

Zadeva C-366/10

Air Transport Association of America in drugi proti Secretary of State for Energy and Climate Change

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 2003/87/ES – Sistem za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov – Direktiva 2008/101/ES – Vključitev letalskih dejavnosti v ta sistem – Veljavnost – Čikaška konvencija – Kjotski protokol – Sporazum o zračnem prometu EU/Združene države – Načela mednarodnega običajnega prava – Pravni učinki – Sklicevanje – Ekstrateritorialnost prava Unije – Pojma ‚pristojbina‘ in ‚taksa‘“

Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott, predstavljeni 6. oktobra
2011 I - 13765
Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 21. decembra 2011 I - 13833

Povzetek sodbe

1. *Mednarodni sporazumi – Sporazumi Unije – Učinki sporazuma v Uniji, če ne vsebuje izrecnih določb o teh učinkih*
(člena 216(2) PDEU in 267 PDEU)

2. *Vprašanja za predhodno odločanje – Pristojnost Sodišča – Preučitev veljavnosti direktive glede na mednarodno konvencijo – Čikaška konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu – Konvencija, ki ne zavezuje Unije – Izključitev*
(člena 267 PDEU in 351 PDEU; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101)

3. *Vprašanja za predhodno odločanje – Pristojnost Sodišča – Preučitev veljavnosti direktive glede na mednarodno konvencijo – Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti – Protokol, ki zavezuje Unijo – Določbe, ki niso nepogojne in dovolj natančne – Izključitev*
(člen 267 PDEU; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101; Sklep Svet 94/69 in Odločba Sveta 2002/358)

4. *Vprašanja za predhodno odločanje – Pristojnost Sodišča – Preučitev veljavnosti direktive glede na mednarodno konvencijo – Sporazum o zračnem prometu, sklenjen med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Združenimi državami Amerike na drugi – Pravila, ki se nanašajo neposredno na letalske družbe – Vključitev*
(člen 267 PDEU; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101; sklepa Sveta in predstavnikov vlad držav članic 2007/339 in 2010/465)

5. *Vprašanja za predhodno odločanje – Pristojnost Sodišča – Preučitev veljavnosti direktive glede na mednarodno običajno pravo – Načelo suverenosti držav v zračnem prostoru nad svojim ozemljem, načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti nobenega dela odprtega morja svoji suverenosti, in načelo o svobodi letenja nad odprtim morjem – Vključitev – Pogoji in meje*
(člen 3(5) PEU; člen 267 PDEU; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101)

6. *Mednarodno javno pravo – Načela – Načela mednarodnega običajnega prava – Izključna podvrženost ladje na odprtem morju zakonu države, pod katere zastavo pluje – Uporaba po analogiji za zrakoplove, ki letijo nad odprtim morjem – Izključitev*

7. *Okolje – Onesnaževanje zraka – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Vključitev letalskih dejavnosti v ta sistem – Pristojnost Unije za to vključitev glede na načela mednarodnega običajnega prava: načelo suverenosti držav v zračnem prostoru nad svojim ozemljem, načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti nobenega dela odprtega morja svoji suverenosti, in načelo o svobodi letenja nad odprtim morjem (člen 191(2) PDEU, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101)*
8. *Okolje – Onesnaževanje zraka – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Vključitev letalskih dejavnosti v ta sistem – Pristojnost Unije za to vključitev glede na pravilo iz Sporazuma o odprtem nebu, ki nalaga spoštovanje zakonodajnih in uredbenih določb vsake pogodbenice (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101)*
9. *Okolje – Onesnaževanje zraka – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Vključitev letalskih dejavnosti v ta sistem – Pristojnost Unije za to vključitev glede na določbe iz Sporazuma o odprtem nebu, ki se nanašajo na carinske dajatve in takse (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101)*
10. *Okolje – Onesnaževanje zraka – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Vključitev letalskih dejavnosti v ta sistem – Pristojnost Unije za to vključitev glede na določbe iz Sporazuma o odprtem nebu, ki se nanašajo na okolje (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/101)*

1. V skladu z načeli mednarodnega prava se lahko institucije Unije, ki so pristojne za pogajanja s tretjimi državami in za sklenitev mednarodnega sporazuma z njimi, s temi državami dogovorijo o učinkih, ki jih mora ta sporazum imeti v notranjem

pravu pogodbenic. Le če to vprašanje ni bilo urejeno s sporazumom, je naloga pristojnih sodišč, zlasti Sodišča, da odločijo o tem vprašanju, kakor odločajo o vseh drugih vprašanjih o razlagi, ki se nanašajo na uporabo sporazuma v Uniji.

Institucije Unije so, kadar mednarodne sporazume sklene Unija, na podlagi člena 216(2) PDEU vezane s takimi sporazumi, ki torej prevladajo nad akti Unije. Torej lahko neskladje tega akta s takimi pravili mednarodnega prava vpliva na veljavnost akta Unije. Ob sklicevanju na tako neveljavnost pred nacionalnim sodiščem Sodišče preveri, ali so v okviru zadeve, ki mu je predložena v odločanje, izpolnjeni nekateri pogoji, zato da bi ugotovilo, ali lahko na podlagi člena 267 PDEU presoja o veljavnosti zadevnega akta Unije v razmerju do pravil mednarodnega prava. Unija mora biti namreč najprej vezana s takimi pravili. Dalje, Sodišče lahko preuči veljavnost akta iz prava Unije v razmerju do mednarodnega sporazuma, samo če temu ne nasprotujeta njegova narava in sistematika. Nazadnje, kadar narava in sistematika obravnavanega sporazuma omogočata preverjanje veljavnosti akta iz prava Unije glede na določbe tega sporazuma, je potrebno tudi, da se določbe tega sporazuma, na katere se sklicuje zaradi preučitve akta iz prava Unije, z vidika vsebine zdijo nepojne in dovolj natančne.

2. Čeprav glede tega člen 351, prvi odstavek, PDEU vsebuje obveznost institucij Unije, da ne ovirajo izpolnjevanja obveznosti držav članic, ki izvirajo iz konvencij, sklenjenih pred 1. januarjem 1958, kot je Čikaška konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu, pa je namen te obveznosti institucij zadevnim državam članicam omogočiti, da spoštujejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi prej sklenjene konvencije, ne da bi zato Unijo vezale glede tretjih držav pogodbenic te konvencije. Samo če in kolikor je Unija na podlagi pogodb EU in DEU prevzela pristojnosti, ki so jih pred tem na področju izvajanja te mednarodne konvencije izvajale države članice Unije, določbe te konvencije v zadevi v glavni stvari učinkujejo tako, da vežejo Unijo.

Toda čeprav je Unija res pridobila nekatere izključne pristojnosti, da s tretjimi državami sklepa obveznosti, ki spadajo na področje uporabe ureditve Unije o mednarodnem zračnem prevozu in torej na področje uporabe Čikaške konvencije, to še ne pomeni, da ima izključno pristojnost na celotnem področju mednarodnega civilnega letalstva, kot je zajeto s to konvencijo.

(Glej točke od 49 do 54.)

Ker torej Unija do danes ni v celoti prevzela pristojnosti, ki so jih prej izvajale države članice na področju uporabe Čikaške konvencije, s to konvencijo ni vezana. Torej Sodišče v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ne more preučiti veljavnosti Direktive 2008/101, s katero je bila spremenjena Direktiva 2003/87 zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, v razmerju do Čikaške konvencije kot take.

(Glej točke 61, 62, 69, 71 in 72.)

3. Iz Sklepa 94/69 o sklenitvi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja in Odločbe 2002/358 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti je razvidno, da je Unija odobrila Kjotski protokol. Zato so določbe tega sporazuma od začetka njegove veljavnosti sestavni del pravnega reda Unije.

Vendar čeprav Kjotski protokol določa obveznosti v številkah glede zmanjšanja

emisij toplogrednih plinov za obdobje obveznosti od 2008 do 2012, lahko pogodbenice tega protokola izpolnjujejo obveznosti na način in s hitrostjo, o katerih se sporazumejo. Določba, kot je člen 2(2) Kjotskega protokola, ki določa, da si njegove pogodbenice prek Mednarodne organizacije civilnega letalstva prizadevajo za omejevanje ali zmanjševanje emisij toplogrednih plinov iz goriv v letalstvu, se glede na vsebino nikakor ne more šteti za nepogojno in dovolj natančno, da lahko za posameznike ustvari pravico, da se nanjo sklicujejo na sodišču zaradi izpodbijanja veljavnosti Direktive 2008/101, s katero je bila spremenjena Direktiva 2003/87 zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti. Zato se v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče sklicevati na Kjotski protokol zaradi presoje veljavnosti te direktive.

(Glej točke 73 in od 76 do 78.)

4. Sporazum o zračnem prometu, sklenjen med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Združenimi državami Amerike na drugi (Sporazum o odprtem nebu), je bil odobren

v imenu Unije s sklepoma 2007/339 in 2010/465 o podpisu in začasnemu uporabi sporazuma oziroma protokola, s katerim je bil ta sporazum spremenjen. Zato so določbe tega sporazuma od začetka njegove veljavnosti sestavni del pravnega reda Unije.

trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, v razmerju do določb takega sporazuma.

(Glej točke 79 in od 82 do 84.)

Sporazum o odprtem nebu se posebej nanaša na letalske družbe s sedežem na ozemlju pogodbenic tega sporazuma. Z nekaterimi določbami tega sporazuma so tem družbam neposredno podeljene pravice, medtem ko jim druge določbe tega sporazuma nalagajo obveznosti.

5. Kot je razvidno iz člena 3(5) PEU, Unija prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava. Zato mora ob sprejetju akta spoštovati mednarodno pravo v celoti, vključno z mednarodnim običajnim pravom, ki veže institucije Unije.

Dejstvo, da so pogodbenice Sporazuma o odprtem nebu ustvarile posebni institucionalni okvir za posvetovanja in pogajanja med sabo o izvajanju tega sporazuma, ne zadošča za izključitev uporabe sodne poti. Torej, ker ta sporazum vpeljuje pravila, ki se nanašajo neposredno na letalske družbe ter jim dajejo pravice in svoboščine, na katere se je mogoče sklicevati v postopkih proti pogodbenicam tega sporazuma, in ker narava in sistematika tega sporazuma temu ne nasprotujeta, lahko Sodišče presoja veljavnost akta iz prava Unije, kot je Direktiva 2008/101 o spremembi Direktive 2003/87 zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za

Posameznik se lahko sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava, kot je načelo, da ima vsaka država popolno in izključno suverenost v zračnem prostoru nad svojim ozemljem, načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti nobenega dela odprtega morja svoji suverenosti, in načelo o svobodi letenja nad odprtim morjem, zato da bi Sodišče preučilo veljavnost akta Unije, če lahko po eni strani ta načela povzročijo dvom o pristojnosti Unije za sprejetje tega akta

in če lahko po drugi strani zadevni akt vpliva na pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije in lahko ustvarijo obveznosti glede na to pravo.

storile očitne napake pri presoji glede pogojev za uporabo teh načel.

(Glej točke 101, 103 in od 107 do 110.)

6. Ne obstajajo zadostni elementi, da bi se dokazalo, da načelo mednarodnega običajnega prava, priznано kot tako, po katerem je ladja na odprtem morju načeloma izključno podvržena zakonu države, pod katere zastavo pluje, po analogiji velja tudi za zrakoplove, ki letijo nad odprtim morjem.

Ob sklicevanju na ta načela, da bi Sodišče v okviru predhodne odločbe presodilo, ali je bila Unija pristojna za sprejetje Direktive 2008/101, saj ta razširja uporabo Direktive 2003/87 na operatorje zrakoplovov tretjih držav, katerih leti s prihodom na letališče na ozemlju države članice Unije ali odhodom s takega letališča so deloma opravljeni nad odprtim morjem, deloma pa nad ozemljem teh držav, čeprav se zdi, da ta načela ustvarjajo obveznosti samo med državami, pa v okoliščinah, v katerih lahko Direktiva 2008/101 ustvarja obveznosti glede prava Unije za letalske družbe, tožeče stranke v glavni stvari, ni mogoče izključiti, da se lahko te stranke sklicujejo na ta načela in da lahko Sodišče preuči veljavnost te direktive v razmerju do teh načel. Vendar ker načelo mednarodnega običajnega prava ni enako natančno kot določba mednarodnega sporazuma, se mora sodni nadzor nujno omejiti na vprašanje, ali so institucije Unije s sprejetjem zadevnega akta

(Glej točko 106.)

7. Pravo Unije, natančneje, Direktiva 2008/101 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, ne more povzročiti, da Direktiva 2003/87 postane kot taka veljavna za zrakoplove, registrirane v tretjih državah, ki letijo čez te države ali čez odprto morje. Pristojnosti Unije je namreč treba izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava, tako da je treba Direktivo 2008/101 razlagati in njeno področje uporabe omejevati ob upoštevanju upoštevnihih pravil mednarodnega pomorskega prava in mednarodnega letalskega prava.

Glede tega Direktiva 2008/101 s tem, da določa merilo za uporabo za operatorje zrakoplovov, ki temelji na okoliščini, da ti zrakoplovi opravljajo lete z vzletom ali pristankom na letališču na ozemlju ene od držav članic, ne krši načela teritorialnosti niti suverenosti tretjih držav, v katerih se pri teh letih vzleti ali pristane, nad zračnim prostorom, ki je nad njihovim ozemljem, ker so ti zrakoplovi fizično na ozemlju ene od držav članic Unije in so tako na podlagi tega podvrženi polni jurisdikciji Unije. Taka uporaba prava Unije tudi ne more povzročiti dvoma o načelu o svobodi letenja nad odprtim morjem, saj zrakoplov, ki leti čezenj, pri takem preletu ni podvržen sistemu za trgovanje s pravicami. Samo če se operator takega zrakoplova odloči, da bo uporabljal komercialno zračno linijo s prihodom na letališče ali odhodom z letališča na ozemlju države članice, bo tak operator, ker je njegov zrakoplov na ozemlju te države članice, podvržen sistemu za trgovanje s pravicami.

o svobodi letenja nad odprtim morjem, ne more povzročiti dvoma o polni veljavi prava Unije na tem ozemlju. Ker je cilj okoljske politike Unije v skladu s členom 191(2) PDEU doseči visoko raven varstva, se zakonodajalec Unije načeloma lahko odloči, da dovoli opravljanje gospodarske dejavnosti, v obravnavanem primeru letalski prevoz, na ozemlju Unije samo pod pogojem, da operatorji spoštujejo merila, ki jih določi Unija in s katerimi se sledi ciljem, ki si jih je zastavila na področju varstva okolja, zlasti kadar se ti cilji navezujejo na podaljšanje mednarodnega sporazuma, ki ga je Unija podpisala, kot sta Okvirna konvencija in Kjotski protokol.

(Glej točke 122, 123 in od 125 do 129.)

Pogoj, da mora operator zrakoplova, predati pravice do emisij, izračunane glede na vse mednarodne lete, ki jih je ali jih bo opravil, glede na načela mednarodnega običajnega prava, kot so načelo, da ima vsaka država popolno in izključno suverenost nad svojim zračnim prostorom, načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti katerega koli dela odprtega morja svoji suverenosti, in načelo

8. Direktiva 2008/101 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti določa, da se Direktiva 2003/87 uporablja za lete zrakoplovov z vzletom ali pristankom na letališču, ki je na ozemlju države članice. Ker ta

ureditev na ozemlju držav članic ureja prihod in odhod zrakoplovov tako v evropskem kakor v čezatlantskem mednarodnem zračnem prometu, je v členu 7(1) Sporazuma o zračnem prometu, sklenjenega med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Združenimi državami Amerike na drugi (Sporazum o odprtem nebu) izrecno navedeno, da taka ureditev velja za vse zrakoplove, ki jih uporabljajo letalske družbe druge pogodbenice tega sporazuma, in da mora operator takega zrakoplova ravnati v skladu s to ureditvijo. Torej člen 7(1) Sporazuma o odprtem nebu ne nasprotuje uporabi sistema za trgovanje s pravicami, ki je bil z Direktivo 2003/87 uveden za operatorje zrakoplovov, kot je letalska družba s sedežem v Združenih državah, kadar s svojimi zrakoplovi opravljajo lete s prihodom ali odhodom na letališču na ozemlju države članice.

(Glej točki 134 in 135.)

9. Drugače od dajatev, taks in pristojbin, naloženih za porabo goriva, sistem, ki je bil uveden z Direktivo 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti,

kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101, poleg tega, da ne ustvarja prihodkov v korist javnih organov, nikakor ne omogoča, da se na podlagi davčne osnove in stopnje, določene *a priori*, izračuna znesek, dolgovan na tono porabljenega goriva za vse lete, opravljene v enem koledarskem letu.

Tako ni mogoče trditi, da Direktiva 2008/101 vsebuje obliko obvezne dajatve v korist javnih organov, ki bi jo bilo mogoče šteti za carinsko dajatev, takso ali pristojbino za gorivo, ki ga imajo ali porabijo operatorji zrakoplovov. Okoliščina, da lahko operatorji zrakoplovov pridobijo dodatne pravice za pokritje svojih dejanskih emisij ne samo pri drugih operatorjih, ampak tudi pri javnih organih v okviru dražbe 15 % vseh pravic, nikakor ne more ovreči te ugotovitve.

Zato Direktiva 2008/101 s tem, da uporabi Direktive 2003/87 razširja na letalstvo, nikakor ne krši obveznosti oprostitev, ki se uporablja za polnjenje z gorivom, kot je določena v členu 11(1) in (2)(c) Sporazuma o zračnem prometu, sklenjenega med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Združenimi državami Amerike na drugi, glede na to,

da sistem za trgovanje s pravicami zaradi njemu lastnih značilnosti pomeni ukrep, ki temelji na trgu, in ne dajatev, takso ali pristojbino za polnjenje z gorivom.

(Glej točke 143 in od 145 do 147.)

10. Cilj, naveden v členu 25a Direktive 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101, v skladu s katerim naj bi se zagotovilo optimalno součinkovanje sistemov za trgovanje s pravicami Unije in „Market-Based Measures“, ki bi jih sprejele države članice, tako da ne bi prišlo do dvojne uporabe teh sistemov za zrakoplove v mednarodnem prometu, registrirane bodisi v državi članici bodisi v tretji državi, ustreza cilju iz člena 15(7) Sporazuma o zračnem prometu, sklenjenega med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Združenimi državami Amerike na drugi (Sporazum o odprtem nebu).

Poleg tega člen 15(3), drugi stavek, Sporazuma o odprtem nebu v povezavi s členom 3(4) tega sporazuma njegovim pogodbenicam ne preprečuje, da sprejmejo

ukrepe, ki bi omejevali obseg prometa, frekvenco ali rednost prevoza ali celo vrsto zrakoplovov, ki jih uporabljajo letalske družbe s sedežem na ozemlju teh pogodbenic, če so ti ukrepi povezani z varstvom okolja. Člen 3(4) tega sporazuma izrecno določa, da nobena njegova pogodbenica ne postavlja takih omejitev, „razen zaradi okoljskih razlogov“. Navedeni člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) istega sporazuma določa, da če pogodbenice tega sporazuma sprejmejo take okoljevarstvene ukrepe, jih morajo uporabiti nediskriminatorno za zadevne letalske družbe.

Unija je, kakor je jasno razvidno iz uvodne izjave 21 Direktive 2008/101, izrecno določila enotno in nediskriminatorno uporabo sistema za trgovanje s pravicami za vse operatorje zrakoplovov, ki zagotavljajo zračne povezave s prihodom ali odhodom na letališču na ozemlju države članice. Tako Direktiva 2008/101 ni neveljavna v razmerju do člena 15(3) Sporazuma o odprtem nebu v povezavi s členoma 2 in 3(4) tega sporazuma.

(Glej točke od 151 do 156.)