusten liikennöimistä ja lentämistä koskevien säännösten ja määräysten osalta – kun niiden ilma-alukset ovat jäsenvaltioiden alueella. ATA ym. toteavat kuitenkin, että mainitun direktiivin tarkoituksena on soveltaa direktiivissä 2003/87 säädettyä päästökauppajärjestelmää paitsi silloin, kun ilma-alukset saapuvat jäsenvaltioiden alueelle tai lähtevät sieltä, myös lentojen sellaisiin osuuksiin, jotka lennetään aavan meren ja kolmansien valtioiden alueen yläpuolella.

- 132 Tästä on riittävää muistutusta, ettei direktiivi 2003/87 ole direktiivin 2008/101 perusteella sovellettavissa sellaisenaan ilma-aluksiin, jotka on rekisteröity kolmansissa valtioissa ja jotka lentävät näiden valtioiden tai aavan meren yläpuolella.
- 133 Tällaisten ilma-alusten käyttäjät nimittäin kuuluvat päästökauppajärjestelmään vain, jos ne päättävät liikennöidä jäsenvaltioiden alueella sijaitseville lentopaikoille saapuvaa tai niiltä lähtevää kaupallista lentoreittiä, koska tällöin niiden ilma-alukset käyttävät kyseisiä lentopaikkoja.
- 134 Direktiivin 2008/101 mukaan direktiiviä 2003/87 sovelletaan jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle saapuviin tai sieltä lähteviin lentoihin. Niinpä on huomattava, että koska kyseinen säännöstö koskee kansainvälisessä – sekä eurooppalaisessa että transatlanttisessa – liikenteessä olevien ilma-alusten saapumista jäsenvaltioiden alueelle ja lähtöä sieltä, Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan 1 kohdasta ilmenee nimenomaisesti, että tällaista säännöstöä sovelletaan kaikkiin toisen sopimuspuolen lentoyhtiöiden ilma-aluksiin ja että tällaisten ilma-alusten on noudatettava kyseistä säännöstöä.
- 135 Näin ollen Avoin taivas -sopimuksen 7 artiklan 1 kohta ei ole esteenä direktiivissä 2003/87 säädetyn päästökauppajärjestelmän soveltamiselle Yhdysvaltoihin sijoittautuneiden lentoyhtiöiden kaltaisiin ilma-alusten käyttäjiin silloin, kun niiden ilma-aluksilla lennetään jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentopaikalle saapuvia tai sieltä lähteviä lentoja.

b) Direktiivin 2008/101 pätevyys Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan c alakohdan kannalta

- 136 ATA ym. ja IATA väittävät pääasiallisesti, että direktiivillä 2008/101 rikotaan – siltä osin kuin sillä laajennetaan direktiivissä 2003/87 säädetty päästökauppajärjestelmä

koskemaan kansainvälistä ilmailua – Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa määrättyä unionin velvollisuutta vapauttaa tankattu polttoaine tulleista, veroista ja maksuista. Kyseiset pääasian kantajat toteavat erityisesti, että unioni voi soveltaa vain annetun palvelun kustannuksiin perustuvia maksuja mutta että direktiivissä 2003/87 säädetty järjestelmä ei kuulu kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan.

- 137 Tästä on huomattava, että Avoin taivas -sopimuksen kyseisten määräysten tarkoituksena on säännellä tiettyjä lentoliikenteen taloudellisia kustannuksia koskevia näkökohtia takaamalla samalla yhtäläisiä edellytyksiä lentoyhtiöille. Kyseisissä määräyksissä kielletään vastavuoroisuuden varauksella muun muassa tietynlaiset polttoaineiden tuontitullit sekä polttoaineverot ja -maksut.
- 138 Direktiivin 2008/101 säännöillä on puolestaan tarkoitus laajentaa direktiivissä 2003/87 säädetty päästökauppajärjestelmä koskemaan ilma-alusten käyttäjiä. Siten niillä pyritään muun muassa parempaan ympäristönsuojeluun.
- 139 Lisäksi on muistutettava, että vaikka päästökauppajärjestelmän perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu kasvihuonekaasupäästöjä vähentämällä, tämä järjestelmä itsessään ei vähennä päästöjä vaan se kannustaa ja helpottaa etsimään keinoja, joilla tietynsuuruiset päästövähennykset voitaisiin saavuttaa edullisimmin. Ympäristölle aiheutuva hyöty riippuu siitä, miten tiukaksi myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärä vahvistetaan; tämä muodostaa kyseisessä järjestelmässä sallittujen päästöjen ylärajan (asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9895, 31 kohta).
- 140 Tästä seuraa myös, että päästökauppajärjestelmän taloudellinen logiikka perustuu siihen, että ennalta sovittujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömät kasvihuonekaasujen päästövähennykset tapahtuvat mahdollisimman alhaisin

kustannuksin. Kun kyseisessä järjestelmässä muun muassa sallitaan myönnettyjen päästöoikeuksien myynti, sillä pyritään kannustamaan kaikkia järjestelmään osallistuvia siihen, että niiden kasvihuonekaasupäästöt alittavat niille alun perin myönnetty päästöoikeudet, jotta ylijäämä voidaan siirtää toiselle, myönnetty päästöoikeudet ylitävän päästö määrän tuottaneelle osallistujalle (em. asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 32 kohta).

141 Ilmailun alalla unionin lainsäätäjä on tosin päättänyt – kuten direktiivin 2003/87 liitteessä IV, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, olevasta B osasta ilmenee – nojautua ilma-alusten polttoaineenkulutukseen sellaisen kaavan määrittämiseksi, jolla voidaan laskea kyseisten ilma-alusten käyttäjien päästöt niiden ilma-aluksilla tehtyjen, mainitun liitteen soveltamisalaan kuuluvien lentojen yhteydessä. Ilma-alusten käyttäjien on siten palautettava edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita kokonaispäästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia; nämä päästöt lasketaan ottamalla huomioon niiden polttoaineenkulutus niiden kaikilta, mainitun direktiivin soveltamisalaan kuuluvilta lennoilta sekä päästökerroin.

142 Ilma-aluksessa olevan tai sen kuluttaman polttoainemäärän ja tällaisen ilma-aluksen käyttäjään kohdistuvan taloudellisen rasituksen välillä ei kuitenkaan ole suoraa ja erottamatonta yhteyttä päästökauppajärjestelmän toiminnan yhteydessä – toisin kuin on tyypillistä pakollisille maksuille polttoaineen hallussapidosta ja kulutuksesta. Palautettavien päästöoikeuksien määrästä, joka lasketaan muun muassa polttoaineenkulutuksen perusteella, kyseiselle ilma-aluksen käyttäjälle aiheutuvat konkreettiset kustannukset eivät riipu markkinapohjaisen toimenpiteen osalta suoraan päästöoikeuksien, jotka on palautettava, määrästä vaan juuri kyseiselle käyttäjälle alun perin myönnettyjen päästöoikeuksien määrästä sekä niiden markkinahinnasta silloin, kun lisäpäästöoikeuksien hankinta osoittautuu tarpeelliseksi kyseisen käyttäjän päästöjen kattamiseksi. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, ettei ilma-alusten käyttäjälle aiheudu polttoaineen hallussapidosta tai kulutuksesta huolimatta mitään taloudellista rasitusta osallistumisestaan kyseiseen järjestelmään tai että se jopa tekee voittoa luovuttaessaan ylimääräiset päästöoikeutensa vastiketta vastaan.

- 143 Tästä seuraa, että – toisin kuin polttoaineenkulutukseen kohdistuvalla tullilla, verolla tai maksulla – direktiivissä 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, säädetyllä järjestelmällä ei ole tarkoitus synnyttää viranomaisille tuloja eikä sillä myöskään voida mitenkään vahvistaa määrää, joka kulutettua polttoainetonnin kohti on maksettava kaikilta kalenterivuonna lennetyiltä lennoilta, soveltamalla etukäteen määriteltyä veron perustetta ja verokantaa.
- 144 Näin ollen tällainen järjestelmä eroaa olennaisesti siitä ruotsalaisesta järjestelmästä, joka oli kyseessä asiassa C-346/97, Braathens, 10.6.1999 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-3419), jonka 23 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi valtiolle kokonaisuudessaan maksetusta ympäristöverosta, että tällainen vero kohdistui juuri polttoaineenkulutukseen erityisesti siksi, että polttoaineenkulutuksen ja kyseisen veron kohteena olleiden saastuttavien aineiden välillä oli suora ja erottamaton yhteys, ja että mainitussa verossa oli siten kyse kaupalliseen kotimaan lentoliikenteeseen kohdistuneesta valmisteverosta, joka oli vastoin asiassa sovelletuissa direktiiveissä säädettyä verovapautusta.
- 145 Kaiken edellä esitetyn perusteella direktiivin 2008/101 ei voida väittää sisältävän viranomaisten hyväksi sellaista pakollista maksua, jota voitaisiin pitää tullina, verona tai maksuna ilma-alusten käyttäjien hallussa olevasta tai niiden kuluttamasta polttoaineesta.
- 146 Se, että ilma-alusten käyttäjät voivat hankkia tosiasiallisten päästöjensä kattamiseen lisäpäästöoikeuksia paitsi muilta käyttäjiltä myös viranomaisilta huutokaupassa, joka koskee 15:tä prosenttia päästöoikeuksien kokonaismäärästä, ei ole mitenkään omiaan kumoamaan kyseistä toteamusta.

147 On siis todettava, että kun direktiivillä 2008/101 laajennetaan direktiivin 2003/87 soveltaminen koskemaan ilmailua, sillä ei mitenkään rikota tankattuun polttoaineeseen sovellettavaa vapautusvelvollisuutta, sellaisena kuin siitä määrätään Avoin taivas -sopimuksen 11 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa, koska päästökaup-pajärjestelmä on ominaispiirteidensä vuoksi markkinapohjainen toimenpide eikä siinä ole mitenkään kyse tankattuun polttoaineeseen kohdistuvasta tullista, verosta tai maksusta.

c) Direktiivin 2008/101 pätevyys Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa, kannalta

148 ATA ym. väittävät pääasiallisesti, että direktiivin 2003/87 soveltamisessa Yhdysvaltoihin sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin on kyse Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan rikkomisesta, koska tällainen ympäristötoimenpide on vastoin ICAO:n asiaa koskevia määräyksiä. Lisäksi direktiivi 2008/101 on – siltä osin kuin sillä saatetaan direktiivissä 2003/87 säädetty järjestelmä koskemaan ilmailua – toimenpide, jolla rajoitetaan muun muassa liikenteen määrää ja palvelun tiheyttä vastoin kyseisen sopimuksen 3 artiklan 4 kohtaa. Lopuksi tällaisen järjestelmän soveltaminen on Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan vastainen maksu; tätä määräystä Avoin taivas -sopimuksen sopimuspuolet ovat sitoutuneet noudattamaan kyseisen sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

149 Ensinnäkin on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja ATA ym. eivät missään tapauksessa ole esittäneet seikkoja, jotka osoittaisivat, että unioni olisi direktiivin 2008/101, jolla direktiivi 2003/87 saatetaan koskemaan ilmailua, antaessaan rikkonut Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ICAO:n hyväksymää ympäristönsuojelumääräystä. Siltä osin kuin ICAO:n päätöslauselman A/37-19 liitteeseen on sisällytetty suuntaviivoja markkinapohjaisten toimenpiteiden

(”Market-Based Measures”) laatimisesta ja toteuttamisesta, siinä ei myöskään todeta, että unionin päästökauppajärjestelmän kaltaiset markkinapohjaiset toimenpiteet olisivat vastoin ICAO:n hyväksymiä ympäristömääräyksiä.

- 150 Kyseisen liitteen b kohdassa todetaan, että tällaisilla markkinapohjaisilla toimenpiteillä olisi edistettävä kansainvälisen ilmailun kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamista, ja sen f kohdassa puolestaan todetaan, etteivät toteutetut markkinapohjaiset toimenpiteet saisi olla keskenään päällekkäisiä, jotta kansainvälisen ilmailun CO₂-päästöt otettaisiin huomioon vain kerran kyseisten järjestelmien yhteydessä.
- 151 Tämä juuri vastaa direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/101, 25 a artiklassa mainittua tavoitetta, jolla pyritään varmistamaan unionin päästökauppajärjestelmän ja kolmansien valtioiden mahdollisten markkinapohjaisten toimenpiteiden optimaalinen vuorovaikutus, jotta vältettäisiin näiden järjestelmien kaksinkertainen soveltaminen kansainvälisessä liikenteessä oleviin ilma-aluksiin, olipa ne rekisteröity jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa. Tällainen tavoite vastaa lisäksi Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 7 kohdan taustalla olevaa tavoitetta.
- 152 Direktiivin 2008/101 pätevyydestä Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen kannalta on puolestaan huomattava, ettei tämä määräys, luettuna yhdessä kyseisen sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan kanssa, estä sopimuspuolia antamasta toimenpiteitä, joilla rajoitettaisiin liikenteen määrää, palvelun tiheyttä tai säännöllisyyttä tai sopimuspuolten alueelle sijoittautuneiden lentoyhtiöiden käyttämien ilmalusten tyyppiä, silloin, kun tällaiset toimenpiteet liittyvät ympäristönsuojeluun.
- 153 Avoin taivas -sopimuksen 3 artiklan 4 kohdassa nimittäin määrätään nimenomaisesti, ettei kumpikaan sopimuspuoli saa tehdä tällaisia rajoituksia, ”jollei se ole

– – ympäristösyistä – – tarpeen”. Lisäksi on huomattava, ettei päästökauppajärjestelmässä missään tapauksessa vahvisteta mitään rajaa jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevien tai sille saapuvien ilma-alusten päästöille eikä siinä myöskään rajoiteta palvelun tiheyttä tai säännöllisyyttä, koska ilma-alusten käyttäjien keskeisenä velvollisuutena on vain palauttaa niiden todellisia päästöjä vastaavia päästöoikeuksia. Tällaista velvollisuutta ei myöskään voida tämän tuomion 141–147 kohdassa esitetyistä syistä pitää lentoasemamaksuna.

154 Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa, määrätään sitä vastoin, että kun kyseisen sopimuksen sopimuspuolet ottavat käyttöön tällaisia ympäristönsuojelutoimenpiteitä, niitä on sovellettava asianomaisiin lentoyhtiöihin ilman syrjintää, kuten tämän tuomion 99 kohdasta ilmenee.

155 Tästä on todettava, että – kuten direktiivin 2008/101 johdanto-osan 21 perustelukappaleesta sitä paitsi nimenomaisesti ilmenee – unioni on nimenomaisesti säätänyt päästökauppajärjestelmän yhdenmukaisesta soveltamisesta kaikkiin ilma-alusten käyttäjiin, jotka harjoittavat jäsenvaltion alueella sijaitsevalta lentopaikalta lähtevää tai sille saapuvaa lentoliikennettä, ja sen tarkoituksena on erityisesti ollut noudattaa tarkasti kolmansien valtioiden kanssa tehtyjen kahdenvälisen lentoliikennesopimusten syrjimättömyyttä koskevia määräyksiä, kuten Avoin taivas -sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan määräyksiä.

156 Direktiivistä 2008/101 on siis todettava, että siltä osin kuin siinä säädetään muun muassa päästökauppajärjestelmän soveltamisesta ilman syrjintää ilma-alusten käyttäjiin, jotka ovat sijoittautuneet sekä unioniin että kolmansiin valtioihin, se ei ole pätemätön Avoin taivas -sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa, kannalta.

- 157 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, ettei direktiivin 2008/101 tutkinnassa ole ilmennyt sen pätevyyteen vaikuttavia seikkoja.

IV Oikeudenkäyntikulut

- 158 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemista kansainvälisen oikeuden periaatteista ja määräyksistä voidaan pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa vedota direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/101/EY pätevyyden arvioimiseksi vain seuraaviin periaatteisiin ja määräyksiin:
 - yhtäältä sellaisen valvonnan rajoissa, joka koskee unionin syyksi luettavaa ilmeistä arviointivirhettä siinä, onko se kyseisten periaatteiden kanalta toimivaltainen antamaan mainitun direktiivin
 - periaate, jonka mukaan jokaisella valtiolla on täydellinen ja yksinomainen suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan

- **periaate, jonka mukaan yksikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minkään aavan meren osan kuuluvan suvereniteettinsa piiriin, ja**

- **periaate, joka takaa vapauden lentää aavan meren yläpuolella**

- **toisaalta**

- **Amerikan yhdysvaltojen sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen 25. ja 30.4.2007 tehdyn lentoliikennesopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna pöytäkirjalla, 7 artikla ja 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan c alakohta sekä**

- **kyseisen sopimuksen 15 artiklan 3 kohta, luettuna yhdessä sopimuksen 2 artiklan ja 3 artiklan 4 kohdan kanssa.**

2) Direktiivin 2008/101 tutkinnassa ei ole ilmennyt sen pätevyyteen vaikuttavia seikkoja.

Allekirjoitukset