

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

21 decembrie 2011 *

În cauza C-366/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regatul Unit), prin decizia din 8 iulie 2010, primită de Curte la 22 iulie 2010, în procedura

Air Transport Association of America,

American Airlines Inc.,

Continental Airlines Inc.,

United Airlines Inc.

împotriva

Secretary of State for Energy and Climate Change,

* Limba de procedură: engleza.

cu participarea:

International Air Transport Association (IATA),

National Airlines Council of Canada (NACC),

Aviation Environment Federation,

WWF-UK,

European Federation for Transport and Environment,

Environmental Defense Fund,

Earthjustice,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts și J.-C. Bonichot și doamna A. Prechal, președinți de cameră, domnul A. Rosas, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Levits, A. Ó Caoimh și L. Bay Larsen, doamna C. Toader (raportor) și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 iulie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. și United Airlines Inc., de domnul D. Wyatt, QC, și de domnii M. Hoskins și M. Chamberlain, barristers, mandatați de domnul D. Das, solicitor;
- pentru International Air Transport Association (IATA) și National Airlines Council of Canada (NACC), de domnul C. Quigley, QC;
- pentru Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund și Earthjustice, de domnul J. Turner, QC, și de doamna L. John, barrister, mandatați de doamna K. Harrison, solicitor;

- pentru guvernul Regatului Unit, de domnul L. Seeboruth, în calitate de agent, asistat de domnul S. Wordsworth, barrister;
- pentru guvernul belgian, de domnul T. Materne, în calitate de agent;
- pentru guvernul danez, de domnul C. Vang, în calitate de agent;
- pentru guvernul german, de domnii T. Henze, J. Möller și N. Graf Vitzthum, în calitate de agenți;
- pentru guvernul spaniol, de domnul M. Muñoz Pérez, în calitate de agent;
- pentru guvernul francez, de domnii G. de Bergues, S. Menez și M. Perrot, în calitate de agenți;
- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul P. Gentili, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul olandez, de doamna C. Wissels și de domnul J. Langer, în calitate de agenți;
- pentru guvernul austriac, de doamna C. Pesendorfer, în calitate de agent;

- pentru guvernul polonez, de domnii M. Szpunar și M. Nowacki, precum și de doamna K. Zawisza, în calitate de agenți;
- pentru guvernul suedez, de doamna A. Falk, în calitate de agent;
- pentru guvernul islandez, de doamna I. Lind Sæmundsdóttir, în calitate de agent;
- pentru guvernul norvegian, de doamna K. Moe Winther și de domnul M. Emberland, în calitate de agenți;
- pentru Parlamentul European, de doamnele I. Anagnostopoulou și R. Kaškina, precum și de domnul A. Troupiotis, în calitate de agenți;
- pentru Consiliul Uniunii Europene, de doamnele K. Michoel, E. Karlsson și A. Westerhof Löfflerová, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de domnii E. White, K. Simonsson și K. Mifsud-Bonnici, precum și de doamna S. Boelaert, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 octombrie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește, pe de o parte, condițiile în care pot fi invocate principiile dreptului internațional cutumiar și dispoziții ale unor convenții internaționale în cadrul unei trimiteri preliminare în aprecierea validității, precum și, pe de altă parte, validitatea, în raport cu dreptul internațional izvorât din convenții și cu dreptul cutumiar, a Directivei 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2009, L 8, p. 3).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. și United Airlines Inc. (denumite în continuare, împreună, „ATA și alții”), pe de o parte, și Secretary of State for Energy and Climate Change, pe de altă parte, privind validitatea măsurilor de punere în aplicare a Directivei 2008/101 adoptate de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul internațional*

1. Convenția de la Chicago

- ³ Convenția privind aviația civilă internațională, semnată la Chicago (Statele Unite) la 7 decembrie 1944 (denumită în continuare „Convenția de la Chicago”), a fost ratificată de toate statele membre ale Uniunii Europene, aceasta din urmă nefiind însă ea însăși parte la convenția menționată. Această convenție a instituit Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI), care, potrivit articolului 44 din convenție, are ca scop să dezvolte principiile și tehnica navigației aeriene internaționale, precum și să favorizeze stabilirea și dezvoltarea transporturilor aeriene internaționale.
- ⁴ Articolul 1 din Convenția de la Chicago prevede:

„Statele contractante recunosc că fiecare stat are suveranitatea completă și exclusivă asupra spațiului aerian de deasupra teritoriului său.”

- 5 Articolul 11 din convenție, intitulat „Aplicarea reglementărilor privind navigația aeriană”, prevede:

„Sub rezerva dispozițiilor prezentei Convenții, legile și regulamentele unui stat contractant, privitoare la intrarea și la ieșirea de pe teritoriul său a aeronavelor folosite în navigația aeriană internațională sau privitoare la exploatarea și la navigația acestor aeronave în timpul prezenței lor în limitele teritoriului său, se vor aplica, fără deosebire de naționalitate, aeronavelor tuturor statelor contractante, iar aceste aeronave vor trebui să li se conformeze la intrarea și la ieșirea de pe teritoriului acestui stat și când se află pe acest teritoriu.”

- 6 Articolul 12 din convenția menționată, intitulat „Regulile de zbor”, prevede:

„Fiecare stat contractant se angajează să adopte măsuri menite să asigure ca toate aeronavele care survolează teritoriul său sau manevrează deasupra acestuia, precum și toate aeronavele cu însemnele naționalității sale, oriunde s-ar găsi, să se conformeze regulilor și regulamentelor aplicabile, în locul respectiv, zborului și manevrei aeronavelor. Fiecare stat contractant se angajează să vegheze ca propriile sale regulamente să rămână, în această privință și cât mai mult posibil, conforme cu acelea care vor fi stabilite din timp în timp, în aplicarea prezentei Convenții. Deasupra mării libere se vor respecta regulile ce se vor stabili în aplicarea prezentei Convenții. Fiecare stat contractant se obligă să urmărească orice persoană care ar încălca regulamentele aplicabile.”

- 7 Articolul 15 din convenție, intitulat „Taxele de aeroport și drepturile similare”, prevede:

„Orice aeroport al unui stat contractant, care este deschis folosinței publice pentru aeronavele naționale ale acestui stat, va fi, [...], deschis, de asemenea, în aceleași condiții, aeronavelor tuturor celorlalte state contractante. [...]

Taxele pe care un stat contractant le-ar putea stabili sau a căror stabilire ar putea să o permită pentru utilizarea de către aeronavele oricărui alt stat contractant a aeroporturilor și a instalațiilor menționate necesare navigației aeriene nu vor trebui să depășească:

[...]

- b) pentru aeronavele folosite în servicii aeriene internaționale regulate, taxele ce se plătesc de aeronavele sale naționale folosite în servicii internaționale similare.

Toate aceste taxe vor fi publicate și comunicate [OACI], sub rezerva că, la cererea unui stat contractant interesat, taxele stabilite pentru utilizarea aeroporturilor și a altor instalații vor fi examinate de Consiliu, care va întocmi un raport și va face recomandări în legătură cu aceasta statului sau statelor interesate. Niciun drept, nicio taxă sau altă sarcină motivate numai prin tranzitul, intrarea sau ieșirea unei aeronave nu vor fi impuse de un stat contractant nici aeronavelor unui alt stat contractant, nici persoanelor și bunurilor ce se găsesc la bordul aeronavelor respective.”

- 8 Articolul 17 din Convenția de la Chicago prevede că „[a]eronavele au naționalitatea statului în care sunt înmatriculate”.
- 9 Articolul 24 litera a) din convenție are următorul cuprins:

„Orice aeronavă care efectuează un zbor spre sau dinspre teritoriul unui stat contractant sau deasupra acestui teritoriu va fi scutită temporar de taxe vamale, în condițiile stabilite de regulamentele vamale ale acestui stat. Carburanții, uleiurile lubrifiante,

piesele de schimb, echipamentul normal și proviziile de bord care se găsesc în aeronava aparținând unui stat contractant la sosirea pe teritoriul unui alt stat contractant și care se găseau încă la bord la plecarea sa din acest teritoriu vor fi scutite de taxe vamale, de cheltuieli de control sau de alte taxe și drepturi similare impuse de stat sau de autoritățile locale. [...]”

2. Protocolul de la Kyoto

- 10 La 9 mai 1992 a fost adoptată la New York Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (denumită în continuare „convenția-cadru”), al cărei obiectiv final este stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră din atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic. La 11 decembrie 1997, în temeiul convenției-cadru, părțile la aceasta au adoptat Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (denumit în continuare „Protocolul de la Kyoto”), text care a intrat în vigoare la 16 februarie 2005. Uniunea este parte la aceste două convenții.
- 11 Obiectivul Protocolului de la Kyoto este reducerea, în perioada cuprinsă între anii 2008 și 2012, a emisiilor globale a șase gaze cu efect de seră, printre care dioxidul de carbon (denumit în continuare „CO₂”), cu cel puțin 5 % față de nivelul acestor emisii din anul 1990. Părțile menționate în anexa I la convenția-cadru se angajează ca nivelul emisiilor lor de gaze cu efect de seră să nu depășească procentul care le-a fost atribuit prin acest protocol, aceste părți putând să își îndeplinească angajamentele în comun. Angajamentul global asumat de Uniune și de statele membre ale acesteia în temeiul protocolului menționat are în vedere o reducere totală a emisiilor de gaze cu efect de seră de 8 % față de nivelul acestor emisii din anul 1990 pentru perioada sus-menționată.

12 Articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto prevede:

„Părțile incluse în anexa I încearcă să limiteze sau să reducă emisiile de gaze cu efect de seră nereglementate de Protocolul de la Montréal, provenind de la combustibilii folosiți în transporturile aeriene și maritime, lucrând prin intermediul [OACI] și, respectiv, al Organizației Maritime Internaționale.”

3. Acordul privind transportul aerian dintre Comunitatea Europeană și Statele Unite

13 La 25 și la 30 aprilie 2007, Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte, au încheiat un acord privind transportul aerian, destinat, printre altele, să faciliteze oportunitățile de extindere a transportului aerian internațional prin deschiderea accesului la piețe și prin maximizarea avantajelor consumatorilor, ale companiilor aeriene, ale forței de muncă și ale populației de ambele părți ale Atlanticului. În această privință, Consiliul Uniunii Europene și reprezentanții guvernelor statelor membre ale Uniunii, reuniți în cadrul Consiliului, au adoptat Decizia 2007/339/CE din 25 aprilie 2007 privind semnarea și aplicarea provizorie a acestui acord (JO L 134, p. 1).

14 Ulterior, Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre ale Uniunii, reuniți în cadrul Consiliului, au adoptat Decizia 2010/465/UE din 24 iunie 2010 privind semnarea și aplicarea cu titlu provizoriu a Protocolului de modificare a Acordului privind transportul aerian între Statele Unite ale Americii, pe de o parte, și Comunitatea

Europeană și statele sale membre, pe de altă parte (JO L 223, p. 1). Considerentele (1)-(6) ale acestei decizii au următorul cuprins:

„(1) Acordul privind transportul aerian [...] include obligația ambelor părți de a iniția o a doua etapă de negocieri.

(2) Ca o consecință a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană a înlocuit Comunitatea Europeană și i-a succedat acesteia.

(3) Comisia a negociat, în numele Uniunii și al statelor membre, un protocol de modificare a [acordului privind transportul aerian] (denumit în continuare «protocolul»), în conformitate cu articolul 21 din acordul menționat.

(4) Protocolul a fost parafat la 25 martie 2010.

(5) Protocolul este în deplină concordanță cu legislația Uniunii, în special cu schema UE de comercializare a certificatelor de emisii [în continuare, «sistemul de comercializare a cotelor»].

(6) Protocolul negociat de Comisie ar trebui semnat și aplicat cu titlu provizoriu de Uniune și de statele membre, în măsura permisă de legislația internă, sub rezerva eventualei sale încheieri la o dată ulterioară.”

¹⁵ Potrivit articolului 1 alineatul (3) din Decizia 2010/465, „[p]ână la intrarea sa în vigoare, protocolul este aplicat cu titlu provizoriu de Uniune și de statele sale membre, în măsura permisă de legislația internă, începând de la data semnării”.

16 Potrivit articolului 1 punctul 9 din acordul privind transportul aerian, astfel cum a fost modificat prin protocol (denumit în continuare „Acordul «Cer Deschis»”), în sensul acestui acord și în lipsa unor dispoziții contrare, termenul „teritoriu” desemnează, „pentru Statele Unite, regiunile terestre (continent și insule), apele interioare și apele maritime teritoriale aflate sub suveranitatea sau jurisdicția lor, iar pentru Comunitatea Europeană și statele sale membre, regiunile terestre (continent și insule), apele interioare și apele maritime teritoriale acoperite de Tratatul de instituire a Comunității Europene conform dispozițiilor prevăzute de acesta din urmă și de orice instrument juridic ulterior”.

17 Articolul 2 din Acordul „Cer Deschis”, intitulat „Posibilitatea concurenței loiale și echitabile”, prevede:

„Fiecare parte garantează companiilor aeriene ale ambelor părți posibilitatea concurenței loiale și echitabile pentru furnizarea serviciilor aeriene internaționale aflate sub incidența prezentului acord.”

18 Articolul 3 alineatele (2), (4) și (5) din acordul menționat prevede:

„(2) Fiecare companie aeriană, pe oricare sau pe toate cursele aeriene, la propria alegere, poate:

(a) să opereze curse aeriene într-una sau ambele direcții;

(b) să combine numere de curse aeriene diferite pe aceeași aeronavă;

- (c) să deservească punctele anterioare, intermediare și ulterioare, respectiv puncte de pe teritoriul părților, în orice combinație și în orice ordine;
- (d) să omită escalele în unul sau mai multe puncte;
- (e) să transfere traficul de pe oricare dintre aeronavele sale pe oricare altă aeronavă a sa, în orice punct;
- (f) să deservească destinații dincolo de oricare punct din teritoriul său cu sau fără schimbarea aeronavei sau a numărului cursei și să propună aceste servicii publicului, ca servicii directe;
- (g) să facă escale pe ruta sa, în orice punct de pe teritoriul uneia dintre părți sau în afara acestuia;
- (h) să opereze trafic de tranzit prin teritoriul celeilalte părți;
- și
- (i) să combine, la bordul aceleiași aeronave, traficul fără să țină cont de proveniența acestuia,

fără limită de direcție sau de ordin geografic și fără pierderea vreunui drept de trafic posibil în conformitate cu prezentul acord.

[...]

(4) Fiecare parte contractantă permite fiecărei companii aeriene să determine frecvența și capacitatea serviciului aerian internațional pe care le oferă în baza criteriilor comerciale ale pieței. Urmând acest drept, nicio parte nu limitează unilateral volumul traficului, frecvența sau continuitatea serviciului, tipul sau tipurile de aeronave exploatare de companiile aeriene ale celeilalte părți și nici nu pretinde depunerea programelor pentru zborurile regulate sau charter sau a planurilor operaționale, cu excepția cazurilor cu motivație vamală, tehnică, operațională sau de mediu (în aplicarea articolului 15), în temeiul condițiilor uniforme în conformitate cu articolul 15 din [Convenția de la Chicago].

(5) Orice companie aeriană poate să opereze servicii de transport aerian internațional fără nicio limitare a modificării, în orice moment, a tipului sau a numărului de aeronave cu care operează [...]"

- 19 Articolul 7 din acord, intitulat „Respectarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative”, prevede la alineatul (1):

„Actele cu putere de lege și normele administrative ale unei părți, referitoare la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul său a aeronavelor care asigură un serviciu aerian internațional sau la exploatarea și navigarea acestor aeronave atunci când se află pe teritoriul său se aplică aeronavelor utilizate de către companiile aeriene ale celeilalte părți și sunt respectate la intrarea și ieșirea sau în timpul staționării acestora pe teritoriul primei părți.”

- 20 Articolul 10 din Acordul „Cer Deschis” prevede printre altele că companiile aeriene ale fiecărei părți au dreptul de a-și stabili birouri pe teritoriul celeilalte părți, pentru promovarea și vânzarea serviciilor de transport aerian și a altor activități conexe. Acestea au de asemenea dreptul să se angajeze în vânzarea, în orice valută liber convertibilă, a serviciilor de transport aerian pe teritoriul celeilalte părți în mod direct și/sau indirect, în funcție de decizia lor, prin intermediul agenților sau al altor intermediari desemnați. În plus, potrivit aceluiași articol, companiile aeriene ale fiecărei părți pot plăti pe teritoriul celeilalte părți cheltuielile locale, inclusiv cheltuielile de

combustibil, în valută liber convertibilă. Pe de altă parte, acestea pot încheia acorduri de cooperare comercială, precum acordurile de rezervare de capacitate sau de partajare de cod, precum și, în anumite condiții, contracte de franciză sau de atribuire a numelui de marcă și acorduri în vederea furnizării de aeronave cu echipaj destinate serviciului aerian internațional.

- 21 Articolul 11 din Acordul „Cer Deschis”, referitor la drepturile și la taxele vamale, prevede:

„(1) La sosirea pe teritoriul uneia dintre părți, aeronavele companiilor aeriene ale celeilalte părți care asigură servicii de transport aerian internațional, echipamentul lor obișnuit, echipamentul de la sol, carburanții, lubrifianții, consumabilele de natură tehnică, piesele de schimb (inclusiv motoare), proviziile de bord (inclusiv, dar nelimitându-se la alimente, băutură și alcool, țigări și alte produse destinate comercializării sau consumării de către pasageri în cantități limitate în timpul zborului) și alte articole destinate să fie folosite doar în raport cu exploatarea sau serviciile aeronavei care efectuează transporturi aeriene internaționale sunt exonerate, pe baza reciprocității, de toate restricțiile la import, impozite și taxe de proprietate și capital, taxe vamale, accize și alte redevențe similare care sunt (a) impuse de autoritățile naționale sau de Comunitatea Europeană și (b) care nu se bazează pe costurile serviciilor furnizate, cu condiția ca aceste echipamente și provizii să rămână la bordul aeronavei.

(2) De asemenea, sunt exonerate, pe baza reciprocității, de aceleași taxe, impozite, drepturi și redevențe menționate în alineatul (1) din prezentul articol, cu excepția redevențelor calculate în funcție de costurile serviciului prestat:

[...]

- (c) combustibilul, lubrifiantii și proviziile tehnice consumabile introduse sau furnizate pe teritoriul uneia dintre părți pentru a fi utilizate la bordul aeronavelor unei companii aeriene a celeilalte părți angajate în transportul aerian internațional, chiar și atunci când aceste provizii sunt folosite doar pe o perioadă a călătoriei deasupra teritoriului părții unde au fost imbarcate;

[...]”

22 Articolul 15 din Acordul „Cer Deschis”, intitulat „Mediul”, are următorul cuprins:

„(1) Părțile recunosc importanța protejării mediului în contextul dezvoltării și punerii în aplicare a politicii aeronautice internaționale, prin evaluarea atentă a raportului dintre costurile și beneficiile măsurilor de protecție a mediului în procesul de elaborare a politicii respective și, dacă este cazul, prin propunerea de comun acord a unor soluții globale eficiente. Prin urmare, părțile intenționează să conlucreze pentru a limita sau a reduce, în mod rezonabil din punct de vedere economic, impactul aviației internaționale asupra mediului.

(2) Atunci când o parte analizează măsuri propuse de mediu la nivel regional, național sau local, aceasta ar trebui să estimeze posibilele efecte negative asupra exercitării drepturilor prevăzute în prezentul acord și, dacă măsurile respective sunt adoptate, ar trebui să ia măsuri adecvate pentru a atenua orice astfel de efecte negative. La cererea uneia dintre părți, cealaltă parte furnizează o descriere a măsurilor de evaluare și de atenuare.

(3) În cazul adoptării unor măsuri de protecție a mediului, trebuie respectate standardele de protecție a mediului în aviație adoptate de [OACI] în anexele la [Convenția

de la Chicago], în afara cazurilor în care au fost făcute notificări privind diferențe față de aceste norme. Părțile aplică orice măsură de protecție a mediului care influențează serviciile aeriene prevăzute în prezentul acord, în conformitate cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din prezentul acord.

(4) Părțile reiterează angajamentul statelor membre și al Statelor Unite de a aplica principiul abordării echilibrate.

[...]

(6) Părțile acceptă și încurajează schimbul de informații și dialogul periodic între experți, în special prin canalele de comunicare existente, cu scopul de a consolida cooperarea, în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative aplicabile, cu privire la reducerea impactului aviației internaționale asupra mediului și la soluțiile de atenuare, inclusiv:

[...]

(e) schimbul de opinii cu privire la probleme și opțiuni în cadrul forurilor internaționale care abordează efectele aviației asupra mediului, inclusiv coordonarea pozițiilor, dacă este necesar.

(7) La solicitarea părților, Comitetul mixt, asistat de experți, depune eforturi pentru a elabora recomandări care să abordeze eventualele suprapuneri sau problemele de coerență apărute între măsurile bazate pe piață referitoare la emisiile din sectorul aviatic, puse în aplicare de către părți pentru a evita dublarea măsurilor și a costurilor și pentru a reduce cât mai mult posibil sarcinile administrative ale companiilor aeriene.

Recomandările respective se pun în aplicare sub rezerva aprobării sau a ratificării la nivel intern, după cum este necesar în fiecare dintre părți.

(8) În cazul în care una dintre părți consideră că un aspect care implică protecția mediului în aviație, inclusiv noi măsuri propuse, ar putea pune probleme aplicării sau punerii în aplicare a prezentului acord, partea respectivă poate solicita o reuniune a Comitetului mixt, astfel cum se prevede la articolul 18, pentru a analiza aspectul respectiv și a găsi soluții adecvate la preocupările considerate legitime.”

- 23 În temeiul articolului 19 alineatul (1) din Acordul „Cer Deschis”, orice litigiu referitor la aplicarea sau la interpretarea acestui acord poate fi, în anumite condiții și în cazul în care nu este soluționat prin reunirea Comitetului mixt, înaintat unei persoane sau unui organism pentru a fi soluționat prin acordul părților. Dacă părțile nu ajung la un consens în acest fel, litigiul este supus, la cererea oricărei părți, arbitrajului, în conformitate cu normele prevăzute în cadrul aceluiași articol 19.

B — *Dreptul Uniunii*

- 24 Consiliul a adoptat, pe de o parte, Decizia 94/69/CE din 15 decembrie 1993 privind încheierea Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (JO 1994, L 33, p. 11, Ediție specială, 11/vol. 8, p. 132) și, pe de altă parte, Decizia 2002/358/CE din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta (JO L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220). Potrivit articolului 2 primul paragraf din această din urmă decizie, Uniunea și statele sale membre își îndeplinesc împreună angajamentele asumate în temeiul Protocolului de la Kyoto.

- ²⁵ Considerând că comercializarea drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră va constitui o parte integrantă majoră, alături de alte măsuri, din strategia comunitară de combatere a schimbărilor climatice, Comisia a prezentat, la 8 martie 2000, Cartea verde privind instituirea în Uniunea Europeană a unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră [COM(2000) 87 final].

1. Directiva 2003/87/CE

- ²⁶ Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78) a fost adoptată în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE.
- ²⁷ Potrivit considerentului (5) al acesteia, obiectivul directivei este de a contribui la îndeplinirea mai eficientă a angajamentelor de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră, asumate de Uniune și de statele membre ale acesteia în cadrul Protocolului de la Kyoto, în conformitate cu Decizia 2002/358, prin intermediul unei piețe europene eficiente a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumite în continuare „cotele”), în condițiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice și a ocupării forței de muncă.
- ²⁸ Potrivit considerentului (23) al directivei, este necesar ca procesul de comercializare a cotelor „să fie parte a unui pachet cuprinzător și coerent de politici și de măsuri puse în aplicare la nivelul statelor membre și al Comunității”. Astfel cum se precizează în prima teză a considerentului (25) al directivei, „[p]entru a genera reduceri substanțiale ale emisiilor, este necesar ca politicile și măsurile să fie puse în aplicare la nivelul statelor membre și al Comunității în toate sectoarele economice ale Uniunii Europene, nu numai în sectoarele industrial și energetic”.

29 Articolul 1 din Directiva 2003/87 definește obiectul acesteia după cum urmează:

„Prezenta directivă instituie un sistem de comercializare a cotelor [...] pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic.”

30 Directiva 2003/87 se aplică, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din aceasta, emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I la aceasta și celor șase gaze cu efect de seră enumerate în anexa II la aceasta, printre care figurează CO₂-ul.

2. Directiva 2008/101

31 Directiva 2003/87 prevede, la articolul 30 alineatul (2), că, pe baza experienței acumulate în aplicarea acestei directive, Comisia urmează să elaboreze până la 30 iunie 2006 un raport, însoțit – după caz – de propuneri, privind aplicarea directivei, în cadrul căruia evaluează, printre altele, „în ce mod și dacă este cazul ca anexa I să fie modificată pentru a include alte sectoare relevante, *inter alia* sectoarele industriei chimice, aluminiului și transporturilor, alte activități și emisii de alte gaze cu efect de seră enumerate în anexa II, în vederea continuării îmbunătățirii eficienței economice a sistemului”.

32 În această privință, legiuitorul Uniunii a adoptat Directiva 2008/101, care modifică Directiva 2003/87 incluzând aviația în sistemul de comercializare a cotelor.

- 33 Considerentele (8)-(11), precum și considerentele (14), (17) și (21) ale Directivei 2008/101 sunt formulate după cum urmează:

„(8) Protocolul de la Kyoto la [convenția-cadru] [...] solicită țărilor dezvoltate să continue limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră nereglementate de Protocolul de la Montréal [privind substanțele care diminuează stratul de ozon] și care provin din aviație, prin intermediul [OACI].

(9) Deși Comunitatea nu este parte contractantă la Convenția de la Chicago [...], toate statele membre sunt părți contractante la convenția în cauză și membre ale OACI. Statele membre continuă să susțină, în colaborare cu alte state membre ale OACI, activitatea de dezvoltare a măsurilor de combatere a impactului sectorului aviației asupra schimbărilor climatice, inclusiv dezvoltarea instrumentelor de piață. Cu ocazia celei de a șasea reuniuni a Comitetului OACI privind protecția mediului în aviație din 2004, s-a convenit că un sistem de comercializare a emisiilor specifice aviației, bazat pe un nou instrument juridic sub auspiciile OACI, părea suficient de neatractiv pentru a nu fi pus în aplicare în continuare. În consecință, Rezoluția A35-5 a celei de a 35-a Adunări a OACI organizate în septembrie 2004 nu a propus un nou instrument juridic, dar, în schimb, a încurajat comercializarea deschisă a cotelor de emisie și posibilitatea ca statele să introducă emisiile generate de aviația internațională în propriile sisteme de comercializare a emisiilor. Apendicele L la Rezoluția A36-22 a celei de a 36-a Adunări a OACI organizate în septembrie 2007 îndeamnă statele contractante să nu pună în aplicare un sistem de comercializare a emisiilor în cazul operatorilor de aeronave ai altor state contractante, cu excepția situației în care există un acord reciproc între statele respective. Reamintind recunoașterea în mod expres de către Convenția de la Chicago a dreptului fiecărei părți contractante de a aplica în mod nediscriminatoriu actele cu putere de lege și actele administrative proprii aeronavelor tuturor statelor, statele membre ale Comunității Europene și 15 alte state europene au exprimat o rezervă cu privire la această rezoluție și și-au rezervat dreptul ca, în temeiul Convenției de la Chicago, să adopte și să pună în aplicare măsuri bazate

pe piață în mod nediscriminatoriu tuturor operatorilor de aeronave din toate statele care oferă servicii spre, din sau pe teritoriul lor.

- (10) Cel de al șaselea Program de acțiune comunitară pentru mediu stabilit prin Decizia nr. 1600/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului [...] prevedea determinarea și realizarea de către Comunitate a unor acțiuni specifice de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație, în cazul în care, până în 2002, nu s-ar fi convenit asupra unor astfel de acțiuni în cadrul OACI. În concluziile sale din octombrie 2002, din decembrie 2003 și din octombrie 2004, Consiliul a invitat Comisia în repetate rânduri să propună măsuri de reducere a impactului transportului aerian internațional asupra schimbărilor climatice.
- (11) Pentru a obține reducerile substanțiale necesare, politicile și măsurile ar trebui puse în aplicare la nivel național și comunitar, în toate sectoarele economiei comunitare. În cazul în care impactul sectorului aviației asupra schimbărilor climatice continuă să crească în ritmul actual, acest lucru ar submina în mod semnificativ reducerile de emisii realizate în alte sectoare pentru combaterea efectelor schimbărilor climatice.

[...]

- (14) Obiectivul modificărilor aduse Directivei 2003/87/CE prin prezenta directivă este de a reduce impactul asupra schimbărilor climatice atribuit aviației, prin includerea emisiilor care provin din activitățile de aviație în sistemul comunitar.

[...]

- (17) Comunitatea și statele membre ar trebui să continue să depună eforturi pentru a se ajunge la un acord cu privire la măsurile globale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație. Astfel, sistemul comunitar poate servi drept model pentru utilizarea comercializării emisiilor la nivel mondial. Comunitatea și statele membre ar trebui să rămână în contact cu terții pe parcursul aplicării prezentei directive și să încurajeze țările terțe să ia măsurile echivalente. În cazul în care o țară terță adoptă măsuri care au un efect ecologic cel puțin echivalent cu cel al prezentei directive, în vederea reducerii impactului climatic al zborurilor către Comunitate, Comisia ar trebui să ia în considerare opțiunile disponibile pentru a asigura o interacțiune optimă între sistemul comunitar și măsurile din țara în cauză, după consultarea prealabilă a țării respective. Sistemele de comercializare a cotelor de emisie dezvoltate în țările terțe încep să ofere o interacțiune optimă cu sistemul comunitar în ceea ce privește sfera aviației. Acordurile bilaterale privind relaționarea sistemului comunitar cu alte sisteme de comercializare pentru formarea unui sistem comun sau pentru luarea în considerare a măsurilor echivalente, cu scopul de a evita dubla reglementare, constituie un pas spre acordul global. În cazul în care se încheie astfel de acorduri bilaterale, Comisia poate modifica tipurile de activități de aviație incluse în sistemul comunitar, incluzând ajustările aferente la cantitatea totală de cote ce urmează să fie eliberate operatorilor de aeronave.

[...]

- (21) Armonizarea deplină a părții de cote eliberate în mod gratuit tuturor operatorilor de aeronave care participă la sistemul comunitar este adecvată pentru a le asigura acestora un mediu concurențial echitabil, întrucât toate operațiunile fiecărui operator de aeronave spre, din și pe teritoriul UE vor fi reglementate de un singur stat membru și de dispozițiile privind nediscriminarea din acordurile bilaterale cu țările terțe privind serviciile aeriene.”

34 În conformitate cu articolul 1 punctul 4 din Directiva 2008/101, Directiva 2003/87 conține în prezent un capitol II având următorul cuprins:

„CAPITOLUL II

Aviație

Articolul 3a

Domeniul de aplicare

Dispozițiile prezentului capitol se aplică alocării și eliberării de cote pentru activitățile de aviație menționate în anexa I.

[...]

Articolul 3c

Cantitatea totală de cote pentru aviație

(1) În perioada 1 ianuarie 2012-31 decembrie 2012, cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată operatorilor de aeronave este echivalentă cu 97 % din emisiile istorice din aviație.

(2) În perioada menționată la articolul 11 alineatul (2), care începe la 1 ianuarie 2013, și, dacă nu există nicio modificare în urma revizuirii menționate la articolul 30 alineatul (4), pentru fiecare perioadă ulterioară, cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată operatorilor de aeronave este echivalentă cu 95 % din suma emisiilor istorice din aviație, înmulțită cu numărul de ani din perioada în cauză.

[...]

Articolul 3d

Metoda de alocare prin licitație a cotelor pentru aviație

(1) Un procent de 15 % din cote este supus licitației în perioada menționată la articolul 3c alineatul (1).

(2) De la 1 ianuarie 2013, procentul de 15 % din cote va fi licitat. Acest procent poate fi mărit în cadrul revizuirii generale a prezentei directive.

(3) Se adoptă un regulament care să conțină dispoziții detaliate privind licitarea de către statele membre a cotelor care nu trebuie eliberate cu titlu gratuit, în conformitate cu alineatele (1) și (2) din prezentul articol sau cu articolul 3f alineatul (8). Numărul de cote care urmează să fie licitate în fiecare perioadă de către fiecare stat membru este proporțional cu partea care îi revine statului în cauză din cantitatea totală de emisii atribuite aviației pentru toate statele membre, pentru anul de referință [...]

[...]

(4) Statelor membre le revine sarcina de a determina destinația veniturilor obținute în urma licitării cotelor. Aceste venituri ar trebui să fie utilizate pentru a face față schimbărilor climatice în UE și în țările terțe, *inter alia*, pentru a reduce emisiile de gaze cu efect de seră, pentru adaptarea la impactul schimbărilor climatice în UE și în țările terțe, în special în țările în curs de dezvoltare, pentru a finanța cercetarea și dezvoltarea în domeniul atenuării efectelor și al adaptării, inclusiv, în special, în domeniul aeronautic și al transportului aerian, pentru a reduce emisiile prin folosirea transporturilor cu emisii reduse și pentru a acoperi cheltuielile de administrare a sistemului comunitar. Veniturile obținute în urma licitației ar trebui afectate, de asemenea, finanțării contribuțiilor la Fondul mondial pentru eficiență energetică și energii regenerabile, precum și măsurilor de evitare a despăduririi.

[...]

Articolul 3e

Alocarea și eliberarea de cote pentru operatorii de aeronave

1. Pentru fiecare perioadă menționată la articolul 3c, fiecare operator de aeronave poate solicita alocarea unor cote destinate să fie alocate cu titlu gratuit. O cerere poate fi efectuată prin prezentarea către autoritatea competentă din statul membru de administrare a datelor verificate tonă-kilometru pentru activitățile de aviație enumerate în anexa I și efectuate de operatorul de aeronave în cauză pentru anul monitorizat. [...]

[...]”

35 Articolul 1 punctul 10 litera (b) din Directiva 2008/101 prevede introducerea în cadrul articolului 12 din Directiva 2003/87 a unui alineat (2a) având următorul cuprins:

„Statele membre de administrare se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, fiecare operator de aeronave restituie un număr de cote egal cu totalitatea emisiilor din decursul anului calendaristic precedent care provin din activitățile de aviație menționate în anexa I pentru care este considerat operator de aeronave, potrivit verificării efectuate în conformitate cu articolul 15. Statele membre se asigură că, ulterior, cotele restituite în temeiul prezentului alineat sunt anulate.”

36 Potrivit articolului 1 punctul 14 litera (b) din Directiva 2008/101, alineatele (2) și (3) ale articolului 16 din Directiva 2003/87 se înlocuiesc cu următorul text:

„(2) Statele membre asigură publicarea numelor operatorilor și ale operatorilor de aeronave care încalcă cerințele privind restituirea unui număr suficient de cote în temeiul prezentei directive.

(3) Statele membre se asigură că oricărui operator sau operator de aeronave care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și acoperi emisiile din anul anterior i se aplică o penalitate pentru exces de emisii. Penalitatea pentru exces de emisii este de 100 [de euro] pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul sau operatorul de aeronave nu a restituit cotele. Plata penalității pentru exces de emisii nu exonerează operatorul sau operatorul de aeronave de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii, la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic.”

37 În plus, articolul 1 punctul 14 litera (c) din Directiva 2008/101 prevede printre altele că în cadrul articolului 16 din Directiva 2003/87 se adaugă un nou alineat, alineatul (5), care este redactat după cum urmează:

„În cazul în care un operator de aeronave nu respectă cerințele prezentei directive și nu s-a putut asigura respectarea acestor cerințe prin alte măsuri de punere în executare, statul său membru de administrare poate solicita Comisiei să decidă impunerea unei interdicții de operare operatorului de aeronave respectiv.”

38 Potrivit articolului 1 punctul 18 din Directiva 2008/101, în cadrul Directivei 2003/87 se introduce articolul 25a, intitulat „Măsuri adoptate de țările terțe pentru a reduce impactul aviației asupra schimbărilor climatice”, care prevede:

„(1) În cazul în care o țară terță adoptă măsuri de reducere a impactului pe care îl au asupra schimbărilor climatice zborurile care decolează din țara în cauză și aterizează pe teritoriul Comunității, Comisia, după consultarea țării terțe și a statelor membre în cadrul comitetului menționat la articolul 23 alineatul (1), analizează opțiunile disponibile pentru a asigura o interacțiune optimă între sistemul comunitar și măsurile dispuse de țara în cauză.

După caz, Comisia poate adopta modificări pentru a exclude zborurile care sosesc din țara terță în cauză din activitățile de aviație enumerate în anexa I sau pentru a prevedea orice alte modificări la activitățile de aviație enumerate în anexa I care sunt impuse de un acord încheiat în conformitate cu al patrulea paragraf. Respectiv, măsurile, destinate să modifice elemente neesențiale ale prezentei directive, se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control menționată la articolul 23 alineatul (3).

Comisia poate propune Parlamentului European și Consiliului oricare alte modificări la prezenta directivă.

După caz, Comisia poate face recomandări Consiliului în conformitate cu articolul 300 alineatul (1) din tratat privind începerea negocierilor în vederea încheierii unui acord cu țara terță în cauză.

(2) Comunitatea și statele membre continuă să depună eforturi pentru a se ajunge la un acord cu privire la măsurile globale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație. Din perspectiva unui astfel de acord, Comisia analizează dacă sunt necesare modificări la prezenta directivă, luând în considerare că aceasta se aplică operatorilor de aeronave.”

- ³⁹ Potrivit anexei la Directiva 2008/101, titlul anexei I la Directiva 2003/87 este în prezent „Categoriile de activități cărora li se aplică prezenta directivă”, iar tabelul care figurează în această anexă I este precedat de o introducere al cărei punct 2 este completat cu următorul paragraf:

„De la 1 ianuarie 2012, sunt incluse toate zborurile care sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru căruia i se aplică tratatul sau care pleacă de pe un astfel de aerodrom.”

- ⁴⁰ Anexa la Directiva 2008/101 prevede de asemenea o modificare a anexei IV la Directiva 2003/87, constând în introducerea în cadrul acestei anexe a unei părți B, intitulată „Monitorizarea și raportarea emisiilor provenite din activități de aviație”, care prevede:

„Monitorizarea emisiilor de dioxid de carbon

Emisiile sunt monitorizate prin calcul. Calcularea emisiilor se realizează după formula:

Consum de combustibil $\times$ factor de emisie

Consumul de combustibil include combustibilul consumat de unitatea auxiliară de putere. Consumul real de combustibil pentru fiecare zbor este folosit ori de câte ori este posibil și se calculează după formula:

Cantitatea de combustibil din rezervoarele aeronavei după terminarea alimentării cu combustibil pentru zborul respectiv – cantitatea de combustibil din rezervoarele aeronavei după alimentarea pentru zborul următor + cantitatea de combustibil alimentat pentru zborul următor.

[...]

Pentru fiecare zbor și combustibil în parte se efectuează un calcul separat.

Raportarea emisiilor

Fiecare operator de aeronave include în raportul prezentat în conformitate cu dispozițiile articolului 14 alineatul (3) următoarele informații:

A. Informații de identificare a operatorului de aeronave, inclusiv:

- denumirea operatorului de aeronave;

- statul membru de administrare;

[...]

B. Pentru fiecare tip de combustibil pentru care se calculează emisiile:

- consumul de combustibil;

- factorul de emisie;

- emisiile cumulate totale, provenite de la toate zborurile efectuate în perioada care face obiectul raportului, care se încadrează în categoria activităților de aviație enumerate în anexa I, pentru care este operatorul aeronavei;

- emisii cumulate provenite de la:
 - toate zborurile efectuate în perioada care face obiectul raportului, care se încadrează în categoria activităților de aviație enumerate în anexa I, pentru care este operatorul aeronavei, care au avut ca punct de plecare un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru, iar ca punct de sosire un aerodrom situat pe teritoriul aceluiași stat membru;
 - toate celelalte zboruri efectuate în perioada care face obiectul raportului, care se încadrează în categoria activităților de aviație enumerate în anexa I, pentru care este operatorul aeronavei;
- emisiile cumulate provenite de la toate zborurile efectuate în perioada care face obiectul raportului, care se încadrează în categoria activităților de aviație enumerate în anexa I, pentru care este operatorul aeronavei și care:
 - au avut ca punct de plecare fiecare stat membru și
 - au sosit în fiecare stat membru dintr-o țară terță;
- gradul de incertitudine.

Monitorizarea datelor tonă-kilometru în sensul articolelor 3e și 3f

Pentru cererile de alocare a cotelor în conformitate cu articolul 3e alineatul (1) sau cu articolul 3f alineatul (2), volumul activităților de aviație se calculează în tone-kilometri, după următoarea formulă:

tone-kilometri = distanța × sarcina utilă

unde:

«distanță» înseamnă distanța ortodromică între aerodromul de plecare și cel de sosire plus un factor suplimentar fix de 95 km; și

«sarcină utilă» înseamnă masa totală a mărfurilor, a poștei și a pasagerilor transportați.

[...]"

C — Dreptul național

⁴¹ În Regatul Unit, Directiva 2008/101 a fost transpusă prin adoptarea Regulamentului din anul 2009 privind sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră provenind din aviație (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009, SI 2009, nr. 2301), precum și prin alte dispoziții legale care trebuiau să fie adoptate în cursul anului 2010.

II — Situația de fapt din acțiunea principală și întrebările preliminare

- 42 Potrivit indicațiilor instanței de trimitere, Air Transport Association of America, entitate fără scop lucrativ, este principala organizație profesională din sectorul serviciilor regulate de transport aerian din Statele Unite. Companiile aeriene American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. și United Airlines Inc. operează curse aeriene în Statele Unite, în Europa și în restul lumii. Statul membru de administrare al acestora, în sensul Directivei 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, este Regatul Unit.
- 43 La 16 decembrie 2009, ATA și celelalte reclamante au formulat la instanța de trimitere o acțiune având ca obiect anularea măsurilor de punere în aplicare a Directivei 2008/101 în Regatul Unit, măsuri care sunt de competența Secretary of State for Energy and Climate Change. În susținerea acțiunii formulate, reclamantele au invocat nelegalitatea acestei directive în raport cu dreptul internațional izvorât din convenții și cu dreptul cutumiar.
- 44 La 28 mai 2010, instanța de trimitere a admis, pe de o parte, cererile de intervenție ale International Air Transport Association (IATA) și National Airlines Council of Canada în susținerea acțiunii formulate de ATA și alții, precum și, pe de altă parte, cererile de intervenție formulate de cinci organizații de protecție a mediului, și anume Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund și Earthjustice, în susținerea Secretary of State for Energy and Climate Change.
- 45 Acestea sunt condițiile în care High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Unele sau toate normele de drept internațional menționate mai jos pot fi invocate în speță pentru a contesta validitatea Directivei 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101/CE în vederea includerii activităților aviatice în

sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră al [Uniunii] [...]:

- a) principiul de drept internațional cutumiar potrivit căruia fiecare stat deține suveranitate completă și exclusivă asupra spațiului său aerian;
- b) principiul de drept internațional cutumiar potrivit căruia niciun stat nu poate pretinde în mod legitim să își extindă suveranitatea asupra unei porțiuni din marea liberă;
- c) principiul de drept internațional cutumiar al libertății de survol al mării libere;
- d) principiul de drept internațional cutumiar (a cărui existență nu este admisă de pârât) potrivit căruia aeronavele care survolează marea liberă sunt supuse jurisdicției exclusive a statului de înregistrare, cu excepția limitărilor impuse în mod expres prin tratate internaționale;
- e) Convenția de la Chicago (în special articolele 1, 11, 12, 15 și 24);
- f) Acordul «Cer Deschis» [în special articolul 7, articolul 11 alineatul (2) litera (c) și articolul 15 alineatul (3)];
- g) Protocolul de la Kyoto [în special articolul 2 alineatul (2)]?

În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

- 2) Directiva [2008/101] este nelegală dacă și în măsura în care prevede că sistemul de comercializare a cotelor de emisie se aplică tronsoanelor de zbor (în general sau efectuate de aeronave înregistrate în state terțe) care au loc în afara spațiului aerian al statelor membre ale [Uniunii], deoarece asemenea prevederi contravin unuia sau mai multor principii de drept internațional cutumiar enumerate [în cadrul primei întrebări]?
- 3) Directiva [2008/101] este nelegală dacă și în măsura în care prevede că sistemul de comercializare a cotelor de emisie se aplică tronsoanelor de zbor (în general sau efectuate de aeronave înregistrate în state terțe) care au loc în afara spațiului aerian al statelor membre ale [Uniunii]:
 - a) întrucât încalcă articolele 1, 11 și/sau 12 din Convenția de la Chicago;
 - b) întrucât încalcă articolul 7 din Acordul «Cer Deschis»?
- 4) Directiva [2008/101] este nelegală în măsura în care prevede că sistemul de comercializare a cotelor de emisie se aplică activităților aviatice:
 - a) întrucât încalcă articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto și articolul 15 alineatul (3) din Acordul «Cer Deschis»;

- b) întrucât încalcă articolul 15 din Convenția de la Chicago, în sine sau coroborat cu articolul 3 alineatul (4) și cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul «Cer Deschis»;
- c) întrucât încalcă articolul 24 din Convenția de la Chicago, în sine sau coroborat cu articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul «Cer Deschis»?”

III — Cu privire la întrebările preliminare

A — *Cu privire la prima întrebare*

⁴⁶ Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiile și dispozițiile de drept internațional pe care le menționează pot fi invocate în cadrul prezentei trimiteri preliminare în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101, în măsura în care aceasta include aviația în sistemul de comercializare a cotelor prevăzut de Directiva 2003/87.

⁴⁷ Trebuie amintit încă de la început că, potrivit unei jurisprudențe constante, instanțele naționale nu au competența de a declara că actele instituțiilor Uniunii sunt lipsite de validitate. Astfel, competențele recunoscute Curții prin articolul 267 TFUE vizează în principal asigurarea aplicării uniforme a dreptului Uniunii de către instanțele naționale. Această cerință de uniformitate este absolut necesară atunci când este contestată validitatea unui act care face parte din dreptul Uniunii. Divergențele dintre instanțele statelor membre cu privire la validitatea actelor care fac parte din dreptul Uniunii ar fi de natură să compromită însăși unitatea ordinii juridice a acesteia din

urmă și să aducă atingere cerinței fundamentale a securității juridice (Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 27 și jurisprudența citată).

- ⁴⁸ Prin urmare, numai Curtea este competentă să constate nevaliditatea unui act al Uniunii, precum Directiva 2008/101 (a se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec., 1987 p. 4199, punctul 17, Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 17, Hotărârea din 21 martie 2000, Greenpeace France și alții, C-6/99, Rec., p. I-1651, punctul 54, Hotărârea IATA și ELFAA, citată anterior, punctul 27, precum și Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli, C-188/10 și C-189/10, Rep., p. I-5667, punctul 54).

1. Cu privire la convențiile internaționale invocate

- ⁴⁹ Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit principiilor dreptului internațional, instituțiile Uniunii, care sunt competente să negocieze și să încheie un acord internațional, pot stabili împreună cu statele terțe implicate care sunt efectele pe care dispozițiile acestui acord trebuie să le producă în ordinea internă a părților contractante. Numai în cazul în care acest aspect nu a fost stabilit prin acord urmează ca instanțele competente și în special Curtea să se pronunțe cu privire la acest aspect, tot astfel cum se pronunță în legătură cu orice altă problemă de interpretare referitoare la aplicarea acordului în cadrul Uniunii (a se vedea Hotărârea din 26 octombrie 1982, Kupferberg, 104/81, Rec., p. 3641, punctul 17, și Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Portugalia/Consiliul, C-149/96, Rec., p. I-8395, punctul 34).
- ⁵⁰ Trebuie de asemenea amintit că, potrivit articolului 216 alineatul (2) TFUE, atunci când Uniunea încheie acorduri internaționale, aceste acorduri sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și, în consecință, au întâietate față de actele Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania, C-61/94, Rec.,

p. I-3989, punctul 52, Hotărârea din 12 ianuarie 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Rec., p. I-609, punctul 25, Hotărârea din 3 iunie 2008, Intertanko și alții, C-308/06, Rep., p. I-4057, punctul 42, precum și Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 307).

- 51 Rezultă că validitatea unui act al Uniunii poate fi afectată de incompatibilitatea acestui act cu normele dreptului internațional. În cazul în care această nevaliditate este invocată în fața unei instanțe naționale, Curtea verifică, astfel cum îi solicită instanța de trimitere prin intermediul primei întrebări adresate, dacă sunt îndeplinite anumite condiții în cadrul cauzei cu care este sesizată pentru a stabili, în conformitate cu articolul 267 TFUE, dacă poate fi apreciată validitatea respectivului act din dreptul Uniunii în raport cu normele de drept internațional invocate (a se vedea în acest sens Hotărârea Intertanko și alții, citată anterior, punctul 43).
- 52 Astfel, trebuie mai întâi ca aceste norme să fie obligatorii pentru Uniune (a se vedea Hotărârea din 12 decembrie 1972, International Fruit Company și alții, 21/72-24/72, Rec., p. 1219, punctul 7, precum și Hotărârea Intertanko și alții, citată anterior, punctul 44).
- 53 Apoi, Curtea poate examina validitatea unui act care face parte din dreptul Uniunii în raport cu un tratat internațional numai dacă natura și economia acestuia nu se opun examinării (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia, C-120/06 P și C-121/06 P, Rep., p. I-6513, punctul 110).
- 54 În sfârșit, atunci când natura și economia tratatului în cauză permit un control al validității actului din dreptul Uniunii în raport cu dispozițiile acestui tratat, mai este necesar ca dispozițiile acestui tratat care sunt invocate în vederea examinării validității actului din dreptul Uniunii să fie, în ceea ce privește conținutul lor, necondiționate și suficient de precise (a se vedea Hotărârile IATA și ELFAA, punctul 39, și Intertanko și alții, punctul 45, citate anterior).

- 55 O astfel de condiție este îndeplinită atunci când dispoziția invocată conține o obligație clară și precisă care nu este condiționată, în privința executării sau a efectelor sale, de intervenția niciunui act ulterior (a se vedea Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel, 12/86, Rec., p. 3719, punctul 14, Hotărârea din 15 iulie 2004, *Pêcheurs de l'étang de Berre*, C-213/03, Rec., p. I-7357, punctul 39, precum și Hotărârea din 8 martie 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, Rep., p. I-1255, punctul 44 și jurisprudența citată).
- 56 Trebuie, prin urmare, să se verifice, în ceea ce privește dispozițiile convențiilor menționate de instanța de trimitere, dacă sunt efectiv îndeplinite condițiile amintite la punctele 52-54 din prezenta hotărâre.

a) Cu privire la Convenția de la Chicago

- 57 Astfel cum reiese din al treilea paragraf al preambulului Convenției de la Chicago, aceasta stabilește anumite „principii și aranjamente pentru ca aviația civilă internațională să se poată dezvolta într-un mod sigur și ordonat și pentru ca serviciile internaționale de transporturi aeriene să poată fi întemeiate pe o bază de posibilități egale pentru toți și să fie exploatare într-un mod sănătos și economic”.
- 58 Această convenție are un domeniu de aplicare extins, dat fiind că reglementează, printre altele, drepturile aeronavelor care nu asigură servicii regulate, inclusiv în ceea ce privește survolarea teritoriului statelor care sunt parte la convenție, principiile aplicabile cabotajului aerian, condițiile în care o aeronavă care poate zbura fără pilot poate survola fără pilot teritoriul unui stat contractant, definirea de către statele contractante a zonelor în care survolarea este interzisă din necesități militare sau în interesul securității publice, aterizarea aeronavelor pe un aeroport vamal,

aplicarea reglementărilor privind navigația aeriană, regulile de zbor, aplicarea taxelor de aeroport și a drepturilor similare, naționalitatea aeronavelor și măsurile destinate să înlesnească navigația aeriană, cum ar fi simplificarea formalităților, instituirea formalităților vamale și de imigrare, precum și serviciile de navigație aeriană și sistemele standard.

- 59 Convenția de la Chicago stabilește de asemenea condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aeronavele, printre care se numără condițiile referitoare la documentele care trebuie să existe la bord, la aparatura de radiocomunicații a aeronavelor, la certificatele de navigabilitate, la recunoașterea certificatelor, a brevetelor și a autorizațiilor sau la restricțiile privind încărcătura. Convenția prevede de asemenea adoptarea de către OACI a unor norme și practici internaționale recomandate.
- 60 Astfel cum s-a arătat la punctul 3 din prezenta hotărâre, nu este contestat faptul că Uniunea nu este parte la convenția menționată, dar că, în schimb, toate statele membre ale Uniunii sunt părți contractante ale acesteia.
- 61 În această privință, chiar dacă articolul 351 primul paragraf TFUE implică obligația instituțiilor Uniunii de a nu împiedica executarea angajamentelor statelor membre care rezultă dintr-o convenție anterioară datei de 1 ianuarie 1958, precum Convenția de la Chicago, trebuie totuși amintit că această obligație a instituțiilor are ca scop să permită statelor membre implicate să își respecte angajamentele care le revin în temeiul unei convenții anterioare, fără a crea însă obligații în sarcina Uniunii față de statele terțe care sunt parte la această convenție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 octombrie 1980, Burgoa, 812/79, Rec., p. 2787, punctele 8 și 9).
- 62 În consecință, în acțiunea principală, numai dacă și în măsura în care, în temeiul Tratatului UE și al Tratatului FUE, Uniunea și-a asumat competențele pe care le exercitau anterior statele membre ale Uniunii în cadrul domeniului de aplicare al acestei convenții internaționale, astfel cum este descris la punctele 57-59 din prezenta hotărâre, dispozițiile convenției menționate ar fi obligatorii pentru Uniune (a se vedea în

acest sens Hotărârea International Fruit Company și alții, citată anterior, punctul 18, Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta, C-379/92, Rec., p. I-3453, punctul 16, precum și Hotărârea din 22 octombrie 2009, Bogiatzi, C-301/08, Rep., p. I-10185, punctul 25).

- ⁶³ Astfel, pentru ca Uniunea să poată fi supusă acestor obligații, este necesar ca aceasta să își fi asumat și prin aceasta să îi fi fost transferate în întregime competențele care decurg din aplicarea convenției în cauză exercitate anterior de statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârile Intertanko și alții, punctul 49, și Bogiatzi, punctul 33, citate anterior). Prin urmare, faptul că unul sau mai multe acte din dreptul Uniunii pot avea ca obiect sau ca efect încorporarea în dreptul Uniunii a anumitor dispoziții care figurează într-un acord internațional pe care Uniunea nu l-a aprobat ea însăși nu este suficient pentru ca verificarea legalității acestui act sau a acestor acte din dreptul Uniunii în raport cu acordul menționat să fie de competența Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea Intertanko și alții, citată anterior, punctul 50).
- ⁶⁴ Astfel cum a subliniat în esență guvernul suedez în observațiile sale scrise, atât articolul 80 alineatul (2) CE, cât și articolul 100 alineatul (2) TFUE prevăd că Uniunea are posibilitatea de a adopta dispoziții corespunzătoare în domeniul transporturilor aeriene.
- ⁶⁵ În această privință, anumite aspecte care se încadrează în domeniul de aplicare al Convenției de la Chicago au făcut obiectul unei reglementări adoptate la nivelul Uniunii, în special în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE. În ceea ce privește transporturile aeriene, astfel cum Curtea a avut deja ocazia să sublinieze la punctul 23 din Hotărârea din 25 ianuarie 2011, Neukirchinger (C-382/08, Rep., p. I-139), acest lucru este valabil, de exemplu, în privința Regulamentului (CE) nr. 1592/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2002 privind normele comune în domeniul aviației civile și instituirea unei Agenții Europene de Siguranță a Aviației (JO L 240, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 9, p. 179), precum și a Regulamentului (CEE) nr. 3922/91 al Consiliului din 16 decembrie 1991 privind armonizarea cerințelor tehnice și a procedurilor administrative în domeniul aviației civile (JO L 373, p. 4, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 93), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1900/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 (JO L 377, p. 176, Ediție specială, 07/vol. 17, p. 210).

- ⁶⁶ Tot astfel, legiuitorul Uniunii a adoptat Directiva 2006/93/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind reglementarea exploatării avioanelor care intră sub incidența părții a II-a, capitolul 3, volumul 1 din anexa 16 la Convenția privind aviația civilă internațională, a doua ediție (1988) (JO L 374, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 17, p. 26).
- ⁶⁷ În ceea ce privește aspectul impozitării combustibilului alimentat, Consiliul a adoptat de asemenea Directiva 2003/96/CE din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității (JO L 283, p. 51, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 98), care prevede, la articolul 14 alineatul (1) litera (b), o scutire fiscală pentru produsele energetice livrate pentru utilizare drept carburant în aviație, cu excepția zborurilor de agrement cu caracter privat, scopul acesteia fiind, astfel cum reiese din cuprinsul considerentului (23) al acestei directive, ca Uniunea să respecte, printre altele, anumite obligații internaționale, inclusiv cele legate de scutirile fiscale ale produselor energetice destinate aviației civile de care beneficiază companiile aeriene în temeiul Convenției de la Chicago și al acordurilor bilaterale internaționale privind serviciile aeriene încheiate de Uniune și/sau de statele membre cu anumite țări terțe (a se vedea Hotărârea din 1 decembrie 2011, *Système Helmholtz*, C-79/10, Rep., p. I-12511, punctele 24 și 25).
- ⁶⁸ Pe de altă parte, trebuie subliniat că, prin adoptarea Deciziei 2011/530/UE a Consiliului din 31 martie 2011 privind semnarea, în numele Uniunii, și aplicarea cu titlu provizoriu a Memorandumului de cooperare dintre Uniunea Europeană și Organizația Aviației Civile Internaționale de instituire a unui cadru de cooperare consolidată (JO L 232, p. 1), Uniunea a intenționat să dezvolte un cadru de cooperare în ceea ce privește auditul supravegherii siguranței în raport cu normele care figurează în anexa 17 la Convenția de la Chicago.
- ⁶⁹ Cu toate acestea, chiar dacă este adevărat că Uniunea a dobândit și anumite competențe exclusive de a-și asuma față de statele terțe angajamente care se înscriu în domeniul de aplicare al reglementării Uniunii în materia transporturilor aeriene internaționale și, în consecință, în domeniul de aplicare al Convenției de la Chicago (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 noiembrie 2002, *Comisia/Germania*, C-476/98, Rec., p. I-9855, punctul 124), aceasta nu înseamnă totuși că Uniunea are competență

exclusivă în întregul domeniu al aviației civile internaționale astfel cum este reglementat de convenția menționată.

⁷⁰ Astfel, după cum subliniază guvernele francez și suedez, statele membre au păstrat competențe care se înscriu în domeniul convenției menționate, precum cele referitoare la atribuirea drepturilor de trafic, la stabilirea taxelor de aeroport sau la determinarea zonelor în care survolarea teritoriului lor este interzisă.

⁷¹ În consecință, trebuie să se concluzioneze că, în măsura în care competențele exercitate anterior de statele membre în domeniul de aplicare al Convenției de la Chicago nu sunt în prezent asumate în întregime de Uniune, aceasta din urmă nu trebuie să respecte obligațiile care decurg din această convenție.

⁷² Rezultă că, în cadrul prezentei trimiteri preliminare, Curtea nu poate examina validitatea Directivei 2008/101 în raport cu Convenția de la Chicago în sine.

b) Cu privire la Protocolul de la Kyoto

⁷³ Din Deciziile 94/69 și 2002/358 reiese că Uniunea a aprobat Protocolul de la Kyoto. În consecință, dispozițiile acestui acord fac parte integrantă, de la intrarea în vigoare a acestuia, din ordinea juridică a Uniunii (a se vedea Hotărârea din 30 aprilie 1974, Haegeman, 181/73, Rec., p. 449, punctul 5).

74 Prin urmare, pentru a se stabili dacă Curtea poate aprecia validitatea Directivei 2008/101 în raport cu acest protocol, trebuie să se determine dacă natura și economia acestuia din urmă nu se opun unei astfel de examinări și, pe de altă parte, dacă dispozițiile acestuia, în special articolul 2 alineatul (2), sunt, în ceea ce privește conținutul lor, necondiționate și suficient de precise, așa încât să poată da naștere dreptului justițiabililor din Uniune de le invoca în justiție pentru a contesta legalitatea unui act din dreptul Uniunii precum directiva menționată.

75 În această privință, prin adoptarea Protocolului de la Kyoto, părțile la acesta au intenționat să stabilească obiective privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și s-au angajat să adopte măsurile necesare în vederea atingerii acestor obiective. În ceea ce privește unele dintre părțile la acest protocol, care sunt în procesul de tranziție spre o economie de piață, protocolul le permite un anumit grad de flexibilitate în vederea îndeplinirii angajamentelor care le revin. De asemenea, pe de o parte, protocolul menționat permite anumitor părți la acesta să își îndeplinească în mod colectiv angajamentele în ceea ce privește reducerea. Pe de altă parte, Conferința părților, instituită de convenția-cadru, este însărcinată să aprobe mecanismele și procedurile adecvate și eficiente pentru a identifica și a studia cazurile de nerespectare a dispozițiilor protocolului menționat.

76 Se impune astfel constatarea că, deși Protocolul de la Kyoto prevede angajamente cantitative în ceea ce privește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în raport cu perioada de angajament 2008-2012, părțile la acest protocol își pot îndeplini obligațiile în modul și cu rapiditatea pe care le stabilesc de comun acord.

77 În special, articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto, menționat de instanța de trimitere, prevede că părțile la acesta încearcă să limiteze sau să reducă emisiile anumitor gaze cu efect de seră care provin de la combustibilii folosiți în transporturile aeriene, acționând prin intermediul OACI. Așadar, dispoziția menționată, în ceea ce privește conținutul său, nu poate în orice caz să fie considerată ca având un

caracter necondiționat și suficient de precis, astfel încât să poată da naștere dreptului justițiabilului de o invoca în justiție pentru a contesta validitatea Directivei 2008/101.

⁷⁸ În consecință, Protocolul de la Kyoto nu poate fi invocat în cadrul prezentei trimiteri preliminare în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101.

c) Cu privire la Acordul „Cer Deschis”

⁷⁹ Acordul „Cer Deschis” a fost aprobat în numele Uniunii prin Deciziile 2007/339 și 2010/465. În consecință, dispozițiile acestui acord fac parte integrantă, de la intrarea în vigoare a acestuia, din ordinea juridică a Uniunii (a se vedea Hotărârea Haegeman, citată anterior, punctul 5).

⁸⁰ Astfel, se pune în primul rând problema dacă natura și economia Acordului „Cer Deschis” permit examinarea validității Directivei 2008/101 în raport cu acest acord.

⁸¹ În această privință, trebuie subliniat că obiectivul acordului menționat, după cum reiese din al treilea și din al patrulea alineat ale preambulului său, este de a permite companiilor aeriene ale părților contractante să ofere pasagerilor și expeditorilor prețuri și servicii competitive pe piețele deschise. Acest acord urmărește de asemenea să permită tuturor sectoarelor din domeniul transportului aerian, inclusiv personalului companiilor aeriene, să beneficieze de avantajele unui astfel de acord de liberalizare. În acest mod, părțile la acord și-au anunțat intenția de a crea un precedent la scară mondială pentru a promova avantajele liberalizării în acest sector economic esențial.

82 După cum a arătat avocatul general la punctul 91 din concluzii, companiile aeriene stabilite pe teritoriul părților la Acordul „Cer Deschis” sunt astfel vizate în mod specific de acest acord. Semnificative în această privință sunt în special articolul 3 alineatele (2) și (5) și articolul 10 din acord, dispoziții care urmăresc să confere în mod direct drepturi acestor companii aeriene, în timp ce alte dispoziții ale acordului urmăresc să le impună obligații.

83 În ceea ce privește faptul că părțile au convenit, potrivit articolului 19 din Acordul „Cer Deschis”, că orice litigiu referitor la aplicarea sau la interpretarea acordului poate face obiectul unei proceduri care poate duce la sesizarea unui tribunal arbitral, trebuie amintit că faptul că părțile contractante au creat un cadru instituțional specific pentru consultările și negocierile dintre ele referitoare la executarea acestui acord nu este suficient pentru a exclude orice aplicare jurisdicțională a acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea Kupferberg, citată anterior, punctul 20).

84 Se poate, așadar, concluziona că Curtea poate aprecia validitatea unui act care face parte din dreptul Uniunii, precum Directiva 2008/101, în raport cu dispozițiile unui acord precum Acordul „Cer Deschis”, întrucât acesta din urmă instituie anumite norme destinate să se aplice direct și imediat companiilor aeriene și să le confere astfel drepturi sau libertăți care pot fi invocate împotriva părților la acord și întrucât natura și economia acestuia nu se opun unei astfel de aprecieri.

85 Trebuie, în consecință, să se examineze dacă dispozițiile acestui acord menționate de instanța de trimitere sunt, în ceea ce privește conținutul lor, necondiționate și suficient de precise pentru a permite Curții să examineze validitatea Directivei 2008/101 în raport cu aceste dispoziții specifice.

i) Cu privire la articolul 7 din Acordul „Cer Deschis”

⁸⁶ După cum a arătat avocatul general la punctul 103 din concluzii, articolul 7 din Acordul „Cer Deschis”, intitulat „Respectarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative”, prevede o obligație precisă și necondiționată care se aplică în ceea ce privește aeronavele utilizate de companiile aeriene ale părților la acest acord. Astfel, potrivit articolului menționat, atunci când aceste aeronave care asigură un serviciu aerian internațional intră, staționează sau ies de pe teritoriul uneia dintre părțile contractante, li se aplică și acestea trebuie să respecte actele cu putere de lege și normele administrative ale respectivei părți, fie că este vorba despre dispozițiile care reglementează intrarea și ieșirea aeronavelor de pe teritoriul acesteia din urmă, fie că este vorba despre cele care reglementează exploatarea și navigarea respectivelor aeronave.

⁸⁷ În consecință, articolul 7 menționat poate fi invocat de companiile aeriene în cadrul prezentei trimiteri preliminare în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101.

ii) Cu privire la articolul 11 din Acordul „Cer Deschis”

⁸⁸ În împrejurări precum cele din acțiunea principală, se constată că, dintre produsele menționate la articolul 11 alineatele (1) și (2) din Acordul „Cer Deschis”, numai combustibilul ca atare se dovedește a fi pertinent și că, în plus, nu este pusă în discuție distribuția unui astfel de produs în sensul alineatului (7) al acestui articol.

⁸⁹ În această privință, articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” prevede că, pe baza reciprocității, este scutit de drepturi, de taxe și de redevențe, printre altele, combustibilul introdus sau furnizat pe teritoriul Uniunii

pentru a fi utilizat la bordul unei aeronave a unei companii aeriene stabilite în Statele Unite angajate în transportul aerian internațional, chiar și atunci când este folosit în partea călătoriei efectuată deasupra teritoriului Uniunii.

- 90 În ceea ce privește combustibilul alimentat pentru zborurile internaționale, trebuie subliniat că Uniunea a prevăzut în mod expres o scutire de impozit pentru produsele energetice livrate pentru utilizare drept carburant în aviație, scopul acesteia fiind în special ca Uniunea să se conformeze obligațiilor internaționale existente rezultate din Convenția de la Chicago, precum și celor care îi revin în temeiul acordurilor bilaterale internaționale privind serviciile aeriene pe care le-a încheiat cu anumite țări terțe și care se dovedesc a avea, cu privire la acest aspect, aceeași natură ca Acordul „Cer Deschis” (a se vedea Hotărârea *Système Helmholtz*, citată anterior, punctele 24 și 25).
- 91 În plus este cert că, în ceea ce privește zborurile comerciale internaționale, această scutire era anterioară momentului adoptării Directivei 2003/96 (a se vedea cu privire la acest aspect Hotărârea *Système Helmholtz*, citată anterior, punctul 22) și că, atunci când au prevăzut la articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” o obligație de a scuti de impozitare combustibilul alimentat, părțile la acest acord, atât Uniunea, cât și statele membre și Statele Unite, nu au făcut decât să reitereze, în ceea ce privește combustibilul alimentat, o obligație care rezultă din convenții internaționale, în special din Convenția de la Chicago.
- 92 În sfârșit, nu a fost nicidecum invocat, nici de statele membre, nici de instituțiile Uniunii care au prezentat observații, faptul că, în cadrul Acordului „Cer Deschis”, partenerul comercial al Uniunii nu scutea combustibilul alimentat al aeronavelor companiilor aeriene stabilite într-un stat membru.
- 93 Rezultă că, în ceea ce privește în mod specific combustibilul, condiția reciprocității care figurează la articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” nu constituie, în special în împrejurări precum cele din speță, în care părțile contractante și-au executat reciproc obligația în cauză, un obstacol în calea

posibilității ca obligația prevăzută de dispoziția menționată, de a scuti de drepturi, de taxe și de redevențe combustibilul alimentat, să fie invocată direct, în vederea controlului validității Directivei 2008/101.

- 94 Ținând seama de considerațiile de mai sus, trebuie să se admită că articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”, în ceea ce privește obligația de a scuti de drepturi, de taxe și de redevențe combustibilul alimentat al aeronavelor angajate în transportul aerian internațional între Uniune și Statele Unite, cu excepția redevențelor calculate în funcție de costurile serviciului prestat, poate fi invocat în cadrul prezentei trimeri preliminare în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101 în raport cu această dispoziție.

iii) Cu privire la articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis” coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta

- 95 În ceea ce privește prima teză a alineatului (3) al articolului 15 din Acordul „Cer Deschis”, aceasta urmărește să impună părților contractante obligația de a respecta standardele de protecție a mediului în aviație care figurează în anexele la Convenția de la Chicago, în afara cazurilor în care au fost făcute notificări privind diferențe față de aceste norme. Acest din urmă aspect nu constituie un element care condiționează obligația Uniunii de a respecta standardele menționate, ci constituie o posibilitate de a deroga de la această obligație.

- 96 Prevederea menționată este, așadar, necondiționată și suficient de precisă pentru ca Curtea să poată aprecia validitatea Directivei 2008/101 în raport cu o astfel de dispoziție (a se vedea, în ceea ce privește respectarea normelor de mediu rezultate dintr-o convenție, Hotărârea Pêcheurs de l'étang de Berre, citată anterior, punctul 47).

- 97 În ceea ce privește a doua teză a alineatului (3) menționat, aceasta prevede că orice măsură de protecție a mediului care influențează serviciile aeriene prevăzute de Acordul „Cer Deschis” trebuie să fie aplicată de părți în conformitate cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acordul menționat.
- 98 Astfel, chiar dacă, în cadrul aplicării măsurilor sale de protecție a mediului, Uniunea poate adopta anumite măsuri care au ca efect să limiteze unilateral volumul traficului, frecvența sau continuitatea serviciului în sensul articolului 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis”, aceasta trebuie totuși să aplice asemenea măsuri în condiții uniforme care să fie compatibile cu articolul 15 din Convenția de la Chicago, care prevede, în esență, că taxele de aeroport stabilite sau care pot fi stabilite pentru aeronavele folosite în servicii aeriene internaționale regulate nu trebuie să le depășească pe cele care se plătesc de aeronavele naționale folosite în servicii internaționale similare.
- 99 Rezultă că, având în vedere articolul 2 din Acordul „Cer Deschis”, care prevede că fiecare parte garantează companiilor aeriene ale ambelor părți posibilitatea concurenței loiale și echitabile pentru furnizarea serviciilor aeriene internaționale, articolul 15 alineatul (3) din acest acord coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care Uniunea adoptă măsuri de protecție a mediului sub forma unor taxe de aeroport care au ca efect să limiteze volumul traficului, frecvența sau continuitatea serviciilor aeriene transatlantice, astfel de taxe aplicate companiilor aeriene stabilite în Statele Unite nu trebuie să fie superioare celor impuse companiilor aeriene din Uniune și, în acest mod, din punctul de vedere al posibilității de a le fi aplicate asemenea taxe, aceste două categorii de companii aeriene trebuie să beneficieze din partea Uniunii de posibilitatea de a exercita o concurență loială și echitabilă.
- 100 Articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis” coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta conține astfel o obligație necondiționată și suficient de precisă care poate fi invocată în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101 în raport cu această dispoziție.

2. Cu privire la dreptul internațional cutumiar

¹⁰¹ Trebuie amintit că, astfel cum reiese din cuprinsul articolului 3 alineatul (5) TUE, Uniunea contribuie la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional. În consecință, atunci când adoptă un act, Uniunea este obligată să respecte dreptul internațional în ansamblul său, inclusiv dreptul internațional cutumiar, care este obligatoriu pentru instituțiile Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Poulsen și Diva Navigation, C-286/90, Rec., p. I-6019, punctele 9 și 10, precum și Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke, C-162/96, Rec., p. I-3655, punctele 45 și 46).

¹⁰² Prin urmare, trebuie să se examineze în primul rând dacă principiile la care se referă instanța de trimitere sunt recunoscute ca făcând parte din dreptul internațional cutumiar. În cazul unui răspuns afirmativ, va fi necesar, în al doilea rând, să se stabilească dacă și în ce măsură respectivele principii pot fi invocate de justițiabili pentru a pune în discuție validitatea unui act al Uniunii, precum Directiva 2008/101, într-o situație precum cea din acțiunea principală.

a) Cu privire la recunoașterea principiilor de drept internațional cutumiar invocate

¹⁰³ În această privință, instanța de trimitere se referă la un principiu potrivit căruia fiecare stat are suveranitate completă și exclusivă asupra propriului spațiu aerian, precum și la un alt principiu conform căruia niciun stat nu poate pretinde în mod legitim să își extindă suveranitatea asupra unei porțiuni din marea liberă. Instanța de trimitere menționează de asemenea principiul libertății de survol al mării libere.

¹⁰⁴ Aceste trei principii sunt considerate ca fiind expresia stadiului actual al dreptului internațional maritim și aerian cutumiar și de altfel au fost codificate la articolul 1 din Convenția de la Chicago [a se vedea, cu privire la recunoașterea unui astfel de principiu, Curtea Internațională de Justiție, Hotărârea din 27 iunie 1986, Activitățile militare și paramilitare din Nicaragua și împotriva acesteia (Nicaragua/ Statele Unite ale Americii), *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances* 1986, p. 392, punctul 212], la articolul 2 din Convenția de la Geneva din 29 aprilie 1958 asupra mării libere (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 450, p. 11) (a se vedea de asemenea, cu privire la recunoașterea acestui principiu, Curtea Permanentă de Justiție Internațională, Hotărârea din 7 septembrie 1927, Lotus, *Recueil CPJI* 1927, seria A, nr. 10, p. 25), precum și, respectiv, la articolul 87 alineatul (1) a treia teză din Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării, semnată la Montego Bay la 10 decembrie 1982, intrată în vigoare la 16 noiembrie 1994 și încheiată și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 98/392/CE a Consiliului din 23 martie 1998 (JO L 179, p. 1, Ediție specială, 04/vol. 4, p. 103).

¹⁰⁵ În plus, existența acestor principii de drept internațional nu a fost contestată nici de statele membre, nici de instituțiile Uniunii și nici de Republica Islanda sau de Regatul Norvegiei, în cadrul observațiilor scrise formulate de acestea sau în cadrul ședinței.

¹⁰⁶ În ceea ce privește, în schimb, al patrulea principiu enunțat de instanța de trimitere, și anume cel potrivit căruia aeronavele care survolează marea liberă sunt supuse jurisdicției exclusive a statului de înregistrare, trebuie să se constate că, pe lângă faptul că guvernul Regatului Unit și, într-o anumită măsură, guvernul german contestă existența unui astfel de principiu, nu există elemente suficiente pentru a demonstra că principiul de drept internațional cutumiar, recunoscut ca atare, potrivit căruia o navă aflată în marea liberă este în principiu supusă exclusiv legii statului său de pavilion (a se vedea Hotărârea Poulsen și Diva Navigation, citată anterior, punctul 22), s-ar aplica prin analogie aeronavelor care survolează marea liberă.

b) Cu privire la posibilitatea și la condițiile în care pot fi invocate principiile în cauză

¹⁰⁷ Este important de subliniat că principiile de drept internațional cutumiar menționate la punctul 103 din prezenta hotărâre pot fi invocate de un justițiabil în vederea examinării de către Curte a validității unui act al Uniunii în măsura în care, pe de o parte, aceste principii pot pune în discuție competența Uniunii de a adopta respectivul act (a se vedea Hotărârea din 27 septembrie 1988, *Ahlström Osakeyhtiö și alții/Comisia*, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 și 125/85-129/85, Rec., p. 5193, punctele 14-18, precum și Hotărârea din 24 noiembrie 1993, *Mondiet, C-405/92*, Rec., p. I-6133, punctele 11-16) și, pe de altă parte, actul în cauză poate afecta drepturi conferite justițiabilului de dreptul Uniunii sau poate crea în sarcina sa obligații în temeiul acestui drept.

¹⁰⁸ Or, în acțiunea principală, respectivele principii de drept internațional cutumiar sunt invocate, în esență, pentru ca Curtea să aprecieze dacă Uniunea era competentă, în raport cu aceste principii, să adopte Directiva 2008/101 în măsura în care aceasta extinde aplicarea Directivei 2003/87 la operatorii de aeronave din țări terțe ale căror zboruri care sosesc sau care pleacă de pe un aeroport situat pe teritoriul unui stat membru al Uniunii sunt în parte efectuate deasupra mării libere și deasupra teritoriului acestora din urmă.

¹⁰⁹ Prin urmare, chiar dacă reiese că principiile în cauză nu urmăresc decât să creeze obligații între state, nu se poate totuși exclude, în împrejurări precum cele din cauza cu care este sesizată instanța de trimitere, în care Directiva 2008/101 poate crea obligații în temeiul dreptului Uniunii în sarcina reclamantelor din acțiunea principală, că acestea din urmă ar putea invoca respectivele principii și că Curtea ar putea, așadar, examina validitatea directivei menționate în raport cu astfel de principii.

- ¹¹⁰ Cu toate acestea, întrucât un principiu de drept internațional cutumiar nu prezintă același nivel de precizie ca o dispoziție a unui acord internațional, controlul jurisdicțional trebuie în mod necesar să se limiteze la a stabili dacă, prin adoptarea actului în cauză, instituțiile Uniunii au săvârșit erori vădite de apreciere cu privire la condițiile de aplicare a acestor principii (a se vedea în acest sens Hotărârea Racke, citată anterior, punctul 52).
- ¹¹¹ Ținând seama de toate considerațiile de mai sus, urmează să se răspundă la prima întrebare că, dintre principiile și dispozițiile de drept internațional menționate de instanța de trimitere, nu pot fi invocate, în împrejurări precum cele din acțiunea principală și în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101, decât:
- pe de o parte, în limitele unui control al existenței unei erori vădite de apreciere imputabile Uniunii în ceea ce privește competența sa, în raport cu aceste principii, de a adopta această directivă:
 - principiul potrivit căruia fiecare stat are suveranitate completă și exclusivă asupra propriului spațiu aerian;
 - principiul potrivit căruia niciun stat nu poate pretinde în mod legitim să își extindă suveranitatea asupra unei porțiuni din marea liberă și
 - principiul care garantează libertatea de survol al mării libere și,

— pe de altă parte,

- articolul 7 și articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”, precum și
- articolul 15 alineatul (3) din acordul menționat coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta.

B — Cu privire la a doua, la a treia și la a patra întrebare

¹¹² Prin intermediul celei de a doua, al celei de a treia și al celei de a patra întrebări și ținând seama de răspunsul Curții la prima întrebare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească, în cazul și în măsura în care Directiva 2008/101 prevede că sistemul de comercializare a cotelor se aplică tronsoanelor de zbor care au loc în afara spațiului aerian al statelor membre, inclusiv zborurilor operate de aeronave înregistrate în state terțe, dacă această directivă este validă în raport cu principiile de drept internațional cutumiar menționate în răspunsul Curții la prima întrebare, precum și în raport cu articolul 7 și cu articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”, precum și cu articolul 15 alineatul (3) din aceasta coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acordul menționat.

¹¹³ Ținând seama de modul în care sunt formulate întrebările menționate și de faptul că reclamantele din acțiunea principală sunt companii aeriene înregistrate într-un stat terț, este necesar, în primul rând, să se stabilească dacă și în ce măsură Directiva 2008/101 se aplică tronsoanelor de zboruri internaționale efectuate de astfel de companii în afara spațiului aerian al statelor membre. În al doilea rând, va trebui să fie examinată validitatea directivei în acest context.

1. Cu privire la domeniul de aplicare *ratione loci* al Directivei 2008/101

114 Directiva 2003/87 se aplică, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din aceasta, emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I la aceasta și celor șase gaze cu efect de seră enumerate în anexa II la aceasta, printre care figurează CO₂-ul.

115 În această privință, Directiva 2008/101 a modificat anexa I la Directiva 2003/87, introducând în cadrul acesteia o categorie de activități intitulată „Aviație” și adăugând la punctul 2 din introducerea acestei anexe un al doilea paragraf, potrivit căruia, „[d]e la 1 ianuarie 2012, sunt incluse toate zborurile care sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru căruia i se aplică tratatul sau care pleacă de pe un astfel de aerodrom”.

116 Cu privire la acest aspect, trebuie subliniat că, printre excluderile enumerate în anexa I menționată, nu figurează criterii referitoare, în ceea ce privește aeronavele care pleacă de pe un aerodrom din Uniune, la aerodromul de sosire și, în ceea ce privește aeronavele care sosesc pe un aerodrom din Uniune, la aerodromul de plecare. În consecință, Directiva 2008/101 se aplică în mod indistinct zborurilor care au ca destinație sau ca punct de plecare teritoriul Uniunii, inclusiv celor care au ca punct de plecare sau ca destinație aerodromuri situate în afara acestui teritoriu. Aceasta reiese de altfel din considerentul (16) al Directivei 2008/101.

117 Așadar, directiva menționată nu este aplicabilă ca atare unor zboruri internaționale care survolează teritoriul statelor membre ale Uniunii sau cel al unor state terțe, în cazul în care aceste zboruri nu sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru sau nu pleacă de pe un astfel de aerodrom.

118 În schimb, atunci când un zbor care a plecat de pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat terț sosește pe un aerodrom situat pe teritoriul unuia dintre statele membre ale Uniunii sau atunci când un zbor care pleacă de pe un astfel de aerodrom are ca destinație un aerodrom situat într-un stat terț, reiese din partea B din anexa IV la Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, că operatorii de aeronave care efectuează astfel de zboruri trebuie să își declare emisiile pentru a se stabili, în conformitate cu articolul 12 alineatul (2a) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost introdus de Directiva 2008/101, numărul de cote pe care trebuie să le restituie pentru anul calendaristic precedent și care corespund emisiilor care au făcut obiectul verificării, aceste emisii fiind calculate pe baza unor date referitoare la totalitatea acestor zboruri.

119 În special, pentru a se calcula „tonele-kilometri”, se ia în considerare consumul de combustibil, care se determină cu ajutorul unei formule de calcul care urmărește să stabilească, în măsura în care este posibil, consumul real de combustibil pentru zborurile care se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2008/101.

120 Validitatea Directivei 2008/101 trebuie examinată în cadrul acțiunii principale în raport cu acest aspect, referitor la luarea în considerare a consumului de combustibil pentru totalitatea zborurilor internaționale care sosesc sau care pleacă de pe aerodromuri situate pe teritoriul statelor membre.

2. Cu privire la competența Uniunii, în raport cu normele de drept internațional cutumiar care pot fi invocate în cadrul acțiunii principale, de a adopta Directiva 2008/101

121 După cum s-a arătat la punctul 108 din prezenta hotărâre, cele trei principii de drept internațional cutumiar care pot fi invocate în speță în vederea aprecierii de către Curte a validității Directivei 2008/101 sunt, în mare măsură, legate de domeniul de aplicare teritorial al Directivei 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

- ¹²² Trebuie arătat încă de la început că dreptul Uniunii și în special Directiva 2008/101 nu pot face ca Directiva 2003/87 să fie aplicabilă ca atare aeronavelor înregistrate în state terțe care survolează teritoriul acestora din urmă sau marea liberă.
- ¹²³ Astfel, Uniunea trebuie să își exercite competențele cu respectarea dreptului internațional, așa încât Directiva 2008/101 trebuie să fie interpretată, iar domeniul său de aplicare limitat, în lumina normelor pertinente ale dreptului internațional al mării și ale dreptului internațional aerian (a se vedea în acest sens Hotărârea Poulsen și Diva Navigation, citată anterior, punctul 9).
- ¹²⁴ În schimb, reglementarea Uniunii poate fi aplicată unui operator al unei aeronave atunci când aceasta din urmă se află pe teritoriul unuia dintre statele membre și, mai specific, pe un aerodrom situat pe un astfel de teritoriu, deoarece într-un asemenea caz aeronava respectivă este supusă jurisdicției depline a acestui stat membru și a Uniunii (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Poulsen și Diva Navigation, citată anterior, punctul 28).
- ¹²⁵ În această privință, prin faptul că prevede un criteriu de aplicabilitate a Directivei 2008/101, în ceea ce privește operatorii de aeronave înregistrate într-un stat membru sau într-un stat terț, care este întemeiat pe împrejurarea că aceste aeronave efectuează un zbor care are plecarea sau sosirea pe un aerodrom situat pe teritoriul unuia dintre statele membre, Directiva 2008/101 nu încalcă, în măsura în care extinde la domeniul aviației aplicarea sistemului prevăzut de Directiva 2003/87, principiul teritorialității și nici suveranitatea statelor terțe, din care sau către care sunt efectuate aceste zboruri, asupra spațiului aerian aflat deasupra teritoriului lor, întrucât respectivele aeronave se află fizic pe teritoriul unuia dintre statele membre ale Uniunii și sunt astfel supuse, ca urmare a acestui fapt, jurisdicției depline a Uniunii.

- 126 O astfel de aplicare a dreptului Uniunii nu poate să pună în discuție nici principiul libertății de survol al mării libere, întrucât o aeronavă care survolează marea liberă nu este supusă, în măsura în care efectuează un astfel de survol, sistemului de comercializare a cotelor. În plus, o astfel de aeronavă poate, în anumite condiții, să traverseze spațiul aerian al unuia dintre statele membre fără însă ca operatorul acestei aeronave să fie supus acestui sistem.
- 127 Astfel, operatorul unei asemenea aeronave va fi supus sistemului de comercializare a cotelor numai în cazul în care a ales să opereze o cursă aeriană comercială care are ca destinație sau ca punct de plecare un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru, deoarece aeronava sa se află pe teritoriul acestui stat membru.
- 128 În ceea ce privește împrejurarea că operatorul unei aeronave care se află într-o asemenea situație are obligația de a restitui cote calculate în raport cu întregul zbor internațional pe care aeronava sa l-a efectuat sau îl va efectua având ca punct de plecare sau de sosire un astfel de aerodrom, trebuie amintit că, întrucât politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție în conformitate cu articolul 191 alineatul (2) TFUE, legiuitorul Uniunii poate alege, în principiu, să nu permită exercitarea pe teritoriul său a unei activități comerciale, în speță transportul aerian, decât cu condiția ca operatorii să respecte criteriile definite de Uniune și care urmăresc să asigure îndeplinirea obiectivelor pe care aceasta și le-a stabilit în ceea ce privește protecția mediului, în special atunci când aceste obiective se înscriu în logica unui acord internațional încheiat de Uniune, precum convenția-cadru și Protocolul de la Kyoto.
- 129 Pe de altă parte, faptul că, în cadrul aplicării reglementării Uniunii în domeniul mediului, anumite elemente care contribuie la poluarea aerului, a mării sau a teritoriului statelor membre sunt rezultatul unui eveniment care se desfășoară în parte în afara acestui teritoriu nu este de natură, în raport cu principiile de drept internațional cum ar fi că acestea pot fi invocate în acțiunea principală, să pună în discuție deplina aplicabilitate a dreptului Uniunii pe respectivul teritoriu (a se vedea în acest sens, în ceea ce

privește aplicarea dreptului concurenței, Hotărârea Ahlström Osakeyhtiö și alții/Comisia, citată anterior, punctele 15-18, precum și, în ceea ce privește hidrocarburile deversate accidental dincolo de limitele mării teritoriale a unui stat membru, Hotărârea din 24 iunie 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Rep., p. I-4501, punctele 60-62).

- ¹³⁰ Rezultă că Uniunea era competentă, în raport cu principiile de drept internațional cumtumar care pot fi invocate în cadrul acțiunii principale, să adopte Directiva 2008/101, în măsura în care aceasta din urmă extinde la toate zborurile care sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru sau care pleacă de pe un astfel de aerodrom sistemul de comercializare a cotelor prevăzut de Directiva 2003/87.

3. Cu privire la validitatea Directivei 2008/101 în raport cu Acordul „Cer Deschis”

a) Cu privire la validitatea Directivei 2008/101 în raport cu articolul 7 din Acordul „Cer Deschis”

- ¹³¹ ATA și celelalte reclamante susțin, în esență, că Directiva 2008/101 încalcă articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” în măsura în care, în privința acestora, respectivul articol nu prevede respectarea de către aeronavele care asigură un serviciu aerian internațional a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale Uniunii decât atunci când intră sau ies de pe teritoriul statelor membre sau, în ceea ce le privește pe cele care reglementează exploatarea și navigarea respectivelor aeronave, atunci când aeronavele acestora se află pe acest teritoriu. Or, această directivă ar urmări să aplice sistemul de comercializare a cotelor prevăzut de Directiva 2003/87 nu numai la momentul intrării aeronavelor pe teritoriul statelor membre sau la momentul ieșirii de pe acesta, ci și în cazul tronsoanelor de zbor realizate deasupra mării libere și deasupra teritoriului statelor terțe.

132 În această privință, este suficient să se amintească faptul că Directiva 2008/101 nu face ca Directiva 2003/87 să fie aplicabilă ca atare aeronavelor înregistrate în state terțe care survolează teritoriul acestora din urmă sau marea liberă.

133 Astfel, operatorii unor asemenea aeronave sunt supuși sistemului de comercializare a cotelor numai în cazul în care aleg să opereze o cursă aeriană comercială care are ca destinație sau ca punct de plecare un aerodrom situat pe teritoriul statelor membre, deoarece aeronavele lor utilizează astfel de aerodromuri.

134 Directiva 2008/101 prevede că Directiva 2003/87 se aplică zborurilor care sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru sau care pleacă de pe un astfel de aerodrom. Așadar, în măsura în care această reglementare se aplică pe teritoriul statelor membre în ceea ce privește intrarea și ieșirea aeronavelor care asigură servicii aeriene internaționale, atât europene, cât și transatlantice, reiese în mod expres din cuprinsul articolului 7 alineatul (1) din Acordul „Cer Deschis” că o astfel de reglementare se aplică oricărei aeronave utilizate de companiile aeriene ale celeilalte părți la acest acord și că o astfel de aeronavă este obligată să respecte această reglementare.

135 Rezultă că articolul 7 alineatul (1) din Acordul „Cer Deschis” nu se opune aplicării sistemului de comercializare a cotelor instituit de Directiva 2003/87 unor operatori de aeronave precum companiile aeriene stabilite în Statele Unite atunci când aeronavele acestora asigură zboruri care sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru sau care pleacă de pe un astfel de aerodrom.

b) Cu privire la validitatea Directivei 2008/101 în raport cu articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”

136 ATA și celelalte reclamante, precum și IATA susțin, în esență, că Directiva 2008/101, în măsura în care extinde la domeniul aviației internaționale sistemul de comercializare a cotelor prevăzut de Directiva 2003/87, încalcă obligația, stabilită la articolul 11

alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” în sarcina Uniunii, de a scuti de drepturi, de taxe și de redevențe combustibilul alimentat. În special, aceste părți din acțiunea principală susțin că numai redevențele calculate în funcție de costurile serviciului prestat pot fi aplicate de Uniune, însă sistemul prevăzut de Directiva 2003/87 nu se încadrează în sfera acestei derogări.

137 În această privință, trebuie subliniat că respectivele dispoziții ale Acordului „Cer Deschis” urmăresc să reglementeze anumite aspecte referitoare la costurile economice ale transportului aerian, garantând în același timp condiții de egalitate pentru companiile aeriene. Sub rezerva reciprocității, aceste dispoziții interzic, printre altele, anumite tipuri de taxe vamale la import, de taxe și de redevențe aplicate combustibilului.

138 În ceea ce privește normele cuprinse în Directiva 2008/101, acestea au ca obiect să extindă la operatorii de aeronave sistemul de comercializare a cotelor instituit prin Directiva 2003/87. Astfel, acestea urmăresc în principal obiectivul unei mai bune protecții a mediului.

139 În plus, trebuie amintit că, chiar dacă obiectivul final al sistemului de comercializare a cotelor este protecția mediului prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, acest sistem nu asigură prin el însuși reducerea emisiilor, ci încurajează și favorizează identificarea celor mai scăzute costuri pentru a obține o reducere a respectivelor emisii la un nivel determinat. Avantajele de mediu depind de rigoarea cu care se stabilește cantitatea totală de cote acordate, care constituie limita globală a emisiilor autorizate de sistemul menționat (Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 31).

140 Rezultă de asemenea că logica economică a sistemului de comercializare a cotelor constă în a face așa încât reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră necesare atingerii unui rezultat de mediu prestabilit să se realizeze la cele mai scăzute costuri. În

special permițând vânzarea cotelor alocate, acest sistem urmărește stimularea tuturor participanților la sistemul menționat să emită o cantitate de gaze cu efect de seră inferioră cotelor ce le-au fost acordate inițial, pentru ca astfel să cedeze surplusul unui alt participant care a produs o cantitate de emisii superioară cotelor alocate (Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, citată anterior, punctul 32).

¹⁴¹ Este adevărat că, în ceea ce privește domeniul aviației, legiuitorul Uniunii, după cum reiese din partea B din anexa IV la Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, a ales să se bazeze pe consumul de combustibil al aeronavelor operatorilor pentru a defini o formulă care să permită calcularea emisiilor respectivelor operatori legate de zborurile, incluse în domeniul de aplicare al acestei anexe, efectuate de aeronavele lor. Operatorii de aeronave trebuie, așadar, să restituie un număr de cote egal cu totalitatea emisiilor din decursul anului calendaristic precedent, care sunt calculate în funcție de consumul lor de combustibil pentru toate zborurile lor care se încadrează în domeniul de aplicare al directivei, precum și în funcție de un factor de emisie.

¹⁴² Cu toate acestea, spre deosebire de ceea ce caracterizează prelevările obligatorii asupra deținerii și consumului de combustibil, nu există o legătură directă și indisolubilă între cantitatea de combustibil deținută sau consumată de o aeronavă și sarcina financiară care revine operatorului unei astfel de aeronave în cadrul funcționării sistemului de comercializare a cotelor. Costul concret suportat de acest operator și care rezultă din cantitatea de cote care trebuie restituită, calculată în special pe baza consumului de combustibil, nu depinde direct, fiind vorba despre o măsură bazată pe piață, de numărul de cote care trebuie să fie restituite, ci de numărul de cote alocate inițial acestui operator, precum și de prețul acestora pe piață în cazul în care se dovedește a fi necesară achiziționarea unor cote suplimentare pentru a acoperi emisiile respectivului operator. Pe de altă parte, nu poate fi exclusă posibilitatea ca un operator de aeronave, chiar dacă a deținut sau a consumat combustibil, să nu suporte nicio sarcină financiară ca urmare a participării sale la sistemul menționat sau chiar ca acesta să realizeze un profit prin transmiterea cu titlu oneros a cotelor sale excedentare.

¹⁴³ Reiese că, spre deosebire de un drept, de o taxă sau de o redevență aplicate consumului de combustibil, sistemul instituit prin Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, pe lângă faptul că nu urmărește să dea naștere unor venituri pentru autoritățile publice, nu permite nicidecum stabilirea, în raport cu o bază de impozitare și cu o rată definite *a priori*, a unui quantum care trebuie să fie plătit pentru fiecare tonă de combustibil consumat pentru toate zborurile efectuate într-un an calendaristic.

¹⁴⁴ Prin urmare, un asemenea sistem se deosebește fundamental de sistemul suedez care a făcut obiectul cauzei care a determinat pronunțarea Hotărârii din 10 iunie 1999, Braathens (C-346/97, Rec., p. I-3419), în care Curtea a considerat, la punctul 23, în ceea ce privește o taxă de protecție a mediului plătită integral statului, că o astfel de taxă afecta chiar consumul de combustibil, în special deoarece exista o legătură directă și indisolubilă între consumul de combustibil și substanțele poluante vizate de această taxă, și că respectiva taxă constituia deci o acciză care afecta navigația aeriană internă cu caracter comercial, cu încălcarea scutirii prevăzute de dispozițiile aplicabile în materie.

¹⁴⁵ Având în vedere toate aceste considerații, nu se poate susține că Directiva 2008/101 prevede un tip de prelevare obligatorie în favoarea autorităților publice care ar putea fi considerată ca reprezentând o taxă vamală, o taxă sau o redevență aplicată combustibilului deținut sau consumat de operatorii de aeronave.

¹⁴⁶ Faptul că operatorii de aeronave pot achiziționa cote suplimentare, pentru a-și acoperi emisiile efective, nu numai de la alți operatori, ci și de la autoritățile publice, în cadrul scoaterii la licitație a 15 % din cotele totale, nu este în nici un caz de natură să infirme această concluzie.

¹⁴⁷ Prin urmare, trebuie să se constate că, prin faptul că a extins aplicarea Directivei 2003/87 la aviație, Directiva 2008/101 nu încalcă nicidecum obligația de scutire aplicabilă combustibilului alimentat, astfel cum este prevăzută la articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”, dat fiind că sistemul de comercializare a cotelor constituie, ca urmare a caracteristicilor sale specifice, o măsură bazată pe piață, iar nu un drept, o taxă sau o redevență aplicată combustibilului alimentat.

c) Cu privire la validitatea Directivei 2008/101 în raport cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis” coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta

¹⁴⁸ ATA și celelalte reclamante susțin, în esență, că aplicarea Directivei 2003/87 în cazul companiilor aeriene stabilite în Statele Unite constituie o încălcare a articolului 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”, întrucât o astfel de măsură în domeniul mediului este incompatibilă cu normele prevăzute de OACI în materie. Pe de altă parte, Directiva 2008/101, prin faptul că face ca sistemul prevăzut de Directiva 2003/87 să fie aplicabil aviației, ar constitui o măsură care limitează în special volumul traficului și frecvența serviciilor, cu încălcarea articolului 3 alineatul (4) din acest acord. În sfârșit, aplicarea unui astfel de sistem ar reprezenta o taxă incompatibilă cu articolul 15 din Convenția de la Chicago, dispoziție pe care părțile la Acordul „Cer Deschis” s-au angajat să o respecte în conformitate cu articolul 3 alineatul (4) din acest acord.

¹⁴⁹ Mai întâi, trebuie subliniat că, în orice caz, nici instanța de trimitere, nici ATA și nici celelalte reclamante nu au prezentat elemente care să indice că Uniunea, prin adoptarea Directivei 2008/101, care face ca Directiva 2003/87 să fie aplicabilă aviației, ar fi încălcat o normă referitoare la protecția mediului adoptată de OACI în sensul articolului 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”. În plus, Rezoluția A/37-19 a OACI, care prevede în anexă o serie de principii directoare privind elaborarea și punerea în aplicare a unor măsuri bazate pe piață („Market-Based Measures”, denumite

în continuare „MBM”), nu indică faptul că MBM-uri precum sistemul Uniunii de comercializare a cotelor ar fi contrare normelor în domeniul mediului adoptate de OACI.

150 Anexa menționată indică, la literele (b) și, respectiv, (f), pe de o parte, că astfel de MBM-uri ar trebui să favorizeze limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră ale aviației internaționale și, pe de altă parte, că nu ar trebui să existe suprapuneri între MBM-urile instituite, așa încât emisiile de CO₂ ale aviației internaționale să fie luate în considerare doar o singură dată în cadrul unor astfel de sisteme.

151 Or, aceasta corespunde întocmai obiectivului enunțat la articolul 25a din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, care urmărește să asigure o interacțiune optimă între sistemul Uniunii de comercializare a cotelor și MBM-urile care ar fi adoptate de state terțe, așa încât să nu existe o dublă aplicare a acestor sisteme în ceea ce privește aeronavele care efectuează curse internaționale, indiferent dacă sunt înregistrate într-un stat membru sau într-un stat terț. Un asemenea obiectiv corespunde de altfel celui care stă la baza articolului 15 alineatul (7) din Acordul „Cer Deschis”.

152 În ceea ce privește validitatea Directivei 2008/101 în raport cu articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”, trebuie să se arate că această dispoziție, coroborată cu articolul 3 alineatul (4) din acest acord, nu împiedică părțile la acesta să adopte măsuri care ar limita volumul traficului, frecvența sau continuitatea serviciului sau tipul de aeronave exploatate de companiile aeriene stabilite pe teritoriul acestor părți, atunci când asemenea măsuri sunt legate de protecția mediului.

153 Astfel, articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” prevede explicit că niciuna dintre cele două părți la acesta nu poate recurge la astfel de limitări, „cu excepția

cazurilor cu motivație [...] de mediu”. Pe de altă parte, este important de subliniat că, în orice caz, sistemul de comercializare a cotelor nu stabilește nicio limită în ceea ce privește emisiile aeronavelor care pleacă sau care sosesc pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru și nici nu limitează frecvența sau continuitatea serviciului, obligația esențială care revine operatorilor de aeronave fiind numai de a restitui cote corespunzătoare emisiilor lor reale. Pe de altă parte, pentru motivele expuse la punctele 141-147 din prezenta hotărâre, o astfel de obligație nu poate fi considerată o taxă de aeroport.

154 Articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis” coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acest acord prevede în schimb că, atunci când părțile la Acordul „Cer Deschis” adoptă astfel de măsuri de protecție a mediului, acestea trebuie, după cum reiese din cuprinsul punctului 99 din prezenta hotărâre, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu companiilor aeriene în cauză.

155 Or, în această privință, trebuie să se constate că, astfel cum reiese de altfel în mod explicit din considerentul (21) al Directivei 2008/101, Uniunea a prevăzut în mod expres o aplicare uniformă a sistemului de comercializare a cotelor în ceea ce privește toți operatorii de aeronave care efectuează curse internaționale al căror punct de plecare sau de sosire se află pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru și, în special, aceasta a urmărit să respecte cu strictețe dispozițiile privind nediscriminarea din acordurile bilaterale cu statele terțe privind serviciile aeriene, asemănător prevederilor cuprinse în articolul 2 și în articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis”.

156 Prin urmare, Directiva 2008/101, prin faptul că prevede, printre altele, aplicarea sistemului de comercializare a cotelor în mod nediscriminatoriu în ceea ce privește atât operatorii de aeronave stabiliți în Uniune, cât și cei stabiliți în state terțe, nu este nevalidă în raport cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis” coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta.

- 157 Având în vedere toate considerațiile prezentate mai sus, trebuie să se concluzioneze că examinarea Directivei 2008/101 nu a evidențiat elemente de natură să afecteze validitatea acesteia.

IV — Cu privire la cheltuielile de judecată

- 158 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **Dintre principiile și dispozițiile de drept internațional menționate de instanța de trimitere, nu pot fi invocate, în împrejurări precum cele din acțiunea principală și în vederea aprecierii validității Directivei 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității, decât:**

- **pe de o parte, în limitele unui control al existenței unei erori vădite de apreciere imputabile Uniunii în ceea ce privește competența sa, în raport cu aceste principii, de a adopta această directivă:**
- **principiul potrivit căruia fiecare stat are suveranitate completă și exclusivă asupra propriului spațiu aerian;**

- **principiul potrivit căruia niciun stat nu poate pretinde în mod legitim să își extindă suveranitatea asupra unei porțiuni din marea liberă și**
- **principiul care garantează libertatea de survol al mării libere și,**
- **pe de altă parte,**
- **articolul 7 și articolul 11 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) din Acordul privind transportul aerian încheiat la 25 și la 30 aprilie 2007 între Statele Unite ale Americii, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, precum și**
- **articolul 15 alineatul (3) din acordul menționat coroborat cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din acesta.**

2) Examinarea Directivei 2008/101 nu a evidențiat elemente de natură să afec-teze validitatea acesteia.

Semnături