Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 19 lipca 2016 r.[1]

Sprawa C-272/15

Swiss International Air Lines AG
przeciwko
The Secretary of State for Energy and Climate Change,
Environment Agency

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (sąd apelacyjny, Anglia i Walia, wydział cywilny, Zjednoczone Królestwo)]

Środowisko naturalne — Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii — Decyzja nr 377/2013/UE — Ważność — Tymczasowe odstępstwo od obowiązków monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wytworzonych emisji oraz zwracania uprawnień do emisji z lotów między państwami członkowskimi EOG a większością państw trzecich — Wyłączenie lotów między państwami członkowskimi EOG a Szwajcarią — Odmienne traktowanie wśród państw trzecich — Ogólna zasada równego traktowania — Brak możliwości zastosowania

I – **Wprowadzenie**

1. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej (zwany dalej „systemem ETS"), wprowadzony dyrektywą 2003/87/WE[2], od 1 stycznia 2012 r. ma zastosowanie do emisji z lotów statków powietrznych kończących się lub rozpoczynających się w państwach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)[3].

2. Decyzją nr 377/2013/UE stosowanie tego systemu zostało jednak tymczasowo zawieszone w zakresie dotyczącym emisji z lotów pomiędzy państwami należącymi do EOG a większością państw trzecich[4]. Z tego moratorium wyłączono jednak loty pomiędzy państwami należącymi do EOG i niektórymi obszarami oraz państwami trzecimi ściśle powiązanymi lub stowarzyszonymi z Unią, wśród których znajduje się Szwajcaria[5].

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32), zmieniona dyrektywą 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87 w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. 2009, L 8, s. 3).

3 — Zobacz pkt 5 i 6 niniejszej opinii.

4 — Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady dnia 24 kwietnia 2013 r. wprowadzająca tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. 2013, L 113, s. 1).

5 — Zobacz pkt 11–16 niniejszej opinii.

3. Wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [sąd apelacyjny (Anglia i Walia) (wydział cywilny), Zjednoczone Królestwo] zasadniczo pyta Trybunał o ważność tej decyzji w zakresie, w jakim wprowadza ona odmienne traktowanie lotów kończących się lub rozpoczynających się w Szwajcarii, z jednej strony, a lotów kończących się lub rozpoczynających się w innych państwach trzecich, z drugiej strony.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa 2003/87

4. Zgodnie z motywem 5 dyrektywy 2003/87 przyczynia się ona do przestrzegania przez Unię oraz jej państwa członkowskie zobowiązań zaciągniętych na mocy Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu [6].

5. Początkowo system ETS nie miał zastosowania do emisji z działalności lotniczej. Niemniej w wyniku zmian wprowadzonych do tej dyrektywy dyrektywą 2008/101/WE [7], od dnia 1 stycznia 2012 r. wszystkie loty kończące się lub rozpoczynające się na lotniskach znajdujących się na terytorium Unii zostały objęte systemem ETS [8].

6. Decyzje nr 146/2007 [9] i nr 6/2011 [10] Wspólnego Komitetu EOG włączyły kolejno dyrektywy 2003/87 i 2008/101 do Porozumienia w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (zwanego dalej „porozumieniem EOG") [11].

7. Zgodnie z art. 3e dyrektywy 2003/87 operatorzy statków powietrznych mogą ubiegać się na każdy rok kalendarzowy o przyznanie od państw członkowskich nieodpłatnych uprawnień. Artykuł 3d tej dyrektywy przewiduje rozdzielanie przez państwa członkowskie dodatkowych uprawnień w drodze sprzedaży aukcyjnej. Na mocy art. 3 lit. a) tej dyrektywy każde uprawnienie, przyznane odpłatnie lub nieodpłatnie, upoważnia jego posiadacza do emitowania jednej tony równoważnika ditlenku węgla przez określony okres czasu. Uprawnienia mogą być przenoszone na warunkach określonych w art. 12 ust. 1 tejże dyrektywy.

8. Na mocy art. 12 ust. 2a dyrektywy 2003/87, państwa członkowskie zapewniają, aby do dnia 30 kwietnia każdego roku każdy operator statków powietrznych zwracał liczbę uprawnień odpowiadającą całkowitej ilości emisji wytworzonych w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego pochodzących ze swoich działań lotniczych.

9. Artykuł 14 ust. 3 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by każdy operator statku powietrznego monitorował i składał sprawozdanie dotyczące emisji z eksploatowanego statku powietrznego w ubiegłym roku kalendarzowym.

6 — Protokół ten został zatwierdzony w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. (Dz.U. 2002, L 130, s. 1).

7 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. 2009, L 8, s. 3).

8 — Artykuł 2 ust. 1 oraz pkt 6 załącznika I do dyrektywy 2003/87.

9 — Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 146/2007 z dnia 26 października 2007 r. zmieniająca załącznik XX (Środowisko naturalne) do porozumienia EOG (Dz.U. 2008, L 100, s. 92).

10 — Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 6/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r. zmieniająca załącznik XX (Środowisko) do porozumienia EOG (Dz.U. 2011, L 93, s. 35).

11 — Porozumienie z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3).

10. Artykuł 16 ust. 3 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, że każdy operator statku powietrznego, który nie zwraca liczby uprawnień wystarczającej do spełnienia obowiązku, który na operatorze ciąży na mocy art. 12 ust. 2a tej dyrektywy, ma obowiązek zapłacić karę za przekroczenie emisji. Zgodnie z tymże art. 16 ust. 5 na operatora statku, który nie spełnia wymogów dyrektywy 2003/87, może także zostać w danych okolicznościach nałożony zakaz prowadzenia operacji.

2. Decyzja nr 377/2013

11. Decyzja nr 377/2013 ustanowiła moratorium na niektóre wymogi przewidziane w dyrektywie 2003/87. Decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 50/2013 decyzja ta została włączona do porozumienia EOG [12].

12. Motyw 5 decyzji nr 377/2013 informuje o postępach osiągniętych w Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) „na drodze przyjęcia […] ogólnoświatowych ram polityki redukcji emisji, ułatwiających stosowanie środków rynkowych w odniesieniu do emisji z lotnictwa międzynarodowego, oraz do opracowania ogólnoświatowego środka rynkowego”. Zgodnie z motywem 6 tej decyzji, zmierza ona do „ułatwienia osiągnięcia tego postępu i nadania [mu] impulsu” poprzez odroczenie egzekwowania wymogów wprowadzonych dyrektywą 2003/87 tam, gdzie dotyczą one lotów na lotniska i z lotnisk położonych w krajach nienależących do Unii, z wyjątkiem członków Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), terytoriów zależnych i terytoriów państw należących do EOG oraz krajów, które podpisały z Unią traktat o przystąpieniu.

13. Motyw 9 rzeczonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Odstępstwo przewidziane w niniejszej decyzji nie powinno naruszać integralności środowiskowej i nadrzędnego celu prawodawstwa Unii w odniesieniu do zmian klimatu, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji. W związku z tym, a także aby zachować nadrzędny cel [dyrektywy 2003/87/WE], która należy do unijnych ram prawnych mających na celu wypełnienie przez Unię niezależnego zobowiązania do zredukowania swoich emisji do roku 2020 do poziomu o 20% niższego od poziomu z 1990 r., dyrektywa ta powinna nadal mieć zastosowanie do lotów z lotnisk lub na lotniska położone na terytorium jednego z państw członkowskich [i] na lotniska lub z lotnisk położonych na niektórych obszarach lub w niektórych krajach ściśle powiązanych lub stowarzyszonych, znajdujących się poza Unią”.

14. Artykuł 1 powyższej decyzji stanowi, że „[w] drodze odstępstwa od art. 16 [dyrektywy 2003/87] państwa członkowskie nie podejmują działań przeciwko operatorom statków powietrznych w odniesieniu do wymogów określonych w art. 12 ust. 2a i art. 14 ust. 3 tej dyrektywy, dotyczących lat kalendarzowych 2010, 2011 i 2012 w odniesieniu do lotów kończących się i rozpoczynających się na takich lotniskach znajdujących się w państwach nienależących do Unii, które nie są członkami EFTA, terytoriami zależnymi i terytoriami państw EOG ani państwami, które podpisały z Unią traktat o przystąpieniu, jeżeli tym operatorom statków powietrznych nie wydano bezpłatnych uprawnień do emisji w odniesieniu do tej działalności za 2012 r. lub – w razie wydania operatorom takich uprawnień – jeżeli w terminie 30 dni od wejścia w życie niniejszej decyzji operatorzy ci zwrócili państwom członkowskim uprawnienia do emisji za 2012 r. w celu anulowania w liczbie odpowiadającej udziałowi zweryfikowanych tonokilometrów z takiej działalności w roku referencyjnym 2010”.

12 — Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 50/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. zmieniająca załącznik XX (Środowisko) do porozumienia EOG (Dz.U. 2013, L 231, s. 24).

15. W rozumieniu tego przepisu kategoria „członków EFTA" szczególnie wskazywała na Szwajcarię, gdyż trzy inne państwa członkowskie EFTA – a mianowicie Islandia, Liechtenstein i Norwegia –należą także do EOG. Ich moratorium w żadnym razie nie obejmowało, skoro system ETS dalej miał zastosowanie do lotów wewnątrz EOG [13]. Kategoria „terytori[ów] zależny[ch] i terytori[ów] państw EOG" dotyczyła państw i terytoriów zamorskich państw członkowskich EOG [14]. Jeśli chodzi o kategorię „państw[…], które podpisały z Unią traktat o przystąpieniu", to obejmuje ona wyłącznie Chorwację. Tym samym jedynymi lotami do państw trzecich lub z tych państw (to jest państw nienależących do EOG) wyłączonymi z zakresu stosowania moratorium były loty kończące się lub zaczynające w Szwajcarii lub Chorwacji. W wyniku przystąpienia tej ostatniej do Unii w dniu 1 lipca 2013 r. Szwajcaria pozostała jedynym państwem, którego dotyczyło to wyłączenie.

16. Zgodnie z art. 6 rzeczonej decyzji zaczyna mieć ona zastosowanie od dnia 24 kwietnia 2013 r. – a zatem kilka dni przed upływem końca terminu, określonego na dzień 30 kwietnia 2013 r. na mocy art. 12a dyrektywy 2003/87, na zwrot uprawnień do emisji wytworzonych w roku 2012.

B – *Prawo Zjednoczonego Królestwa*

17. Na mocy Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (ustawy z 2013 r. zmieniającej rozporządzenia dotyczące stosowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanej dalej „regulacją krajową, o której mowa w postępowaniu głównym"), Secretary of State for Energy and Climate Change (minister energetyki i zmian klimatycznych) zmienił regulację krajową dotyczącą systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dokonującą transpozycji dyrektywy 2003/87 do prawa krajowego) w celu wdrożenia decyzji nr 377/2013.

III – **Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem**

18. Swiss International Air Lines AG (zwana dalej „spółką Swiss"), spółka lotnicza z siedzibą w Szwajcarii uzyskała na rok 2012, odpłatnie i nieodpłatnie, pewną ilość uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Spółka zwróciła uprawnienia odpowiadające emisjom z lotów pomiędzy państwami należącymi do EOG i Szwajcarią, które zrealizowała na przestrzeni roku 2012.

19. Przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [sąd wyższej instancji (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] spółka Swiss domaga się stwierdzenia nieważności regulacji krajowej, o której mowa w postępowaniu głównym, w zakresie, w jakim ma ona na celu wyłączenie lotów pomiędzy państwami należącymi do EOG i Szwajcarią z zakresu moratorium w sprawie stosowania systemu ETS. Wniosek swój uzasadniła niezgodnością z prawem Unii decyzji nr 377/2013, którą ta regulacja wdraża do prawa krajowego. Dokładniej spółka ta podnosi, że ta decyzja narusza ogólną zasadę równości traktowania, w zakresie, w jakim wyłącza powyższe loty z zakresu rzeczonego moratorium, a tymczasem włącza do niego loty pomiędzy państwami należącymi do EOG i większością pozostałych państw trzecich.

20. Spółka Swiss wniosła także o stwierdzenie nieważności zwrotu uprawnień, którego dokonała w zakresie lotów pomiędzy państwami z obszaru EOG i Szwajcarią, a w konsekwencji skorygowania rejestru uprawnień. Alternatywnie wniosła o rekompensatę finansową o wartości zwróconych uprawnień nabytych odpłatnie lub o inną właściwą formę odszkodowania.

21. Powództwo to zostało oddalone, a spółka Swiss wniosła apelację do sądu odsyłającego.

13 — Zobacz komunikat Komisji – Wskazówki dotyczące wdrożenia decyzji nr 377/2013/UE Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. 2013, C 289, s. 1) (zwane dalej „wskazówkami Komisji"), pkt 2.1.1.

14 — Wskazówki Komisji, pkt 2.1.2.

22. Postanowieniem z dnia 24 marca 2015 r. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [sąd apelacyjny (Anglia i Walia) (wydział cywilny)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy decyzja [nr 377/2013/UE] narusza wyrażoną w prawie Unii zasadę ogólną równego traktowania w zakresie, w jakim ustanawia moratorium na wymogi dotyczące zwrotu uprawnień do emisji przewidziane w [dyrektywie 2003/87/WE] w odniesieniu do lotów między [EOG] i niemal wszystkimi państwami nienależącymi do EOG, zaś nie rozszerza zakresu tego moratorium na loty między państwami EOG a Szwajcarią?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, jaki środek prawny powinien przysługiwać skarżącemu znajdującemu się w sytuacji [spółki Swiss], która zwróciła uprawnienia do emisji w odniesieniu do lotów między państwami EOG a Szwajcarią, które miały miejsce w 2012 r., w celu przywrócenia stanu, w którym skarżący znajdowałby się, gdyby z zakresu moratorium nie wyłączono lotów między państwami EOG a Szwajcarią? W szczególności:

   a) Czy należy skorygować rejestr w taki sposób, aby odzwierciedlał mniejszą liczbę uprawnień, jaką taki skarżący byłby zobowiązany zwrócić w przypadku, gdyby loty do Szwajcarii lub z tego państwa były objęte zakresem moratorium?

   b) W przypadku odpowiedzi twierdzącej: jakie (o ile w ogóle jakiekolwiek) działania winien podjąć właściwy organ krajowy lub sąd krajowy, aby spowodować, że zwrócone dodatkowe uprawnienia zostaną oddane wyżej wymienionemu skarżącemu?

   c) Czy wyżej wymieniony skarżący ma prawo wystąpić z roszczeniem o odszkodowanie na podstawie art. 340 TFUE przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie z tytułu szkody, której doznał na skutek wynikającego z decyzji [377/2013] obowiązku zwrotu dodatkowych uprawnień?

   d) Czy skarżący powinien otrzymać inną formę rekompensaty, a jeśli tak, to jaką?”

23. Spółka Swiss, rządy włoski i Zjednoczonego Królestwa, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Z wyjątkiem rządu włoskiego wszyscy byli reprezentowani na rozprawie w dniu 4 maja 2016 r.

IV – **Analiza**

A – *Uwagi wstępne*

24. Na wstępie Komisja podniosła – bez kwestionowania kompetencji Trybunału ani dopuszczalności pytań prejudycjalnych – że Zjednoczone Królestwo naruszyło prawo Unii, przyjmując w drodze regulacji krajowej, o której mowa w postępowaniu głównym, środki dokonujące transpozycji decyzji nr 377/2013 do prawa krajowego.

25. Komisja podnosi, że regulacja ta zmienia regulację krajową dokonującą transpozycji dyrektywy 2003/87 i powtarza treść decyzji nr 377/2013. Zdaniem Komisji środki te ukrywają tym samym charakter prawny przepisów przewidzianych w tej decyzji, a także ich bezpośrednie stosowanie. Na rozprawie Komisja zasadniczo zwróciła się do Trybunału, aby na tej podstawie orzekł nieważność regulacji krajowej, o której mowa w postępowaniu głównym.

26. W tej kwestii pragnę przypomnieć, że Trybunał orzekający na podstawie art. 267 TFUE nie jest właściwy do orzekania w kwestii zgodności norm prawa krajowego z prawem Unii [15].

27. Trybunał może jednak przedstawić sądowi odsyłającemu aspekty wykładni prawa Unii, umożliwiające mu ocenę zgodność takich norm i wydanie wyroku [16]. W kontekście niniejszego postępowania, w mojej ocenie, działanie takie jednak także wykraczałoby poza właściwość Trybunału. Argumenty wysunięte przez Komisję obejmują bowiem zagadnienia, których nie poruszał sąd odsyłający. Tymczasem w ramach podziału kompetencji określonego w art. 267 TFUE to sąd odsyłający jest wyłącznie właściwy do określenia przedmiotu pytań, z którymi zamierza zwrócić się do Trybunału [17].

28. W tej sytuacji uważam, że nie ma powodu, aby Trybunał zajmował się uwagami wstępnymi przedstawionymi przez Komisję.

29. W każdym razie skłaniam się do stwierdzenia, że prawo Unii nie sprzeciwia się przyjęciu środków dokonujących transpozycji decyzji nr 377/2013 do prawa krajowego.

30. Oczywiście Trybunał wielokrotnie orzekał, że przyjęcie przez państwa członkowskie środków dokonujących transpozycji rozporządzeń narusza prawo Unii w zakresie, w jakim ogranicza bezpośrednie stosowanie przyznane rozporządzeniom w art. 288 akapit drugi TFUE i w ten sposób zakłóca ich równoczesne i jednolite stosowanie w całej Unii [18]. W szczególności państwa członkowskie nie mogą przyjmować aktów, które ukrywają przed podmiotami fakt, że zasada prawna ma źródło w prawie Unii, oraz płynące z niej skutki [19].

15 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 marca 2006 r., Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 23 marca 2006 r, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 — Zobacz wyroki: z dnia 3 października 1985 r., CBEM (311/84, EU:C:1985:394, pkt 9, 10); z dnia 12 lutego 2004 r., Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, pkt 29). W danym wypadku Komisja może natomiast podnosić te argumenty w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko Zjednoczonemu Królestwu na podstawie art. 258 TFUE [zob. wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy (39/72, EU:C:1973:13, pkt 15); z dnia 28 marca 1985 r., Komisja/Włochy (272/83, EU:C:1985:147, pkt 4)].

18 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy (39/72, EU:C:1973:13, pkt 16–18); z dnia 10 października 1973 r., Variola (34/73, EU:C:1973:101, pkt 10); z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 85–87).

19 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 października 1973 r., Variola (34/73, EU:C:1973:101, pkt 11); z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

31. Decyzja nr 377/2013 w omawianym przypadku nakłada na państwa członkowskie obowiązek zaniechania stosowania niektórych środków przewidzianych w dyrektywie 2003/87. Pomimo że są one zobowiązane do wykonania tej decyzji poprzez przyjmowanie w danym wypadku aktów administracyjnych [20], jej stosowanie nie wymaga transpozycji lub włączenia jej do prawa krajowego. Decyzja nr 377/2013 nie zawiera także żadnego przepisu dotyczącego dokonania przez państwa członkowskie jej transpozycji [21]; decyzję tę stosuje się, na mocy art. 6, od dnia jej przyjęcia. Wydaje mi się, że podobnie jak rozporządzenie decyzję tę stosuje się bezpośrednio [22].

32. Tym niemniej, nawet jeżeli przyjąć, że zasada opisana w pkt 30 niniejszej opinii, dotycząca rozporządzeń, rozciąga się na decyzje, to zasada ta nie zakazuje w sposób bezwzględny przyjmowania środków dokonujących transpozycji do prawa krajowego. Trybunał uznał także, że pod pewnymi względami, powtórzenie w tych środkach niektórych przepisów rozporządzenia jest możliwe, gdyż może przyczynić się do spójności wewnętrznej przepisów wykonujących to rozporządzenie oraz ich prawidłowego zrozumienia ze strony podmiotów, do których są skierowane [23].

33. W mojej ocenie niniejsza sprawa zakłada taki scenariusz. Ze względu na związek pomiędzy decyzją nr 377/2013 i dyrektywą 2003/87 państwa członkowskie powinny mieć możliwość przyjmowania środków dokonujących transpozycji tej decyzji do prawa krajowego dla lepszego zrozumienia zakresu tej dyrektywy i dla celów pewności prawa. W braku bowiem takich środków przepisy krajowe dokonujące transpozycji tej dyrektywy nie odzwierciedlałyby moratorium wprowadzonego decyzją nr 377/2013. Mogłoby to wprowadzać danych operatorów statków powietrznych w błąd co do zakresu obowiązków, które ta regulacja na nich nakłada. Ponadto, ponieważ środki takie są nierozerwalnie powiązane z tą regulacją, nie mogą one ukryć faktu, że obowiązki te wynikają z prawa Unii.

34. W ramach postępowania głównego sąd odsyłający w pełni uznał źródło przepisów, przewidzianych w regulacji krajowej, o której mowa w postępowaniu głównym. Sąd odsyłający trafnie uznał, że skoro przepisy te włączają decyzję nr 377/2013 do prawa krajowego, to ich ważność zależy od tego, czy decyzja jest ważna; z tej przyczyny wystąpił do Trybunału z niniejszym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

20 — Zobacz w szczególności pkt 3.3.2. (dotyczący anulowania uprawnień) oraz pkt 3.3.3. (dotyczący publikacji przywracania uprawnień) wskazówek Komisji. Z orzecznictwa [zob. w szczególności wyrok z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Rada (C-147/13, EU:C:2015:299, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo)] wynika, że zakaz przyjmowania środków stanowiących transpozycję do prawa krajowego nie przeszkadza uchwalaniu przez państwa członkowskie „przepisów ustawowych, wykonawczych, administracyjnych czy finansowych niezbędnych do tego, by przepisy [tego] rozporządzenia mogły być […] stosowane”.

21 — W tym względzie nie podpisuję się pod wykładnią, do której przekonuje rząd Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą odniesienie, które art. 4 decyzji nr 377/2013 czyni do jej „wdrożenia” pociągałoby za sobą obowiązek państw członkowskich do dokonania transpozycji tej decyzji do prawa krajowego. Dokładniej przepis ten stanowi, że „Komisja wydaje niezbędne wytyczne dotyczące wdrożenia niniejszej decyzji”. W mojej ocenie pojęcie wdrożenia w tym przypadku nawiązuje tylko do obowiązku państw członkowskich, aby stosować decyzję nr 377/2013 zgodnie z obowiązkami, które na nie nakłada. Taka wykładnia znajduje także poparcie we wskazówkach Komisji opracowanych na podstawie art. 4 tej decyzji, których celem jest osiągnięcie bardziej spójnego jej „stosowania” przez właściwe organy państw członkowskich (zob. w szczególności pkt 1 wskazówek Komisji).

22 — W kwestii różnicy pomiędzy bezpośrednim stosowaniem oraz skutkiem bezpośrednim, zob. J. A Winter, Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law, CMLRev, 1972, t. 2, s. 425–438. W mojej ocenie przepisy decyzji nr 377/2013 wywierają także skutek bezpośredni, ponieważ nakładają na państwa członkowskie obowiązek w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, nieuzależniony od jakichkolwiek środków wykonawczych [zob. wyrok z dnia 15 stycznia 1986 r., Hurd (44/84, EU:C:1986:2, pkt 47)]. Tym obowiązkom ciążącym na państwach członkowskich odpowiadają prawa operatorów statków powietrznych, na które ci ostatni mogą się powoływać przed sądami krajowymi.

23 — Wyrok z dnia 28 marca 1985 r., Komisja/Włochy (272/83, EU:C:1985:147, pkt 27). Zobacz także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, pkt 55).

B – *W kwestii charakteru zarzucanego odmiennego traktowania*

35. Artykuł 1 decyzji nr 377/2013 zasadniczo nakazuje państwom członkowskim powstrzymać się od nakładania na operatorów statków powietrznych kar w razie uchybienia spoczywającym na nich na mocy dyrektywy 2003/87 obowiązkom monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji w latach 2010, 2011 i 2012 oraz obowiązkowi zwrotu uprawnień odpowiadających emisjom wytworzonym w roku 2012[24], w zakresie, w jakim emisje te związane są z lotami pomiędzy państwami członkowskimi EOG i krajami spoza Unii – z wyjątkiem między innymi Szwajcarii[25].

36. Wyłączając z powyższego moratorium loty kończące się lub rozpoczynające się w Szwajcarii, przepis ten powoduje odmienne traktowanie połączeń lotniczych ze względu na to, z jakiego kraju i do jakiego kraju odbywa się lot. Jak twierdzi Parlament, takie zróżnicowanie połączeń lotniczych jest jednoznaczne z odmiennym traktowaniem wśród państw trzecich[26]. Połączenia te określane są bowiem wyłącznie poprzez odniesienie do krajów, miedzy którymi się odbywają. Takie odmienne traktowanie wśród państw trzecich pociąga za sobą odmienne traktowanie operatorów statków powietrznych w zależności od lotów, które wykonują – to jest na podstawie kryterium geograficznego związanego z ich działaniami.

37. Dodatkowo, pomimo że rzeczone moratorium stosuje się bez względu na siedzibę operatora statków powietrznych, to operatorzy z siedzibą w Szwajcarii – jak spółka Swiss – mogliby bardziej odczuć wyłączenie lotów, kończących się lub rozpoczynających się w Szwajcarii, niż operatorzy z siedzibą w innych państwach trzecich, ponieważ działania tych pierwszych opierają się w większym zakresie na wykonywaniu takich lotów.

38. Aby rozwiać wszelkie ewentualne wątpliwości w tej kwestii, pragnę zauważyć, że ogólna zasada równego traktowania ze względu na obywatelstwo lub siedzibę[27], którą w szczególny sposób wyrażają przepisy TFUE dotyczące swobody przemieszczania się, przynosi korzyści wyłącznie obywatelom państw członkowskich i spółkom z siedzibą w Unii[28]. Ponadto art. 3 umowy WE–Szwajcaria w sprawie transportu lotniczego[29], który ustanawia zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania tej umowy, zakazuje moim zdaniem wyłącznie dyskryminacji między spółkami z siedzibą w Szwajcarii a spółkami z siedzibą w Unii (a nie miedzy spółkami z siedzibą w Szwajcarii a spółkami z siedzibą w państwach trzecich). Tymczasem jest bezsporne, że decyzja nr 377/2013 nie uprzywilejowuje operatorów statków powietrznych, którzy mają siedzibę w Unii, względem operatorów z siedzibą w Szwajcarii. Ustanowione w niej moratorium nie obejmuje bowiem ani lotów między państwami członkowskimi EOG a Szwajcarią, ani lotów w obrębie EOG. Spółka Swiss nie powołuje się zresztą na istnienie pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub siedzibę operatorów statków powietrznych.

24 — Odstępstwo to stosuje się wyłącznie pod warunkiem, że operator statku powietrznego, który otrzymał uprawnienia na rok 2012 nieodpłatnie, zwrócił tę ilość uprawnień, która odpowiada emisjom z lotów objętych tych odstępstwem.

25 — W wyniku przystąpienia do Unii Chorwacji Szwajcaria pozostała jedynym państwem, którego dotyczyło to wyłączenie (zob. pkt 15 niniejszej opinii).

26 — W podobny sposób Trybunał uznał, że odmienne traktowanie produktów ze względu na ich pochodzenie stanowi odmienne traktowanie państw trzecich [zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r., Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, pkt 14); z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:369, pkt 25); z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, pkt 56)].

27 — Jak to podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 28 stycznia 1986 r., Komisja/Francja (270/83, EU:C:1986:37, pkt 18), siedziba spółki, która służy do określenia jej związku z porządkiem prawnym danego państwa, odgrywa podobną rolę jak obywatelstwo osoby fizycznej.

28 — Zobacz art. 49, 54, 56, 62 TFUE.

29 — Umowa między Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego podpisana w dniu 21 czerwca 1999 r. w Luksemburgu, zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2002/309/WE, Euratom i – w odniesieniu do umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej – Komisji z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zawarcia siedmiu umów z Konfederacją Szwajcarską (Dz.U. 2002, L 114, s. 1),

39. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze należy zatem zbadać ważność decyzji nr 377/2013 w świetle ogólnej zasady równego traktowania, która ogranicza uprawnienia instytucji Unii, ustanawiając ogólny wymóg, aby „podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione” [30].

C – *W przedmiocie „zasady Balkan” (pytanie pierwsze)*

1. Uwagi wstępne

40. Tradycyjnie stosunki między państwami i organizacjami międzynarodowymi – jako podmiotami prawa międzynarodowego publicznego – podlegają prawu międzynarodowemu publicznemu. Ono natomiast, jak zaznaczyła na rozprawie Komisja, nie zawiera ogólnej zasady równego traktowania, która zobowiązywałaby którykolwiek ze jego podmiotów do traktowania innych podmiotów na równej stopie [31].

41. Prawo Unii nie ustanawia także równego traktowania między państwami trzecimi. Jak stwierdził Trybunał w wyroku Balkan-Import-Export, „w traktacie nie istnieje ogólna zasada, która nakładałaby na [Unię], w stosunkach zewnętrznych, obowiązek równego traktowania państw trzecich we wszystkich przypadkach” [32].

42. W wyroku Faust/Komisja, Trybunał dokładniej określił jak to stwierdzenie wpływa na podmioty ekonomiczne, zauważając, że „jeżeli odmienne traktowanie wśród państw trzecich jest zgodne z prawem [Unii], wówczas odmienne traktowanie wśród podmiotów gospodarczych [Unii] także musi być uznane za zgodne z prawem, gdyż odmienne traktowanie automatycznie wynika z odmiennego traktowania państw trzecich, z którymi wyżej wymienione podmioty gospodarcze weszły w stosunki handlowe” [33]. Wydaje mi się, że taki wniosek tym bardziej może rozciągać się na odmienne traktowanie wśród podmiotów z siedzibą poza Unią (lub podmiotów z Unii i podmiotów z siedzibą poza Unią).

43. Zasadę ustanowioną przez Trybunał w wyroku Balkan-Import-Export [34] i jej konsekwencje wyrażone w wyroku Faust/Komisja [35] dalej będę określał „zasadą Balkan”.

30 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 — W szczególności prawo traktatów dopuszcza wprowadzenie uprzywilejowanych stosunków pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego publicznego. Nie narusza to ich uprawnień do podpisywania konwencji o przestrzeganiu zasady równego traktowania. Ilustruje to klauzula narodu najbardziej uprzywilejowanego przewidziana w art. 1 ust. 1 Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 roku (GATT) zamieszczonego w załączniku 1A do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) podpisanego w Marrakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. i zatwierdzonego decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1).

32 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r., Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, pkt 14).

33 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369, pkt 25). Teoretycznie wydaje mi się, że wniosek ten wynika z faktu, iż w takich okolicznościach podmioty gospodarcze, ponieważ są powiązane z różnymi państwami trzecimi traktowanymi odmiennie przez Unię, nie znajdują się w porównywalnej sytuacji. W każdym razie – co sprowadza się do tego samego – odmienne traktowanie tych podmiotów może być uzasadnione i wynikać automatycznie z różnicy w traktowaniu krajów, z którymi nawiązały stosunki. Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego G. Slynna w sprawie Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:205, s. 3773).

34 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

44. W omawianym przypadku operatorzy lotów pomiędzy państwami członkowskimi EOG i Szwajcarią są pokrzywdzeni, ponieważ w odróżnieniu od operatorów lotów pomiędzy państwami członkowskimi EOG i pozostałymi państwami trzecimi nie korzystają z moratorium, o którym mowa w decyzji nr 377/2013. Nikt nie kwestionuje, że ta niekorzystna sytuacja jest „automatyczną konsekwencją" odmiennego – w porównaniu z innymi państwami –traktowania Szwajcarii przez Unię, które przybiera postać różnicowania połączeń lotniczych kończących się lub rozpoczynających się w tych krajach.

45. Spółka Swiss kwestionuje jednak zgodność z prawem tego odmiennego traktowania Szwajcarii w porównaniu z innymi państwami trzecimi, a w konsekwencji odmiennego traktowania operatorów statków powietrznych w zależności od wykonywanych lotów.

2. Argumenty spółki Swiss dotyczące ewentualnego ograniczenia zakresu zasady Balkan

46. Argumentacja spółki Swiss oparta jest indukcyjnym rozumowaniu wynikającym z analizy wyroków Balkan-Import-Export [36], Faust/Komisja [37] oraz Niemcy/Rada [38].

47. Każdy z tych wyroków dotyczy ważności, w świetle ogólnej zasady równego traktowania, środków wspólnotowych utrudniających import produktów pochodzących z jednych państw trzecich bardziej niż produktów pochodzących z innych państw trzecich.

48. Konkretnie wyrok Balkan-Import-Export [39] dotyczył zgodności z tą zasadą pobierania pieniężnych kwot wyrównawczych za import serów pochodzących z Bułgarii, gdy tymczasem zwolnione z nich były sery pochodzące między innymi ze Szwajcarii.

49. Wyrok Faust/Komisja [40] dotyczył zgodności z prawem rozporządzeń zawieszających wydawanie pozwoleń na przywóz konserw z pieczarek pochodzących ze wszystkich państw trzecich (wśród nich Tajwan) z wyjątkiem tych, które zobowiązały się dobrowolnie ograniczyć import (to jest Chiny i Korea Południowa) [41].

50. W wyroku Niemcy/Rada [42] Trybunał ocenił ważność decyzji Rady zatwierdzającej umowę ramową określającą kontyngenty taryfowe dotyczące przywozu bananów pochodzących z państw trzecich (zwanej dalej „umową ramową dotyczącą bananów"), która była źródłem odmiennego traktowania różnych kategorii importerów bananów w zależności od pochodzenia bananów [43].

51. Spółka Swiss twierdzi w pierwszej kolejności, że w każdym z tych wyroków Trybunał nie przyjął takiego samego toku rozumowania. W wyrokach Faust/Komisja [44] i Niemcy/Rada [45] Trybunał orzekł, że zasada równego traktowania nie ma zastosowania. Trybunał zastosował natomiast tę samą zasadę w wyroku Balkan-Import-Export [46] i orzekł, że nie została naruszona, ponieważ odmienne traktowanie było obiektywnie uzasadnione.

36 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Trybunał wcześniej rozpatrywał analogiczny problem w wyroku z dnia 15 lipca 1982 r., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Trybunał orzekł ponadto o ważności rozporządzenia wdrażającego umowę ramową w wyroku z dnia 10 marca 1998 r., T. Port (C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95), ponieważ rozporządzenie to przewidywało takie odmienne traktowanie.

44 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

52. Spółka ta zauważa w tym względzie, że rozważania dotyczące uzasadnienia odmiennego traktowania państw trzecich Trybunał rozwinął wyłącznie w wyroku Balkan-Import-Export [47]. Po stwierdzeniu bowiem, że żadna ogólna zasada prawa Unii nie zobowiązuje Unii do traktowania państw trzecich na równej stopie, Trybunał określił jakie powody uzasadniają dopuszczenie odmiennego traktowania dla danych produktów w zależności od ich pochodzenia [48]. Natomiast w wyrokach Faust/Komisja [49] i Niemcy/Rada [50] Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że w braku takiego obowiązku zasada równego traktowania nie zostaje naruszona, gdy odmienne traktowanie podmiotów ekonomicznych jest automatyczną konsekwencją odmiennego traktowania państw trzecich [51].

53. W drugiej kolejności spółka Swiss próbuje tłumaczyć, że te rzekome różnice w rozumowaniu wynikają z tego, iż w sprawie, w której wydano wyrok Balkan-Import-Export [52], brak było działań zewnętrznych, takich jak umowa międzynarodowa, która w tym przypadku uzasadniałaby odmienne traktowanie. Natomiast odmienne traktowanie ustanowione w środkach wspólnotowych badanych w wyroku Faust/Komisja [53] wynikało z umowy handlowej pomiędzy Wspólnotą a Chinami, a także z negocjacji przeprowadzonych poprzez wymianę, między tymi dwoma podmiotami, dokumentów nieformalnych (za pomocą teleksu) dotyczących przyjęcia przez Chiny zobowiązania do dobrowolnego ograniczenia przywozu danych produktów. Odmienne traktowanie, o którym mowa w wyroku Niemcy/Rada [54], wynikało także z umowy międzynarodowej, to jest umowy ramowej dotyczącej bananów.

54. W trzeciej kolejności spółka Swiss wysuwa wnioski, że warunkiem stosowania zasady Balkan jest faktyczne wykazanie takiego zróżnicowania. W ocenie spółki Swiss zasada ta znajduje zastosowanie tylko wówczas „gdy [Unia] realizuje swoje kompetencje w zakresie »działań zewnętrznych« (na przykład w sytuacji, gdy przystępuje do traktatu, zwykle w kontekście wspólnej polityki handlowej)". Zasada ta w istocie nie obejmuje sytuacji, w których odmienne traktowanie państw trzecich stanowi przedłużenie „działania zewnętrznego", które ma następujące cechy:

— Pod kątem materialnym takie działanie, które niekoniecznie polega na zawarciu umowy międzynarodowej, powinno stanowić realizację kompetencji Unii w zakresie „działania zewnętrznego" w odróżnieniu od wewnętrznej polityki Unii w aspekcie zewnętrznym.

— Ponadto, w aspekcie formalnym, działanie zewnętrzne powinno mieć miejsce przed wydaniem aktu prawodawczego Unii, w którym ustanawia się odmienne traktowanie państw trzecich [55]; musi także być „konkretne" oraz „jawne". Podczas rozprawy spółka Swiss uzasadniła ten wymóg koniecznością zapewnienia jawności i demokratycznej kontroli takiego odmiennego traktowania.

47 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r., Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, pkt 14, 15). Zwolnienie, które dotyczyło serów pochodzących ze Szwajcarii, wynika z faktu, że ich import pociągał za sobą mniejsze ryzyko zakłócenia obrotu produktami rolnymi niż import serów bułgarskich.

49 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Wyroki: z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:369, pkt 25); z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, pkt 56 i 57). Trybunał zastosował to samo rozumowanie w wyrokach: z dnia 15 lipca 1982 r., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, pkt 19, 20); z dnia 10 marca 1998 r., T. Port (C-364/95 et C-365/95, EU:C:1998:95, pkt 76, 77).

52 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. (C-122/95, EU:C:1998:94).

55 — Byłoby tak, nawet gdyby sam ten akt stanowił realizację kompetencji Unii w zakresie działania zewnętrznego. Zdaniem spółki Swiss zasady Balkan nie można byłoby bowiem zastosować w wyroku z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:369), gdyby odmienne traktowanie Tajwanu i Chin oraz Korei Południowej (oraz podmiotów gospodarczych importujących produkty pochodzące z tych krajów), wynikające wszak z rozporządzeń dotyczących wspólnej polityki handlowej, to znaczy będące wynikiem działania zewnętrznego Unii w rozumieniu art. 21 ust. 3 TUE – nie zostało uzasadnione „konkretnymi działaniami zewnętrznymi", o których mowa w pkt 53 niniejszej opinii.

55. Zdaniem spółki Swiss wymóg ten nie został w niniejszym przypadku spełniony. Co za tym idzie, odmienne traktowanie lotów łączących państwa członkowskie EOG i Szwajcarię oraz lotów łączących państwa członkowskie EOG z innymi państwami trzecimi nie może być wyjęte z zakresu stosowania ogólnej zasady równego traktowania. W braku obiektywnego uzasadnienia – a takiego w omawianym przypadku nie ma – takie traktowanie jest jednoznaczne z dyskryminacją.

56. Z przyczyn przedstawionych poniżej uważam, że z powyższego orzecznictwa nie można wywieść istnienia takiego warunku ani w jego aspekcie materialnym, ani formalnym.

3. Stosowanie zasady Balkan nie zależy od istnienia „działania zewnętrznego" w rozumieniu materialnym, do którego przekonuje spółka Swiss

57. Ponieważ pojęcie „działanie zewnętrzne" dotyczy wyłącznie aktów przyjętych w ramach wykonywania kompetencji Unii w zakresie działań zewnętrznych w rozumieniu art. 21 ust. 3 TUE [56], teoria spółki Swiss rozbija się o terminy użyte przez Trybunał dla wyrażenia zasady Balkan. Trybunał sformułował bowiem tę zasadę w takim rozumieniu, że Unia nie ma obowiązku traktowania państw trzecich na równej stopie „w swoich stosunkach zewnętrznych" [57].

58. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, pojęcie „stosunków zewnętrznych" nie ogranicza się do działania zewnętrznego Unii w sprawach objętych tytułem V TUE [58] oraz piątą częścią TFUE [59], w rozumieniu art. 21 ust. 3 TUE. Pojęcie to obejmuje także inne polityki Unii w ich aspektach zewnętrznych [60]; zgodnie z tym postanowieniem te inne polityki podlegają tym samym zasadom i mają takie same cele jak te, które regulują działania zewnętrzne Unii.

59. Pozostałe polityki Unii w ich aspektach zewnętrznych zawierają w sobie wykonywanie przez Unię kompetencji przyznanych jej na mocy art. 192 ust. 1 TFUE w celach „promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu", o których mowa w art. 191 ust. 1 tiret czwarte TFUE.

60. W tym przypadku podstawę prawną decyzji nr 377/2013 stanowi artykuł 192 ust. 1 TFUE. Moratorium wprowadzone tą decyzją ma bowiem na celu ułatwienie negocjacji w sprawie ogólnoświatowego podejścia do redukcji emisji z transportu lotniczego w ramach ICAO [61]. Prawodawca uznał jednak za stosowne wyłączyć z tego moratorium loty pomiędzy państwami członkowskimi EWG i Szwajcarią, aby uniknąć zakłócenia konkurencji i naruszenia integralności środowiskowej systemu ETS – który, przypomnijmy, przyczynia się do przestrzegania zobowiązań międzynarodowych Unii i jej państw członkowskich na mocy protokołu z Kyoto [62]. Jak podkreślił zatem Parlament, decyzja nr 377/2013 odzwierciedla pozycję Unii w jej stosunkach zewnętrznych w zakresie prawa ochrony środowiska i klimatu.

56 — Spółka Swiss nie sprecyzowała dokładnie znaczenia, jakie przypisuje pojęciu"działanie zewnętrzne". Tym niemniej, zestawiając je z zewnętrznymi aspektami polityki wewnętrznej Unii, wydaje się, że oznacza ono działanie zewnętrzne Unii w rozumieniu art. 21 ust. 3 TUE.

57 — Wyroki: z dnia 22 stycznia 1976 r., Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, pkt 14); z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:369, pkt 25); dnia 15 lipca 1982 r., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, pkt 19); z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, pkt 56); a także wyrok z dnia 10 marca 1998 r., T. Port (C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, pkt 76). Zobacz także wyrok z dnia 24 czerwca 1986 r., Malt (236/84, EU:C:1986:254, pkt 21).

58 — To jest różne dziedziny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).

59 — To jest wspólna polityka handlowa, współpraca i pomoc humanitarna, środki ograniczające, umowy międzynarodowe, a także stosunki międzynarodowe i delegatury Unii.

60 — Wykładnia taka wynika bezpośrednio z wyroku Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Wyrok ten dotyczył bowiem ważności rozporządzeń wspólnotowych w zakresie wspólnej polityki rolnej, która uważana jest za politykę wewnętrzną Unii. Pojęciem „stosunków zewnętrznych" Trybunał określił zatem zewnętrzne aspekty tej polityki wewnętrznej.

61 — Motywy 5 i 6 decyzji nr 377/2013.

62 — Motyw 9 decyzji nr 377/2013.

61. W związku z powyższym uważam, że zakres stosowania zasady Balkan nie ogranicza się do odmiennego traktowania wśród państw trzecich, które wynika z wykonywania kompetencji Unii w ramach działań zewnętrznych w rozumieniu art. 21 ust. 3 TUE.

4. Stosowanie zasady Balkan nie zależy od istnienia „działania zewnętrznego" w sensie formalnym, do którego przekonuje spółka Swiss

62. Zdaniem spółki Swiss zasada Balkan nie ma zastosowania, jeżeli odmienne traktowanie państw trzecich wynika wyłącznie z samego aktu, który to odmienne traktowanie wprowadza. Zakres tej zasady ogranicza się według niej do odmiennego traktowania uzasadnionego konkretnymi i jawnymi działaniami zewnętrznymi wcześniejszymi niż akt prawny Unii, z którego wynikają [63].

63. W pierwszej kolejności widzę, że takie podejście pozbawiłoby zasadę Balkan skuteczności. Podejście to polega bowiem na wymogu dostarczenia uzasadnienia, w formie takiego działania, dla odmiennego traktowania wśród państw trzecich, co zakładałoby, że jest ono objęte zakresem zastosowania zasady równego traktowania. A przecież zasada Balkan właśnie wyłącza stosowanie zasady równego traktowania w stosunkach łączących Unię z poszczególnymi państwami trzecimi.

64. Jak zaznaczyłem w pkt 40 niniejszej opinii, takie wyłączenie jest zgodne z prawem międzynarodowym publicznym. Ogólnie stosunki między podmiotami prawa międzynarodowego publicznego i stosunki zewnętrzne Unii charakteryzują się bowiem daleko idącą dyskrecjonalnością. Moim zdaniem właśnie taką perspektywę miał na uwadze rzecznik generalny G.Slynn, który w opinii w sprawie Faust/Komisja stwierdził, że „[n]awet jeżeli brak zgody na ograniczenie exportu wynika z arbitralnej dyskryminacji ze strony Komisji, to i tak nie można mówić o niezgodnej z prawem dyskryminacji wśród importerów, ponieważ z prawnego punktu widzenia Komisja nie ma obowiązku równego traktowania państw trzecich" [64].

65. Wbrew twierdzeniom spółki Swiss zasada Balkan nie stanowi „odstępstwa" od ogólnej zasady równego traktowania. Zasada ta nie ma po prostu zastosowania do traktowania przez Unię państw trzecich w stosunkach zewnętrznych, chyba że chodzi o znaczne utrudnienie lub wręcz uniemożliwienie ich utrzymywania [65]. W rzeczywistości stosunki zewnętrzne Unii opierają się na wyborach natury politycznej i dyplomatycznej opartych na licznych kryteriach, gdzie prawodawca musi dysponować szerokim zakresem uznania [66]. Dodatkowo, w braku ogólnej zasady równego traktowania państw trzecich w prawie międzynarodowym publicznym, Unia jednostronnie ograniczyłaby sobie pole działania w stosunkach zewnętrznych, jeżeli sama poddałaby się tej zasadzie.

63 — Taki jak decyzja nr 377/2013, o której mowa w postępowaniu głównym, rozporządzenia określające pieniężne kwoty wyrównawcze, o których mowa w wyroku z dnia 22 stycznia 1976 r., Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), rozporządzenia wprowadzające ograniczenia w imporcie niektórych produktów, o których mowa w wyrokach: z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:369); z dnia 15 lipca 1982 r., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), decyzja zatwierdzająca umowę ramową dotyczącą bananów, o której mowa w wyroku z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94), lub decyzja wykonawcza do tej umowy, o której mowa w wyroku z 10 marca 1998 r., T. Port (C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Opinia rzecznika generalnego G. Slynna w sprawie Faust/Komisja (52/81, EU:C:1982:205, s. 3779).

65 — W tym względzie w opinii w sprawie Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1997:309, pkt 61) rzecznik generalny Elmer trafnie stwierdził, że „[p]rawo wspólnotowe nie chroni podmiotów przed ewentualnymi negatywnymi skutkami wynikającymi ze stosunków politycznych Wspólnoty z państwami trzecimi, które to skutki trudno zresztą odróżnić od innego bieżącego ryzyka handlowego. Przyjęcie tezy przeciwnej oznaczałoby zresztą dla Wspólnoty ogromne trudności w podejmowaniu środków w polityce handlowej".

66 — Ogólnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, kiedy organ Unii powołany jest do dokonania złożonej oceny, przysługują mu szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, których stosowanie podlega ograniczonej kontroli sądowej. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 22 stycznia 1976 r., Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, pkt 8); z dnia 7 kwietnia 2016 r., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava i in./Rada; Rada/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P i C-193/14 P, EU:C:2016:209, pkt 34).

66. W świetle tych rozważań skłaniam się do stwierdzenia, jak czyni to Parlament, że w wyroku Balkan-Import-Export [67] Trybunał zbadał uzupełniająco, czy odmienne traktowanie państw trzecich wynikające z tych przepisów było obiektywnie uzasadnione; to uzupełniające badanie miało na celu wzmocnienie wniosku Trybunału, zgodnie z którym rozpatrywane rozporządzenia nie naruszały zasady równego traktowania.

67. Zresztą wykładania, do której przekonuje spółka Swiss, prowadzi do stwierdzenia, że paradoksalnie Trybunał w wyroku Balkan-Import-Export zasady Balkan nie zastosował [68]. Trudno mi jednak przyjąć, żeby Trybunał ustanawiając po raz pierwszy tę zasadę w pkt 14, natychmiast potem odciął się od niej w pkt 15. Jeżeli taki byłby zamiar Trybunału, to wydaje mi się, że przynajmniej stwierdziłby wyraźnie, że tamta sytuacja nie była objęta zakresem stosowania rzeczonej zasady, oraz omówiłby dokładnie przyczyny będące źródłem takiego wyłączenia.

68. W drugiej kolejności charakterystyczne *okoliczności* spraw, w których wydano wyroki Faust/Komisja [69] oraz Niemcy/Rada [70], nie mogą moim zdaniem być podniesione do rangi *warunku* stosowania zasady Balkan.

69. W tym względzie Parlament słusznie zauważył, że w wyroku Faust/Komisja [71] istnienie takiej umowy handlowej pomiędzy Wspólnotą a Chinami nie tłumaczyło bezpośrednio preferencyjnego traktowania importu z tego kraju. Źródłem tego był fakt, że Chiny, w odróżnieniu od Tajwanu, jednostronnie zobowiązały się ograniczyć swój import. Umowa ta stanowiła tylko jeden z elementów ogólnego kontekstu, w jaki wpisywały się stosunki handlowe pomiędzy Wspólnotą i Chinami [72]. W każdym razie nie było w ogóle mowy o takiej umowie pomiędzy Wspólnotą i Koreą Południową. Trybunał jednak zatwierdził także odmienne traktowanie Tajwanu i Korei Południowej.

70. Jeśli chodzi o dokumenty wymienione teleksem pomiędzy Wspólnotą i Chinami w ramach przygotowywania zobowiązania do dobrowolnego ograniczenia, które ten ostatni kraj podjął, były to oświadczenia jednostronne i prawdopodobnie poufne. Tymczasem na poparcie swojej tezy spółka Swiss powołuje konieczność jawnej kontroli, w szczególności przez Parlament, przyczyn uzasadniających odmienne traktowanie wśród państw trzecich. Ponadto, w omawianym przypadku, trudno mi dostrzec konieczność kontroli ze strony Parlamentu, skoro ta instytucja to nie kto inny jak współautor decyzji nr 377/2013.

67 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369)

72 — Przedmiotem tej umowy pomiędzy Wspólnotą a Chinami było „ułatwienie harmonijnego rozwoju wzajemnego obrotu handlowego” (zob. wyrok z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja, 52/81, EU:C:1982:369, s. 3755).

71. W moje ocenie te okoliczności świadczą jedynie o tym, że odmienne traktowanie wśród państw trzecich, o których mowa w powyższych wyrokach, doskonale wpisywało się w kontekst międzynarodowy. Tak było zresztą także w przypadku odmiennego traktowania, o którym mowa w wyroku Balkan-Import-Export [73]. I tak jest w kwestii zróżnicowania państw trzecich, o którym mowa w decyzji nr 377/2013 [74]. W sposób ogólny traktowanie, jakie Unia rezerwuje dla poszczególnych państw trzecich, wydaje mi się, z samej jego istoty, zawsze powiązane z kontekstem międzynarodowym.

72. W mojej ocenie, mając na względzie te rozważania, stosowanie zasady Balkan nie zależy od istnienia – wcześniej niż akt prawa Unii wprowadzający odmienne traktowanie państw trzecich – jawnego i konkretnego działania zewnętrznego Unii uzasadniającego takie odmienne traktowanie.

5. Wnioski w kwestii ważności decyzji nr 377/2013

73. Z powyższych rozważań wynika, że zakres zasady Balkan nie może być ograniczony do sytuacji, w których akt prawa Unii, przewidujący odmienne traktowanie państw trzecich, stanowi przedłużenie działania zewnętrznego Unii, które charakteryzuje się cechami określonymi w pkt 54 niniejszej opinii.

74. W związku z powyższym zasada ta ma zastosowanie w niniejszym przypadku. Unia nie ma zatem obowiązku równego traktowania lotów między państwami członkowskimi EOG a Szwajcarią, z jednej strony, oraz lotów pomiędzy państwami członkowskimi EOG i innymi państwami trzecimi z drugiej strony – odmienne traktowanie tych połączeń lotniczych odpowiada bowiem odmiennemu traktowaniu wśród państw trzecich [75]. Unia nie jest także zobowiązana do traktowania operatorów tych dwóch kategorii lotów na równej stopie. Odmienne traktowanie operatorów w zależności od miejsca, gdzie zaczyna się, a gdzie kończy lot, stanowi bowiem automatyczną konsekwencję odmiennego traktowania połączeń lotniczych w rozumieniu wyroku Faust/Komisja [76].

75. Rządy włoski i Zjednoczonego Królestwa, a także Parlament, Rada i Komisja wysunęły poważne argumenty zmierzające do uzasadnienia, w sytuacji gdyby zażądał tego Trybunał, tego ostatniego odmiennego traktowania. W argumentach tych podnoszone są zasadniczo względy dotyczące międzynarodowego kontekstu, w który wpisuje się decyzja nr 377/2013, takie jak te, o których mowa w pkt 60 niniejszej opinii. Bardziej szczegółowe badanie rzeczonych argumentów nie wydaje mi się konieczne. Skoro bowiem żadna ogólna zasada równego traktowania nie ma zastosowania do takiego odmiennego traktowania, nie ma konieczności jego uzasadniania.

76. Z tych samych powodów bez znaczenia pozostaje stwierdzenie, że rozporządzeniem (UE) nr 421/2014 prawodawca rozszerzył w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2016 r. moratorium dotyczące stosowania systemu ETS na wszystkie loty rozpoczynające się lub kończące się we wszystkich krajach niebędących członkami EOG, w tym w Szwajcarii [77]. Stwierdzenie to mogłoby mieć ewentualnie znaczenie wyłącznie w sytuacji, gdyby konieczne było uzasadnienie odmiennego

73 — W szczególności, w tle preferencyjnego traktowania importu serów szwajcarskich toczył się spór handlowy między Szwajcarią a Wspólnotą w sprawie stosowania GATT (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r., 55/75, EU:C:1976:8, pkt 25).

74 — Zobacz pkt 60 niniejszej opinii. Ponadto Umowa między Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego podpisana w dniu 21 czerwca 1999 r. w Luksemburgu, zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2002/309/WE, Euratom i – w odniesieniu do umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej – Komisji z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zawarcia siedmiu umów z Konfederacją Szwajcarską (Dz.U. 2002, L 114, s. 1), świadczy o szczególnych relacjach, jakie utrzymywały one w dziedzinie określonej w decyzji nr 377/2013. W szczególności z art. 1 ust. 2 oraz z załącznika I do tego układu wynika, że znaczna część dorobku Unii w dziedzinie transportu lotniczego ma zastosowanie do Szwajcarii. Unia i Szwajcaria prowadziły ponadto, w okresie kiedy przyjmowano tę decyzję, negocjacje mające na celu powiązanie systemów ETS Unii i szwajcarskiego w sektorze lotniczym.

75 — Zobacz pkt 36 niniejszej opinii.

76 — Wyrok z dnia 28 października 1982 r. (52/81, EU:C:1982:369, pkt 25).

77 — Artykuł 1 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, w celu wprowadzenia w życie do 2020 r. porozumienia międzynarodowego w sprawie stosowania jednego międzynarodowego środka rynkowego do emisji z międzynarodowego lotnictwa (Dz.U. 2014, L 129, s. 1).

traktowania wynikającego z decyzji nr 377/2013. Tymczasem mój wniosek jest taki, że taka sytuacja nie zachodzi. W każdym razie w mojej ocenie zasadne byłoby, gdyby prawodawca odświeżył politykę w dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii w zależności między innymi od rozwoju kontekstu międzynarodowego, w który stosunki te się wpisują [78].

77. Rozważania te prowadzą mnie do wniosku, że art. 1 decyzji nr 377/2013 nie narusza ogólnej zasady równego traktowania, ponieważ przewidziane w nim odstępstwo nie ma zastosowania do lotów między państwami członkowskimi EOG i Szwajcarią.

D – *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

78. Uważam, że drugie pytanie prejudycjalne nie wymaga odpowiedzi, skoro odpowiedź na pytanie pierwsze jest przecząca.

V – **Wnioski**

79. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe rozważania, proponuję, aby na pierwsze pytanie zadane przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [sąd apelacyjny (Anglia i Walia) (wydział cywilny), Zjednoczone Królestwo] Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 1 decyzji nr 377/2013/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 kwietnia 2013 r. wprowadzającej tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie nie jest sprzeczny z ogólną zasadą równego traktowania, gdyż odstępstwo to nie ma zastosowania do lotów pomiędzy państwami członkowskimi Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) a Szwajcarią.

78 — Parlament podniósł w tej kwestii, że negocjacje dotyczące powiązania systemów ETS UE ze szwajcarskim zostały zawieszone w wyniku przegłosowania, w lutym 2014 r., przywrócenia kontyngentów imigrantów w Szwajcarii; powrócono do nich w marcu 2015 r. Poza tym rozpoczęto negocjacje w celu powiązania systemów ETS UE i australijskiego. Ponadto negocjacje dotyczące opracowania światowego systemu ETS nie posunęły się dalej niż w ramach ICAO.