

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2011*

V zadevi C-366/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Združeno kraljestvo), z odločbo z dne 8. julija 2010, ki je prispela na Sodišče 22. julija 2010, v postopku

Air Transport Association of America,

American Airlines Inc.,

Continental Airlines Inc.,

United Airlines Inc.

proti

Secretary of State for Energy and Climate Change,

* Jezik postopka: angleščina.

ob udeležbi

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,

I - 13834

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, in A. Prechal, predsednica senata, A. Rosas, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, sodniki, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. julija 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. in United Airlines Inc. D. Wyatt, QC, M. Hoskins in M. Chamberlain, barristers, po pooblastilu D. Dasa, solicitor,
- za International Air Transport Association (IATA) in National Airlines Council of Canada (NACC) C. Quigley, QC,
- za Aviation Environment Federation WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund in Earthjustice J. Turner, QC, in L. John, barrister, po pooblastilu K. Harrison, solicitor,

- za vlado Združenega kraljestva L. Seeboruth, zastopnik, skupaj s S. Wordsworthom, barrister,
- za belgijsko vlado T. Materne, zastopnik,
- za dansko vlado C. Vang, zastopnik,
- za nemško vlado T. Henze, J. Möller in N. Graf Vitzthum, zastopniki,
- za špansko vlado M. Muñoz Pérez, zastopnik,
- za francosko vlado G. de Bergues, S. Menez in M. Perrot, zastopniki,
- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado C. Wissels in J. Langer, zastopnika,
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

- za poljsko vlado M. Szpunar, M. Nowacki in K. Zawisza, zastopniki,
- za švedsko vlado A. Falk, zastopnica,
- za islandsko vlado I. Lind Sæmundsdóttir, zastopnica,
- za norveško vlado K. Moe Winther in M. Emberland, zastopnika,
- za Evropski parlament I. Anagnostopoulou, R. Kaškina in A. Troupiotis, zastopniki,
- za Svet Evropske unije K. Michoel, E. Karlsson in A. Westerhof Löfflerová, zastopnice,
- za Evropsko komisijo E. White, K. Simonsson, K. Mifsud-Bonnici in S. Boelaert, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 6. oktobra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša po eni strani na pogoje, v katerih se je mogoče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe za presojo veljavnosti sklicevati na načelo mednarodnega običajnega prava in določbe mednarodnih konvencij, in po drugi strani na veljavnost Direktive 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL 2009, L 8, str. 3) v razmerju do mednarodnega konvencijskega in običajnega prava.
- ² Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. in United Airlines Inc. (v nadaljevanju skupaj: ATA in drugi) ter Secretary of State for Energy and Climate Change zaradi veljavnosti ukrepov za izvajanje Direktive 2008/101, ki jih je sprejelo Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

I – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

1. Čikaška konvencija

- ³ Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisano v Čikagu (Združene države) 7. decembra 1944 (v nadaljevanju: Čikaška konvencija), so ratificirale vse države članice Evropske unije, vendar ta ni pogodbenica te konvencija. Z njo je bila ustanovljena Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO), katere cilj v skladu s členom 44 te konvencije je razvijati načela in tehnike mednarodnega zračnega prometa ter dajati prednost ustanovitvi in pospeševati razvoj mednarodnega zračnega prometa.

- ⁴ Člen 1 Čikaške konvencije določa:

„Države pogodbenice priznavajo vsaki državi popolno in izključno suverenost v zračnem prostoru nad njenim ozemljem.“

- 5 Člen 11 te konvencije z naslovom „Uporaba zrakoplovnih predpisov“ določa:

„Kolikor niso v nasprotju z določili te konvencije, se zakoni in drugi predpisi države pogodbenice, ki urejajo prihode na njeno ozemlje ali odhode z njenega ozemlja zrakoplovov, ki opravljajo mednarodni zračni promet, oziroma predpisi, ki se nanašajo na uporabo in plovbo teh zrakoplovov, dokler so na njenem ozemlju, uporabljajo za vse zrakoplove držav pogodbenic ne glede na državno pripadnost. Vsi zrakoplovi jih morajo spoštovati pri vstopu, odhodu in v času, ko se mudijo na ozemlju te države.“

- 6 Člen 12 te konvencije, naslovljen: „Pravila o zračni plovbi“, določa:

„Vsaka država pogodbenica se zavezuje, da bo sprejela ukrepe, ki bodo zagotavljali, da bodo vsi zrakoplovi, ki preletavajo ali izvajajo manevre na njenem ozemlju, ter vsi zrakoplovi, ki imajo njene državne oznake, ne glede na to, kje so, spoštovali predpise, ki tam veljajo za letenje in manevriranje zrakoplovov. Vsaka država pogodbenica se zavezuje, da bodo njeni predpisi v tem pogledu v največji možni meri skladni s predpisi, ki bodo občasno sprejeti na podlagi te konvencije. Na odprtem morju veljajo predpisi, sprejeti na podlagi te konvencije. Vsaka država pogodbenica se zavezuje, da bo preganjala vsako osebo, ki bo prekršila predpise, ki se uporabljajo.“

- 7 Člen 15 te konvencije, z naslovom „Letališke in podobne pristojbine“, določa:

„Vsako letališče v državi pogodbenici, ki je za domače zrakoplove odprto za javno rabo, je [...] pod enotnimi pogoji na isti način odprto za zrakoplove vseh drugih držav pogodbenic. [...]

Pristojbine, ki jih država pogodbenica zaračuna ali dovoli, da se zaračunajo, za uporabo teh letališč ali naprav za zračno plovbo, za zrakoplove katere koli druge države pogodbenice, ne smejo biti višje:

[...]

(b) za zrakoplove, ki opravljajo redni mednarodni zračni promet – od pristojbin, ki jih plačujejo domači zrakoplovi, ki opravljajo podoben mednarodni zračni promet.

Vse te pristojbine morajo biti objavljene in sporočene [ICAO] [...] Nobena država pogodbenica ne sme na svojem ozemlju predpisati nobene pristojbine, takse ali druge dajatve izključno za pravico tranzitnega preleta oziroma vstopa in izstopa, niti za zrakoplove druge države pogodbenice, niti za osebe in premoženje na teh zrakoplovih.“

8 Člen 17 Čikaške konvencije določa, da „imajo zrakoplovi državno pripadnost države, v kateri so registrirani“.

9 Člen 24(a) te konvencije določa:

„Vsak zrakoplov se med letom, ki vstopa ali izstopa z ozemlja druge države pogodbenice ali leti čez to ozemlje, oprosti uvoznih dajatev, s pridržkom carinskih predpisov te države. Gorivo, maziva, nadomestni deli, običajna oprema in druge zaloge na

zrakoplovu, ki se nahajajo v zrakoplovu države pogodbenice ob njegovem vstopu na ozemlje druge države pogodbenice in so tam še vedno ob njegovem izstopu s tega ozemlja, so oproščene carinskih dajatev, stroškov obiska ali drugih podobnih dajatev in pristojbin, naloženih s strani države ali lokalnih oblasti. [...]“

2. Kjotski protokol

- ¹⁰ V New Yorku je bila 9. maja 1992 sprejeta Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (v nadaljevanju: Okvirna konvencija), katere končni cilj je doseči ustalitev koncentracij toplogrednih plinov v ozračju na ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Pogodbenice okvirne konvencije so 11. decembra 1997 na podlagi te konvencije sprejele Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov o podnebnih spremembah (v nadaljevanju: Kjotski protokol), ki je začel veljati 16. februarja 2005. Unija je pogodbenica obeh konvencij.
- ¹¹ Namen Kjotskega protokola je v obdobju med letoma 2008 in 2012 zmanjšati celotne emisije šestih toplogrednih plinov, med njimi ogljikovega dioksida (v nadaljevanju: CO₂), za najmanj 5 % glede na raven iz leta 1990. Stranke, navedene v Prilogi I k Okvirni konvenciji, se zavezujejo, da njihove emisije toplogrednih plinov ne bodo presegale deleža, ki je zanje določen s tem protokolom, lahko pa svoje obveznosti izpolnijo skupaj. Evropska skupnost in njene države članice so se skupaj zavezale, da bodo v zgoraj navedenem ciljnem obdobju emisije toplogrednih plinov skupaj zmanjšale za 8 % glede na njihovo raven iz leta 1990.

¹² Člen 2(2) Kjotskega protokola določa:

„Pogodbenice iz Priloge I si prek [ICAO] in Mednarodne pomorske organizacije prizadevajo za omejevanje ali zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, ki jih ne nadzira Montrealski protokol, iz goriv v letalstvu in pomorstvu.“

3. Sporazum o zračnem prometu med Evropsko skupnostjo in Združenimi državami

¹³ Evropska skupnost in njene države članice na eni strani ter Združene države Amerike na drugi strani so 25. in 30. aprila 2007 sklenile sporazum o zračnem prometu, namenjen predvsem dajanju prednosti razvoju mednarodnega zračnega prometa z odprtjem trgov in maksimiziranjem ugodnosti za potrošnike, letalske družbe, delavce in prebivalce obeh strani Atlantika. Glede tega so Svet Evropske unije in predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, sprejeli Sklep 2007/339/ES z dne 25. aprila 2007 o podpisu in začasni uporabi tega sporazuma (UL L 134, str. 1).

¹⁴ Pozneje so Svet in predstavniki vlad držav članic Unije, ki so se sestali v okviru Sveta, sprejeli Sklep 2010/465/EU z dne 24. junija 2010 o podpisu in začasni uporabi Protokola, ki spreminja Sporazum o zračnem prometu med Evropsko skupnostjo in

njenimi državami članicami na eni strani in Združenimi državami na drugi strani (UL L 223, str. 1). V uvodnih izjavah od 1 do 6 tega sklepa je navedeno:

- „(1) Sporazum o zračnem prometu [...] je vključeval obveznost pogodbenic, da začne ta pogajanja na drugi stopnji.
- (2) Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 je Evropska unija nadomestila in pravno nasledila Evropsko skupnost.
- (3) Komisija je v skladu s členom 21 navedenega sporazuma v imenu Unije in držav članic s pogajanjem dosegla Protokol, ki spreminja Sporazum o zračnem prometu (v nadaljnjem besedilu: Protokol).
- (4) Protokol je bil parafiran 25. marca 2010.
- (5) Protokol je v celoti skladen z zakonodajo Unije, zlasti s sistemom EU za trgovanje s pravicami do emisije [v nadaljevanju: sistem za trgovanje s pravicami].
- (6) Unija in države članice bi morale Protokol, ki ga je s pogajanjem dosegla Komisija, podpisati s pridržkom njegove morebitne poznejše sklenitve in ga začasno uporabljati, kolikor to dopušča njihovo notranje pravo.“

¹⁵ V skladu s členom 1(3) Sklepa št. 2010/465 „Unija in njene države članice Protokol začasno uporabljajo od dne podpisa do začetka njegove veljavnosti, kolikor to dopušča njihovo notranje pravo“.

16 V skladu s členom 1, točka 9, Sporazuma o zračnem prometu, kakor je bil spremenjen s Protokolom (v nadaljevanju: Sporazum o odprtem nebu), izraz „ozemlje“ po določbah tega sporazuma in razen v primeru nasprotnih določb „za Združene države pomeni kopenska območja (celino in otoke), notranje vode in teritorialno morje pod njihovo suverenostjo ali jurisdikcijo ter za Evropsko skupnost in njene države članice kopenska območja (celino in otoke), notranje vode in teritorialno morje, kjer velja Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, in pod pogoji, določenimi v njej in vsakem poznejšem dokumentu“.

17 Člen 2 tega sporazuma, naslovljen „Poštene in enake možnosti“, določa:

„Vsaka pogodbenica omogoča poštene in enake možnosti za konkurenco letalskih družb obeh pogodbenic pri zagotavljanju mednarodnega zračnega prometa, ki ga ureja ta sporazum.“

18 Člen 3(2), (4) in (5) tega sporazuma določa:

„2. Vsaka letalska družba lahko na katerem koli letu ali na vseh letih in po svoji izbiri:

(a) opravlja lete v eno ali v obe smeri;

(b) kombinira različne številke letov v okviru ene operacije zrakoplova;

- (c) opravlja prevoze za kraji, med kraji vmesnega pristanka in naslednjimi kraji in kraji na ozemljih pogodbenic ter v kateri koli kombinaciji in katerem koli vrstnem redu;
 - (d) izpusti pristanke v katerem koli kraju ali krajih;
 - (e) kadar koli preusmeri promet iz katerega koli svojega zrakoplova v kateri koli drug svoj zrakoplov;
 - (f) opravlja prevoze na kraje za katerim koli krajem na svojem ozemlju z zamenjavo zrakoplova ali številke leta ali brez nje ter ponuja in oglašuje take prevoze javnosti kot neposredne prevoze;
 - (g) pristaja v katerih koli krajih [na poti], ne glede na to, ali so znotraj ali zunaj ozemlja ene ali druge pogodbenice;
 - (h) opravlja tranzitni promet čez ozemlje druge pogodbenice;
- ter
- (i) kombinira promet na istem zrakoplovu, ne glede na to, od kod tak promet izvira;

brez omejevanja smeri letenja ali geografskega omejevanja in brez izgube katere koli pravice opravljati promet, ki je sicer dovoljen po tem sporazumu.

[...]

4. Vsaka pogodbenica omogoči vsaki letalski družbi, da določi frekvenco in zmogljivost mednarodnega zračnega prometa, ki ga ponuja, na podlagi ekonomskih zahtev na trgu. Skladno s to pravico nobena pogodbenica enostransko ne omejuje obsega prometa, frekvence ali rednosti prevoza ali tipa zrakoplova ali zrakoplovov, s katerimi opravljajo prevoz letalske družbe druge pogodbenice, niti ne zahteva predložitve voznih redov, programov za čarterske lete ali izvedbenih načrtov letalskih družb druge pogodbenice, razen kot se to lahko zahteva zaradi carinskih, tehničnih, izvedbenih ali okoljskih (skladno s členom 15) razlogov pod enotnimi pogoji v skladu s 15. členom [Čikaške] konvencije.

5. Vsaka letalska družba lahko opravlja mednarodni zračni promet brez kakršnih koli omejitev glede sprememb tipa ali števila zrakoplovov, s katerimi opravlja prevoz [...]“

19 Člen 7 istega sporazuma, naslovljen „Veljavnost zakonov“, v odstavku 1 določa:

„Zakoni in drugi predpisi pogodbenice, ki se nanašajo na prihod zrakoplova v mednarodnem zračnem prometu na njeno ozemlje in odhod z njega ali na operacijo [uporabo] in navigacijo teh zrakoplovov, dokler so na njenem ozemlju, veljajo tudi za zrakoplove, ki jih uporabljajo letalske družbe druge pogodbenice ter ti zrakoplovi ravnavajo v skladu z njimi ob prihodu na ozemlje prve pogodbenice, ob odhodu z njega ali kadar se na tem ozemlju zadržujejo.“

20 Člen 10 Sporazuma o odprtem nebu zlasti določa, da imajo letalske družbe obeh pogodbenic pravico ustanoviti predstavništva na ozemlju druge pogodbenice za oglaševanje in prodajo zračnega prometa in povezanih dejavnosti. Letalska družba lahko tudi sama in/ali – po svoji presoji – s prodajnimi zastopniki ali drugimi posredniki, ki jih določi, prodaja storitve zračnega prometa na ozemlju druge pogodbenice v prosto zamenljivi valuti. Poleg tega lahko letalske družbe na podlagi istega člena poravnajo

izdatke, nastale na ozemlju druge pogodbenice, vključno z nakupom goriva, v prosto zamenljivi valuti. Dalje, sklepajo lahko sporazume o trgovskem sodelovanju, kot je dogovor o rezervaciji zmogljivosti ali skupnem letu z izbranim partnerjem ter pod nekaterimi pogoji dogovor o franšizingu ali trženju blagovne znamke in dogovor o zagotavljanju posadke za zrakoplov za mednarodni zračni promet.

- 21 Člen 11 Sporazuma o odprtem nebu, ki se nanaša na carinske dajatve in pristojbine, določa:

„1. Zrakoplovi, s katerimi letalske družbe druge pogodbenice v mednarodnem zračnem prometu opravljajo zračni prevoz, njihova običajna oprema, oprema na letališču, zaloge goriva, maziva, potrošne tehnične zaloge, nadomestni deli (vključno z motorji), druge zaloge na zrakoplovu (ki vključujejo, vendar niso omejene na hrano, pijačo, alkohol, tobak in druge izdelke, namenjene za prodajo ali uporabo potnikov v omejenih količinah med letom) ter druge stvari, namenjene za opravljanje prevoza ali servisiranje zrakoplova v mednarodnem zračnem prevozu, ali se uporabljajo izključno v zvezi s tem, so ob prihodu na ozemlje ene pogodbenice na podlagi vzajemnosti oproščeni vseh uvoznih omejitev, davkov na premoženje in dajatev na kapital, carinskih dajatev, trošarin in podobnih taks in pristojbin, ki (a) jih določajo nacionalni organi ali Evropska skupnost in (b) ne temeljijo na stroških opravljenih storitev, če taka oprema in zaloge ostanejo na krovu zrakoplova.

2. Oprostitev davkov, davščin, dajatev, taks in pristojbin iz prvega odstavka, razen plačila stroškov za opravljene storitve, se na podlagi vzajemnosti nanaša tudi na:

[...]

- (c) gorivo, mazivo in potrošne tehnične zaloge, vnesene na ozemlje ali dobavljene na ozemlju ene pogodbenice, namenjene za uporabo na zrakoplovu letalske družbe druge pogodbenice, ki opravlja mednarodni zračni promet, tudi če se te zaloge uporabljajo na delu poti čez ozemlje pogodbenice, na katerem so natovorjene;

[...]"

22 Člen 15 Sporazuma o odprtem nebu, naslovljen „Okolje“, določa:

„1. Pogodbenici priznavata pomen varstva okolja pri razvoju in izvajanju mednarodne letalske politike, skrbno tehtata stroške in koristi ukrepov za varstvo okolja pri razvijanju te politike ter po potrebi skupaj predlagata učinkovite svetovne rešitve. Zato nameravata pogodbenici sodelovati pri omejevanju ali zmanjševanju vpliva mednarodnega letalstva na okolje na gospodarsko sprejemljiv način.

2. Pri preučevanju predlaganih okoljskih ukrepov na regionalni, nacionalni ali lokalni ravni mora pogodbenica oceniti morebitne škodljive vplive na uresničevanje pravic iz tega sporazuma ter opraviti vse ustrezno za omilitev takih škodljivih vplivov, če so taki ukrepi sprejeti. Na zahtevo pogodbenice druga pogodbenica predloži opis teh ocen in ukrepov za omilitev.

3. Ko so okoljski ukrepi izoblikovani, se upoštevajo letalski okoljski standardi, ki jih je sprejela [ICAO] v prilogah [k Čikaški k]onvenciji, razen kadar so sporočene razlike.

Pogodbenici uporabljata vse okoljske ukrepe, ki vplivajo na zračne prevoze po tem sporazumu v skladu s členom 2 in členom 3(4) tega sporazuma.

4. Pogodbenici potrjujeta zavzetost držav članic in Združenih držav za uporabo načela uravnoteženega pristopa.

[...]

6. Pogodbenici potrjujeta in spodbujata izmenjavo informacij in redni dialog med strokovnjaki, zlasti prek obstoječih komunikacijskih poti, za spodbujanje sodelovanja, ki je skladno z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi, pri obravnavanju vplivov mednarodnega letalstva na okolje ter rešitev za omilitev, vključno z:

[...]

e) izmenjavo stališč o vprašanjih in možnostih na mednarodnih forumih, ki se ukvarjajo z vplivi letalstva na okolje, vključno z usklajevanjem stališč, kadar je to ustrezno.

7. Na zahtevo pogodbenic skupni odbor ob pomoči strokovnjakov pripravi priporočila, ki obravnavajo vprašanja možnega prekrivanja in skladnosti tržno naravnanih ukrepov v zvezi z emisijami letalstva, ki jih izvajata pogodbenici, zaradi preprečevanja podvajanja ukrepov in stroškov ter zmanjševanja upravnih obremenitev za letalske

prevoznike do možne mere. Za izvajanje takih priporočil velja notranja odobritev ali ratifikacija, kakršno potrebuje pogodbenica.

8. Če ena pogodbenica meni, da zadeva, ki se nanaša na varstvo okolja v letalstvu, vključno s predlaganimi novimi ukrepi, vzbuja pomisleke glede uporabe ali izvajanja tega sporazuma, lahko zaprosi za sestanek skupnega odbora, kot je določeno v členu 18, da se vprašanje preuči in se oblikujejo ustrezni odzivi na utemeljene pomisleke.“

- ²³ Na podlagi člena 19(1) Sporazuma o odprtem nebu se lahko pogodbenici za vse spore zaradi uporabe ali razlage tega sporazuma pod določenimi pogoji, in če niso bili rešeni na sestanku skupnega odbora, dogovorita, da jih predložita v odločanje kaki osebi ali organu. Če se pogodbenici ne sporazumeta, se spor na zahtevo katere koli po postopkovnih pravilih, določenih v tem členu 19, predloži v arbitražo.

B – *Pravo Unije*

- ²⁴ Svet je na eni strani sprejel Sklep 94/69/ES z dne 15. decembra 1993 o sklenitvi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 19, str. 167) in na drugi strani Odločbo 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL L 130, str. 1). Na podlagi člena 2, prvi odstavek, te odločbe Unija in njene države članice skupaj izpolnjujejo svoje obveznosti iz Kjotskega protokola.

- ²⁵ Ker je Komisija menila, da je trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov skupaj z drugimi ukrepi glavni sestavni del strategije Skupnosti v boju proti podnebnim spremembam, je 8. marca 2000 predstavila Zeleno knjigo o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov v Evropski uniji (COM(2000) 87 konč.).

1. Direktiva 2003/87/ES

- ²⁶ Na podlagi člena 175(1) ES je bila sprejeta Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631).
- ²⁷ Namen te direktive je v skladu z njeno uvodno izjavo 5 prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti zmanjšanja antropogenih emisij toplogrednih plinov, ki so jih Unija in njene države članice v skladu z Odločbo 2002/358 prevzele v okviru Kjotskega protokola, prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice) ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.
- ²⁸ Na podlagi uvodne izjave 23 navedene direktive mora biti trgovanje s pravicami „del celovitega in skladnega paketa politik in ukrepov, ki jih izvajajo države članice na ravni Skupnosti“. Kot je pojasnjeno v prvem stavku uvodne izjave 25, je treba „[p]olitike in ukrepe [...] izvajati na ravni države članice in Skupnosti v vseh sektorjih gospodarstva Evropske unije, ne le v industriji in energetiki, da bi se emisije znatno zmanjšale“.

29 Člen 1 Direktive 2003/87 opredeljuje njen predmet tako:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij [...] v Skupnosti [...], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

30 Direktiva 2003/87 se v skladu z njenim členom 2(1) uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in šest toplogrednih plinov, naštetih v Prilogi II, med katerimi je tudi CO₂.

2. Direktiva 2008/101

31 Direktiva 2003/87 v členu 30(2) določa, da Komisija na podlagi izkušenj pri uporabi te direktive do 30. junija 2006 sestavi poročilo, če je treba, skupaj s predlogi, o uporabi te direktive, upoštevajoč med drugim, „kako in ali je treba spremeniti Prilogo I, da se vključijo drugi ustrezni sektorji (med drugim sektorji kemikalij, aluminija in prometa), dejavnosti in emisije drugih toplogrednih plinov iz Priloge II, da bi se dodatno izboljšala gospodarska učinkovitost sistema“.

32 Glede tega je zakonodajalec Unije sprejel Direktivo 2008/101, ki Direktivo 2003/87 spreminja tako, da se v sistem za trgovanje s pravicami vključi letalstvo.

33 V uvodnih izjavah od 8 do 11 ter 14, 17 in 21 Direktive 2008/101 je navedeno:

- „(8) Kjotski protokol k [Okvirni konvenciji] [...] od razvitih držav zahteva, da si v okviru [ICAO] prizadevajo za omejevanje ali znižanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva, ki jih ne ureja Montrealski protokol [o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč].
- (9) Čeprav Skupnost ni pogodbenica Čikaške konvencije [...], so vse države članice pogodbenice navedene konvencije in hkrati članice ICAO. Države članice podpirajo sodelovanje z drugimi državami v ICAO na področju razvoja ukrepov za zmanjšanje vplivov letalstva na podnebne spremembe, vključno s tržnimi instrumenti. Na Odboru ICAO za letalstvo in varstvo okolja se je na šestem zasedanju leta 2004 dogovorilo, da sistem trgovanja z emisijami iz letalstva, zasnovan na novem pravnem instrumentu pod okriljem ICAO, ni dovolj privlačen, da bi se z njim nadaljevalo. Zato v Resoluciji 35-5, sprejeti na 35. skupščini ICAO septembra 2004, ni bil predlagan nov pravni instrument, ampak se je podprlo odprto trgovanje z emisijami in možnost za države, da emisije iz mednarodnega letalstva vključijo v sisteme trgovanja z emisijami. V Dodatku L k Resoluciji A36-22, sprejeti na 36. skupščini ICAO septembra 2007, so države pogodbenice pozvane, naj ne izvajajo sistema za trgovanje z emisijami za operatorje zrakoplovov drugih držav pogodbenic, razen na podlagi medsebojnega dogovora teh držav. Ob opozorilu, da Čikaška konvencija izrecno priznava pravico vseh pogodbenic, da za zrakoplove vseh držav na nediskriminatorni osnovi uporabljajo lastne zakone in predpise s področja letalstva, so države članice Evropske skupnosti in petnajst drugih evropskih držav vložile pridržek glede te resolucije in si pridržale pravico, da v skladu s Čikaško konvencijo sprejmejo in uporabijo

nediskriminatorne tržne ukrepe za vse operatorje zrakoplovov vseh držav, ki izvajajo storitve v, iz ali lete znotraj njihovega ozemlja.

- (10) V šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti, vzpostavljenem s Sklepom št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta [...], je predvideno, da se v Skupnosti opredelijo in sprejmejo posebni ukrepi za znižanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva, če ICAO teh ukrepov ne bo sprejela do leta 2002. V sklepih, sprejetih oktobra 2002, decembra 2003 in oktobra 2004, je Svet večkrat pozval Komisijo, da predlaga ukrepe za zmanjšanje vpliva mednarodnega zračnega prometa na podnebne spremembe.
- (11) Politike in ukrepe bi bilo treba izvajati na ravni držav članic in Skupnosti v vseh sektorjih gospodarstva Skupnosti, da bi tako dosegli potrebno znatno zmanjšanje emisij. Če bo vpliv letalskega sektorja na podnebne spremembe še naprej naraščal s sedanjo stopnjo, bi lahko bistveno oslabil dosežena zmanjšanja drugih sektorjev v boju proti podnebnim spremembam.

[...]

- (14) Cilj sprememb Direktive 2003/87/ES s to direktivo je zmanjšati vpliv podnebnih sprememb, ki se pripisujejo letalstvu, z vključitvijo emisij iz dejavnosti letalstva v sistem Skupnosti.

[...]

- (17) Skupnost in države članice bi si morale še naprej prizadevati, da dosežejo dogovor o globalnih ukrepih za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva. Sistem Skupnosti bi se lahko uporabil kot model za trgovanje z emisijami po svetu. Skupnost in države članice bi morale biti med izvajanjem te direktive še naprej v stiku s tretjimi stranmi in bi morale spodbujati tretje države, da sprejmejo enakovredne ukrepe. Če tretja država sprejme ukrepe, ki imajo glede zmanjšanja vpliva dohodnih letov v Skupnosti na podnebje vsaj enakovreden okoljski vpliv kot ta direktiva, bi morala Komisija po posvetovanju z zadevno tretjo državo preučiti možnosti za zagotovitev optimalnega součinkovanja med sistemom Skupnosti in ukrepi te države. Sistemi trgovanja z emisijami, ki jih razvijajo v tretjih državah, v zvezi z vključitvijo letalstva počasi že začenejo omogočati optimalno součinkovanje s sistemom Skupnosti. Korak naprej v smeri globalnega sporazuma bi lahko bili dvostranski dogovori o povezovanju sistema Skupnosti z drugimi sistemi trgovanja, da se oblikuje skupni sistem ali upošteva enakovredne ukrepe in tako prepreči podvajanje predpisov. Kadar se sprejmejo takšni dvostranski dogovori, Komisija lahko dopolni vrste letalskih dejavnosti, ki jih zajema sistem Skupnosti, vključno s posledičnimi prilagoditvami skupnega števila pravic, izdanih operat[oj]rjem zrakoplovov.

[...]

- (21) Primerna je popolna uskladitev deleža pravic, brezplačno izdanih vsem operatorjem zrakoplovov, ki sodelujejo v sistemu Skupnosti, da bi [se jim] zagotovili enak[i] pogoji[i], [saj] bo [za] letalske dejavnosti vsakega operatorja zrakoplova [namenjenega] v EU, iz nje in znotraj nje [veljala zakonodaja] en[e] držav[e] članic[e] ter [...] nediskriminatorn[e] določb[e] dvostranskih sporazumov o zračnih prevozih s tretjimi državami.“

34 Na podlagi člena 1(4) Direktive 2008/101 Direktiva 2003/87 po novem vsebuje poglavje II:

„Poglavje II

Letalstvo

Člen 3a

Področje uporabe

Določbe tega poglavja se uporabljajo za dodelitev in izdajo pravic v zvezi z letalskimi dejavnostmi iz Priloge I.

[...]

Člen 3c

Skupna količina pravic za letalstvo

1. Za obdobje od 1. januarja 2012 do 31. decembra 2012 je skupna količina pravic, ki se dodeli operatorjem zrakoplovov, enaka 97 % zgodovinskih emisij iz letalstva.

2. Za obdobje iz člena 11(2), ki se začne 1. januarja 2013, in za vsako nadaljnje obdobje, če ni nobene spremembe na podlagi pregleda iz člena 30(4), je skupna količina pravic, ki se dodeli operatorjem zrakoplovov, enaka 95 % zgodovinskih emisij iz letalstva, pomnoženih s številom let v obdobju.

[...]

Člen 3d

Metoda dodelitve pravic za letalstvo z dražbo

1. V obdobju iz člena 3c(1) se 15 % pravic ponudi na dražbi.
2. Od 1. januarja 2013 se 15 % pravic ponudi na dražbi. Ta odstotek se lahko poveča v okviru splošnega pregleda te direktive.
3. Sprejme se uredba s podrobnimi določbami, ki državam članicam omogočajo dražbo pravic, ki jih ni treba izdati brezplačno, v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena ali členom 3f(8). Število pravic, ki jih bo v vsakem obdobju na dražbi ponudila vsaka država članica, je sorazmerno z njenim deležem vseh pripisanih emisij iz letalstva vseh držav članic v referenčnem letu [...]

[...]

4. Države članice določijo[,] kako se bodo porabili prihodki, ustvarjeni z dražbo pravic. Ti prihodki bi se morali porabiti za obvladovanje podnebnih sprememb v EU in tretjih državah, med drugim za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, za prilagajanje na vplive podnebnih sprememb v EU in tretjih državah, zlasti državah v razvoju, za financiranje raziskav in razvoja za blažitev in prilagajanje, tudi na področjih letalstva in letalskega prometa, za zmanjšanje emisij s prometom z malo emisijami ter za kritje stroškov v zvezi z upravljanjem sistema Skupnosti. Prihodke z dražbe bi bilo treba uporabiti tudi za financiranje prispevkov v Svetovni sklad za energetske učinkovitost in obnovljive vire energije ter za ukrepe za preprečevanje krčenja gozdov.

[...]

Člen 3e

Dodeljevanje in izdaja pravic operatorjem zrakoplovov

1. Vsak operator zrakoplova lahko za vsako obdobje iz člena 3c zaprosi za dodelitev pravic, ki se dodelijo brezplačno. Vlogo lahko vloži tako, da pristojnemu organu države članice upravljavke predloži preverjene podatke o tonskih kilometrih za letalske dejavnosti iz Priloge I, ki jih je ta operator zrakoplova opravil v letu spremljanja.[...]

[...]“

³⁵ Člen 1, točka 10(b), Direktive 2008/101 določa, da se v člen 12 Direktive 2003/87 vstavi nov odstavek 2a, ki določa:

„2a. Države članice upravljavke zagotovijo, da vsako leto do 30. aprila vsak operator zrakoplova preda število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz letalskih dejavnosti v predhodnem koledarskem letu in preverjenim v skladu s členom 15, ki so na seznamu v Prilogi I in ki jih [operator zrakoplova] izvaja. Države članice zagotovijo, da se pravice, predane v skladu s tem odstavkom, nato ukinejo.“

³⁶ V skladu s členom 1, točka 14(b), Direktive 2008/101 se odstavek 2 in 3 člena 16 Direktive 2003/98 nadomestita z naslednjim:

„2. Države članice zagotovijo objavo imen upravljavcev in operatorjev zrakoplovov, ki kršijo zahteve za predajo zadostnega števila pravic v skladu s to direktivo.

3. Države članice zagotovijo, da je vsak upravljavec ali operator zrakoplovov, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, dolžan plačati kazen za presežne emisije. Kazen za presežne emisije je 100 [EUR] za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ali operator zrakoplova ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ali operatorja zrakoplova ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.“

- 37 Poleg tega člen 1, točka 14(c), Direktive 2008/101 med drugim določa, da se v člen 16 Direktive 2003/87 vstavi odstavek 5, ki določa:

„Če operator zrakoplova ne izpolnjuje zahtev te direktive, z drugimi izvršilnimi ukrepi pa se ni zagotovilo izpolnjevanje teh zahtev, lahko njegova država članica upravljavka Komisijo pozove, da sprejme odločitev o uvedbi prepovedi opravljanja letov za zadevnega operatorja zrakoplova.“

- 38 V skladu s členom 1, točka 18, Direktive 2008/101 se v Direktivo 2003/87 vstavi člen 25a z naslovom „Ukrepi tretjih držav za zmanjšanje vpliva letalstva na podnebne spremembe“, ki določa:

„1. Če tretja država sprejme ukrepe za zmanjšanje vpliva na podnebne spremembe letov, ki imajo vzlet v navedeni državi in so namenjeni pristanku v Skupnosti, Komisija po posvetovanju z navedeno tretjo državo in državami članicami v okviru odbora iz člena 23(1) preuči razpoložljive možnosti za zagotovitev optimalnega součinkovanja med sistemom Skupnosti in ukrepi te države.

Po potrebi Komisija lahko sprejme spremembe, na podlagi katerih se leti, ki prihajajo iz zadevne tretje države, izključijo iz letalskih dejavnosti s seznama v Prilogi I ali se zagotovijo vse nadaljnje spremembe letalskih dejavnosti s seznama v Prilogi I, ki izhajajo iz obveznosti sporazuma v skladu s četrtrim pododstavkom. Navedeni ukrepi, namenjeni spreminjanju nebitvenih določb te direktive, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 23(3).

Komisija lahko Evropskemu parlamentu in Svetu predlaga kakršne koli druge spremembe te direktive.

Komisija lahko po potrebi v skladu s členom 300(1) Pogodbe Svetu da priporočila za začetek pogajanj za sklenitev sporazuma z zadevno tretjo državo.

2. Skupnost in države članice si še naprej prizadevajo doseči dogovor o globalnih ukrepih za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz letalstva. Komisija glede na vsak tak dogovor preuči, ali so potrebne spremembe te direktive, v kolikor se uporablja za operatorje zrakoplovov.“

- ³⁹ V skladu s Prilogo k Direktivi 2008/101 je Priloga I k Direktivi 2003/87 po novem naslovljena „Vrste dejavnosti, za katere se uporablja ta direktiva“, v uvodu pred tabelo v tej Prilogi I pa se v odstavek 2 vstavi ta pododstavek:

„Od 1. januarja 2012 bodo vključeni vsi leti, ki imajo vzlet ali pristanek na letališču, ki se nahaja na ozemlju države članice, za katero velja Pogodba“.

- ⁴⁰ V Prilogi k Direktivi 2008/101 je določena tudi sprememba Priloge IV k Direktivi 2003/87, in sicer se ji doda del B z naslovom „Spremljanje in poročanje o emisijah iz letalstva“, v katerem je določeno:

„Spremljanje emisij ogljikovega dioksida

Emisije se spremljajo na podlagi izračuna. Emisije se izračunajo z uporabo formule:

poraba goriva $\times$ faktor emisije

V porabo goriva je vključeno tudi gorivo, ki ga porabi pomožni motor. Dejanska poraba goriva za vsak let se uporabi vedno, kadar je mogoče, in se izračuna z uporabo formule:

količina goriva v rezervoarjih zrakoplovov po koncu polnjenja z gorivom za zadevni let – količina goriva v rezervoarjih zrakoplovov po koncu polnjenja z gorivom za naslednji let + polnjenje z gorivom za zadevni naslednji let.

[...]

Za vsak let in vsako gorivo se opravi ločen izračun.

Poročanje o emisijah

Vsak operator zrakoplova v svoje poročilo na podlagi člena 14(3) vključi naslednje informacije:

A. podatke za identifikacijo operatorja zrakoplova, ki vključujejo

- ime operatorja zrakoplova,
- njegovo državo članico upravljavko,

[...]

B. za vsako vrsto goriva, za katerega se izračunavajo emisije:

- porabo goriva,
- faktor emisije,
- skupne emisije iz vseh opravljenih letov v obdobju, ki ga zajema poročilo, in ki so del letalskih dejavnosti iz Priloge I, s katerimi se ukvarja operator zrakoplova,

- skupne emisije iz:
 - vseh opravljenih letov, ki v obdobju, ki ga zajema poročilo, spadajo med letalske dejavnosti zadevnega letalskega operaterja iz Priloge I in ki so imeli vzlet na letališču na ozemlju države članice in pristaneč na letališču, ki je na ozemlju iste države članice,
 - vseh drugih opravljenih letov, ki so v obdobju, ki ga zajema poročilo, del letalskih dejavnosti iz Priloge I, s katerimi se ukvarja operator zrakoplova,
- skupne emisije iz vseh opravljenih letov zrakoplovov, ki so v obdobju, ki ga zajema poročilo, del letalskih dejavnosti iz Priloge I, s katerimi se ukvarja operator zrakoplova in ki:
 - so imeli vzlet iz vsake države članice in
 - pristaneč v vsaki državi članici iz tretje države,
- faktor negotovosti.

Spremljanje podatkov o tonskih kilometrih za namen členov 3e in 3f

Za vlogo za dodelitev pravic v skladu s členom 3e(1) ali členom 3f(2), se količina letalskih dejavnosti izračuna v tonskih kilometrih z naslednjo formulo:

tonski kilometri = razdalja × koristni tovor

pri čemer:

„razdalja“ pomeni razdaljo velikega kroga med izhodiščnim in ciljnim letališčem, vključno z dodatnim fiksnim faktorjem 95 km; in

„koristni tovor“ pomeni skupno maso tovora, pošte in potnikov, ki jih prevažajo.

[...]“

C – Nacionalno pravo

⁴¹ Direktiva 2008/101 je bila v Združenem kraljestvu prenesena s sprejetjem uredbe iz leta 2009 o sistemu za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v letalstvu (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009, SI 2009, št. 2301), pa tudi z drugimi akti, katerih sprejetje je bilo predvideno v letu 2010.

II – Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 42 Po navedbah predložitvenega sodišča je Air Transport Association of America glavno gospodarsko in storitveno združenje, ki opravlja redne polete v Združenih državah in ni pridobitno. Letalske družbe American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. in United Airlines Inc. opravljajo lete v Združenih državah, v Evropi in drugod po svetu. Združeno kraljestvo je njihova država članica upravljavka v smislu Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101.
- 43 Združenje ATA in drugi so 16. decembra 2009 pri predložitvenem sodišču vložili tožbo za razveljavitev ukrepov za izvedbo Direktive 2008/101 v Združenem kraljestvu, za katere je odgovoren Secretary of State for Energy and Climate Change. V utemeljitvi tožbe se sklicujejo na nezakolitost te direktive glede na mednarodno konvencijsko in običajno pravo.
- 44 Predložitveno sodišče je 28. maja 2010 po eni strani dovolilo intervencijo International Air Transport Association (IATA) in National Airlines Council of Canada v podporo tožbi združenja ATA in drugih in po drugi strani intervencijo petim okoljevarstvenim organizacijam – Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund in Earthjustice – v podporo Secretary of State for Energy and Climate Change.
- 45 V teh okoliščinah je High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se je v obravnavani zadevi za izpodbijanje veljavnosti Direktive 2003/87/ES, kakor je bila zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem [Unije] za trgovanje

s pravicami do emisij spremenjena z Direktivo 2008/101/ES, mogoče sklicevati na katero ali vsa od teh pravil mednarodnega prava:

- a) načelo mednarodnega običajnega prava, da ima vsaka država popolno in izključno suverenost nad svojim zračnim prostorom;
- b) načelo mednarodnega običajnega prava, da nobena država ne more veljavno podrediti katerega koli dela odprtega morja svoji suverenosti;
- c) načelo mednarodnega običajnega prava o svobodi letenja nad odprtim morjem;
- d) načelo običajnega mednarodnega prava (katerega obstoja tožena stranka ne priznava), da je zrakoplov, ki je v preletu nad odprtim morjem, v izključni pristojnosti države, v kateri je registriran, razen če je izrecno drugače določeno z mednarodno pogodbo;
- e) Čikaška konvencija (predvsem členi 1, 11, 12, 15 in 24);
- f) Sporazum o odprtem nebu (predvsem členi 7, 11(2)(c) in 15(3));
- g) Kjotski protokol (predvsem člen 2(2))?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali je [...] Direktiva [2008/101] zaradi kršitve enega ali več [...] načel mednarodnega običajnega prava [navedenih v prvem vprašanju] neveljavna, če in kolikor se v njej sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov uporablja za tiste dele letov, ki potekajo zunaj zračnega prostora držav članic EU (na splošno ali za zrakoplove, registrirane v tretjih državah)?

3. Ali je [...] Direktiva [2008/101] neveljavna, če in kolikor se v njej sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov uporablja za tiste dele letov, ki potekajo zunaj zračnega prostora držav članic EU (na splošno ali za zrakoplove, registrirane v tretjih državah):
 - a) ker naj bi kršila člene 1, 11 in/ali 12 Čikaške konvencije;

 - b) ker naj bi kršila člen 7 Sporazuma o odprtem nebu?

4. Ali je [...] Direktiva [2008/101] neveljavna, ker se v njej sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov uporablja za letalske dejavnosti:
 - a) ker naj bi kršila člen 2(2) Kjotskega protokola in člen 15(3) Sporazuma o odprtem nebu;

- b) ker naj bi kršila člen 15 Čikaške konvencije, samega ali v zvezi s členoma 3(4) in 15(3) Sporazuma o odprtem nebu;
- c) ker naj bi kršila člen 24 Čikaške konvencije, samega ali v zvezi s členom 11(2) Sporazuma o odprtem nebu?“

III – Vprašanja za predhodno odločanje

A – Prvo vprašanje

⁴⁶ Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se je v okviru tega predloga za predhodno odločanje mogoče sklicevati na načela in določbe mednarodnega prava, ki jih omenja, da bi se presodila veljavnost Direktive 2008/101 v delu, v katerem v sistem za trgovanje s pravicami iz Direktive 2003/87 vključuje letalstvo.

⁴⁷ Najprej je treba opozoriti, da nacionalna sodišča v skladu z ustaljeno sodno prakso niso pristojna za razglasitev neveljavnosti aktov institucij Unije. Glavni namen pristojnosti, ki jih Sodišču priznava člen 234 ES, je zagotoviti, da nacionalna sodišča enotno uporabljajo pravo Unije. Ta zahteva po enotnosti je nujna zlasti takrat, kadar gre za veljavnost akta iz prava Unije. Razlike med sodišči držav članic glede veljavnosti

aktov iz prava Unije bi lahko ogrozile enotnost njenega pravnega reda in spodbropale temeljno zahtevo po pravni varnosti (sodba z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA, C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 27 in navedena sodna praksa).

- ⁴⁸ Sodišče je torej edino pristojno, da ugotovi neveljavnost akta Unije, kot je Direktiva 2008/101 (glej sodbe z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost, 314/85, Recueil, str. 4199, točka 17, z dne 21. februarja 1991 v združenih zadevah Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest, C-143/88 in C-92/89, Recueil, str. I-415, točka 17; z dne 21. marca 2000 v zadevi Greenpeace France in drugi, C-6/99, Recueil, str. I-1651, točka 54, zgoraj navedeno sodbo IATA in ELFAA, točka 27, in sodbo z dne 22. junija 2010 v združenih zadevah Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, ZOdl., str. I-5667, točka 54).

1. Navedene mednarodne konvencije

- ⁴⁹ 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 (glej sodbi z dne 26. oktobra 1982 v zadevi Kupferberg, 104/81, Recueil, str. 3641, točka 17, in z dne 23. novembra 1999 v zadevi Portugalska proti Svetu, C-149/96, Recueil, str. I-8395, točka 34).
- ⁵⁰ Spomniti je treba tudi, da so institucije Unije, kadar mednarodne sporazume sklene Unija, na podlagi člena 216(2) PDEU vezane s takimi sporazumi, ki torej prevladajo nad akti Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 10. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-61/94, Recueil, str. I-3989, točka 52; z dne 12. januarja 2006 v zadevi Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, ZOdl., str. I-609, točka 25; z dne

3. junija 2008 v zadevi Intertanko in drugi, C-308/06, ZOdl., str. I-4057, točka 42, in z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 307).

- 51 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 – kot s prvim vprašanjem za predhodno odločanje predlaga predložitveno sodišče – 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 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Intertanko in drugi, točka 43).
- 52 Unija mora biti namreč najprej vezana s takimi pravili (glej sodbo z dne 12. decembra 1972 v zadevi International Fruit Company in drugi, od 21/72 do 24/72, Recueil, str. 1219, točka 7, in zgoraj navedeno sodbo Intertanko in drugi, točka 44).
- 53 Dalje, Sodišče lahko preuči veljavnost akta iz prava Unije v razmerju do mednarodnega sporazuma, samo če temu ne nasprotujeta njegova narava in sistematika (glej sodbo z dne 9. septembra 2008 v združenih zadevah FIAMM in drugi proti Svetu in Komisiji, C-120/06 P in C-121/06 P, ZOdl., str. I-6513, točka 110).
- 54 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 nepogojne in dovolj natančne (glej zgoraj navedeni sodbi IATA in ELFAA, točka 39, ter Intertanko in drugi, točka 45).

- 55 Tak pogoj je izpolnjen, kadar določba, na katero se sklicuje, vsebuje jasno in natančno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnega predpisa (glej sodbe z dne 30. septembra 1987 v zadevi Demirel, 12/86, Recueil, str. 3719, točka 14; z dne 15. julija 2004 v zadevi Pêcheurs de l'étang de Berre, C-213/03, ZOdl., str. I-7357, točka 39, in z dne 8. marca 2011 v zadevi Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, ZOdl., str. I-1255, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 56 Zato je treba glede konvencijskih določb, ki jih navaja predložitveno sodišče, preučiti, ali so pogoji, na katere je bilo opozorjeno v točkah od 52 do 54 te sodbe, dejansko izpolnjeni.

a) Čikaška konvencija

- 57 Kot je razvidno iz tretjega odstavka preambule, Čikaška konvencija določa „nekatera načela in določbe, da se lahko mednarodno civilno letalstvo varno in urejeno razvija in da se mednarodne storitve zračnega prevoza lahko vzpostavijo na temelju enakosti možnosti in upravljajo dobro in gospodarno“.
- 58 Ta konvencija ima široko področje uporabe, ker med drugim ureja pravice zrakovplovov, ki ne zagotavljajo rednih letov, tudi v zvezi s preletom ozemlja držav pogodbenic, načela, ki se uporabljajo za zračno kabotažo, pogoje, pod katerimi sme letalo, ki lahko leti brez pilota, brez pilota preleteti ozemlje države pogodbenice, opredelitev – s strani držav pogodbenic – območij prepovedi preleta zaradi vojaških potreb ali javne varnosti, pristanek zrakovplovov na carinskem letališču, uporabo predpisov

o zračni plovbi in pravila zračne plovbe, uporabo letaliških pristojbin in drugih dajatev, državno pripadnost zrakoplovov, ukrepe, namenjene olajšanju zračnega prometa, kot je poenostavitev formalnosti, vzpostavitev carinskih in imigracijskih formalnosti, možnost naložitve carinskih dajatev ter službo zračnega prometa in normalizirane sisteme.

- 59 Čikaška konvencija določa tudi pogoje, ki morajo biti izpolnjeni glede zrakoplovov, zlasti te, ki se nanašajo na dokumente, ki morajo biti na krovu, radijsko opremo zrakoplovov, spričevala o plovnosti, priznavanje spričeval in licenc ter omejitve v zvezi s tovorom. Ta konvencija predvideva tudi, da ICAO sprejme standarde in priporočena mednarodna ravnanja.
- 60 Kot je bilo navedeno v točki 3 te sodbe, ni sporno, da Unija ni pogodbenica te konvencije, vendar pa so pogodbenice te konvencije vse njene države članice.
- 61 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, pa je vseeno treba spomniti, da 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 pogodbenice te konvencije (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 1980 v zadevi Burgoa, 812/79, Recueil, str. 2787, točki 8 in 9).
- 62 Samo če in kolikor je Unija na podlagi pogodb EU in PDEU prevzela pristojnosti, ki so jih pred tem na področju izvajanja te mednarodne konvencije, kot je opisano v točkah od 57 do 59 te sodbe, izvajale države članice Unije, določbe te konvencije v zadevi

v glavni stvari učinkujejo tako, da vežejo Unijo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo *International Fruit Company* in drugi, točka 18, ter sodbi z dne 14. julija 1994 v zadevi *Peralta*, C-379/92, *Recueil*, str. I-3453, točka 16, in z dne 22. oktobra 2009 v zadevi *Bogiatzi*, C-301/08, *ZOdl.*, str. I-10185, točka 25).

- ⁶³ Zato da bi bila Unija vezana, bi bilo namreč potrebno, da bi prevzela in bi bile tako nanjo prenesene vse pristojnosti, ki so jih pred tem izvajale države članice in ki izhajajo iz zadevne konvencije (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi *Intertanko* in drugi, točka 49, ter *Bogiatzi*, točka 33). Zato dejstvo, da je lahko cilj ali učinek enega ali več aktov iz prava Unije ta, da so v pravo Unije vključena nekatera pravila iz mednarodnega sporazuma, ki ga sama Unija ni odobrila, ne zadošča, da bi bilo Sodišče pristojno za nadziranje zakonitosti tega akta ali teh aktov iz prava Unije z vidika navedenega sporazuma (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo *Intertanko* in drugi, točka 50).
- ⁶⁴ Kot je v bistvu poudarila švedska vlada v pisnih stališčih, tako člen 80(2) ES kakor člen 100(2) PDEU določata, da ima Unija možnost sprejetja ustreznih predpisov za zračni promet.
- ⁶⁵ Glede tega so bili nekateri vidiki iz Čikaške konvencije predmet ureditve na ravni Unije, zlasti na podlagi člena 80(2) ES. V zvezi z letalskim prometom, kot je Sodišče že imelo priložnost poudariti v točki 23 sodbe z dne 25. januarja 2011 v zadevi *Neukirchinger* (C-382/08, *ZOdl.*, str. I-139), velja enako na primer za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1592/2002 z dne 15. julija 2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 7, str. 30) ter za Uredbo Sveta (EGS) št. 3922/91 z dne 16. decembra 1991 o uskladitvi tehničnih predpisov in upravnih postopkov na področju civilnega letalstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 348), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1900/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 (UL L 377, str. 176).

- ⁶⁶ Zakonodajalec Unije je sprejel tudi Direktivo 2006/93/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o reguliranju uporabe letal, ki jo ureja del II poglavja 3 zvezka 1 Priloge 16 h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu, druga izdaja (1988) (UL L 374, str. 1).
- ⁶⁷ Glede problematike obdavčitve polnjenja z gorivom je Svet sprejel tudi Direktivo 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 405), ki v členu 14(1)(b) določa davčno oprostitvev energentov, ki so dobavljeni kot gorivo za uporabo v zračnem prometu razen poletov v zasebne namene, in to zato – kakor izhaja iz uvodne izjave 23 te direktive – da bi Unija med drugim spoštovala nekatere mednarodne obveznosti, vključno s tistimi, ki so povezane z davčnimi oprostitvami energentov, rabljenih v civilnem letalstvu, ki so jih deležne letalske družbe na podlagi Čikaške konvencije in mednarodnih bilateralnih sporazumov o zračnem prometu, ki so jih sklenile Unija in/ali države članice z nekaterimi tretjimi državami (glej sodbo z dne 1. decembra 2011 v zadevi *Système Helmholtz*, C-79/10, ZOdl., str. I-12511, točki 24 in 25).
- ⁶⁸ Poleg tega je treba poudariti, da je Unija s sprejetjem Sklepa Sveta 2011/530/EU z dne 31. marca 2011 o podpisu, v imenu Unije, in začasni uporabi Memoranduma o sodelovanju med Evropsko unijo in Mednarodno organizacijo civilnega letalstva, ki zagotavlja okvir za krepitev sodelovanja (UL L 232, str. 1) nameravala razviti okvir sodelovanja glede kontrol in varnostnih inšpekcij v zvezi s standardi iz Priloge 17 k Čikaški konvenciji.
- ⁶⁹ 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 (glej v tem smislu

sodbo z dne 5. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-476/98, Recueil, str. I-9855, točka 124), to še ne pomeni, da ima izključno pristojnost na celotnem področju mednarodnega civilnega letalstva, kot je zajeto s to konvencijo.

- 70 Kakor namreč poudarjata francoska in švedska vlada, so države članice obdržale pristojnosti s področja te konvencije, kot so te, ki se nanašajo na dodelitev prometnih pravic, določitev letaliških pristojbin ali določitev območij prepovedi preleta njihovega ozemlja.
- 71 Zato je treba sklepati, da ker 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.
- 72 Torej Sodišče v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ne more preučiti veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do Čikaške konvencije kot take.

b) Kjotski protokol

- 73 Iz sklepov 94/69 in 2002/358 je razvidno, da je Unija odobrila Kjotski protokol. Zato so določbe tega sporazuma od začetka njegove veljavnosti sestavni del pravnega reda Unije (glej sodbo z dne 30. aprila 1974 v zadevi Haegeman, 181/73, Recueil, str. 449, točka 5).

- 74 Da bi se ugotovilo, ali lahko Sodišče presoja o veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do tega protokola, je tako treba ugotoviti, ali njegova narava in sistematika ne nasprotujeta takemu preizkusu in ali se njegove določbe, zlasti člen 2(2), z vidike vsebine zdijo nepogojne in dovolj natančne, da lahko za posameznike iz Unije ustvarijo pravico, da se nanje sklicujejo na sodišču, zato da bi izpodbijali zakonitost akta iz prava Unije, kot je ta direktiva.
- 75 Glede tega so s sprejetjem Kjotskega protokola njegove pogodbenice nameravale določiti cilje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in so se zavezale, da sprejmejo potrebne ukrepe za doseg te ciljev. Nekaterim pogodbenicam tega protokola, ki prehajajo na tržno gospodarstvo, ta protokol dovoljuje nekaj prožnosti pri izpolnjevanju svojih obveznosti. Poleg tega ta protokol nekaterim pogodbenicam dovoljuje, da skupinsko izpolnjujejo obveznosti glede zmanjševanja. Po drugi strani je naloga Konference pogodbenic, ustanovljene z Okvirno konvencijo, da odobri ustrezne in učinkovite postopke ter mehanizme za določanje in reševanje primerov neskladnosti z določbami tega protokola.
- 76 Zato je treba poudariti, da čeprav Kjotski protokol določa obveznosti v številkah glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za obdobje obveznosti, ki ustreza letom od 2008 do 2012, lahko pogodbenice tega protokola izpolnjujejo obveznosti na način in s hitrostjo, o katerih se sporazumejejo.
- 77 Zlasti člen 2(2) Kjotskega protokola, ki ga je navedlo predložitveno sodišče, določa, da si njegove pogodbenice prek ICAO prizadevajo za omejevanje ali zmanjševanje emisij toplogrednih plinov iz goriv v letalstvu. Tako se ta določba glede na vsebino nikakor ne more šteti za nepogojno in dovolj natančno, da lahko za posameznike ustvari pravico, da se zaradi izpodbijanja veljavnosti Direktive 2008/101 nanjo sklicujejo na sodišču.

⁷⁸ Zato se v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče sklicevati na Kjotski protokol zaradi presoje veljavnosti Direktive 2008/101.

c) Sporazum o odprtem nebu

⁷⁹ Unija je Sporazum o odprtem nebu odobrila s sklepoma 2007/339 in 2010/465. Zato so določbe tega sporazuma od začetka njegove veljavnosti sestavni del pravnega reda Unije (glej zgoraj navedeno sodbo Haegeman, točka 5).

⁸⁰ Tako se najprej postavlja vprašanje, ali narava in sistematika Sporazuma o odprtem nebu dopuščata presojo veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do tega sporazuma.

⁸¹ Glede tega je treba poudariti, da je cilj tega sporazuma, kot je razvidno iz tretje in četrte točke njegove preambule, omogočiti letalskim prevoznikom pogodbenic, da ponudijo potujoči javnosti in naročnikom prevoza konkurenčne cene in storitve na odprtih trgih. V skladu s tem sporazumom bi imeli vsi sektorji letalske industrije, vključno z delavci letalskih prevoznikov, koristi od liberaliziranega sporazuma. Njegove pogodbenice so s tem izrazile svoj namen ustvariti precedenčni primer na globalni ravni za spodbujanje koristi liberalizacije v tem ključnem gospodarskem sektorju.

- ⁸² Kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 91 sklepnih predlogov, se ta sporazum posebej nanaša na letalske družbe s sedežem na ozemlju pogodbenic Sporazuma o odprtem nebu. Na to kažeta zlasti člena 3(2) in (5) ter 10 tega sporazuma, saj so s temi določbami tem družbam neposredno podeljene pravice, medtem ko jim druge določbe tega sporazuma nalagajo obveznosti.
- ⁸³ Glede okoliščine, da so se pogodbenice na podlagi člena 19 Sporazuma o odprtem nebu dogovorile, da se lahko vsi spori zaradi uporabe ali razlage tega sporazuma predložijo v arbitražo, je treba poudariti, da dejstvo, da so pogodbenice ustvarile posebni institucionalni okvir za posvetovanja in pogajanja med sabo o izvajanju tega sporazuma, ne zadošča za izključitev uporabe sodne poti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Kupferberg, točka 20).
- ⁸⁴ Ker Sporazum o odprtem nebu 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, je mogoče sklepati, da Sodišče lahko presoja veljavnost akta iz prava Unije, kot je Direktiva 2008/101, v razmerju do določb tega sporazuma.
- ⁸⁵ Zato je treba preučiti, ali se določbe tega sporazuma, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, z vidika vsebine zdijo nepogojne in dovolj natančne, da lahko Sodišče opravi preizkus veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do določenih določb.

i) Člen 7 Sporazuma o odprtem nebu

- ⁸⁶ Kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 103 sklepnih predlogov, člen 7 z naslovom „Veljavnost zakonov“ določa natančno in nepogojno obveznost, ki velja za zrakoplove, ki jih uporabljajo letalske družbe pogodbenic tega sporazuma. V skladu s tem členom za te zrakoplove, kadar v mednarodnem zračnem prometu vstopijo ali se zadržujejo na ozemlju ene od pogodbenic ali ga zapustijo, veljajo zakoni in drugi predpisi te pogodbenice in jih morajo spoštovati, najsi gre za določbe, ki urejajo prihod ali odhod zrakoplovov na njenem ozemlju, ali pa določbe, ki urejajo uporabo in plovbo teh zrakoplovov.
- ⁸⁷ Zato se lahko letalska družba v okviru tega predloga za predhodno odločanje sklicuje na člen 7 zaradi presoje veljavnosti Direktive 2008/101.

ii) Člen 11 Sporazuma o odprtem nebu

- ⁸⁸ Iz okoliščin, kakršne so te v postopku v glavni stvari, izhaja, da se med proizvodi, navedenimi v odstavkih 1 in 2 člena 11 Sporazuma o odprtem nebu, izkaže za uporabno samo gorivo kot tako in da distribucija takega proizvoda v smislu odstavka 7 tega člena ni vprašljiva.
- ⁸⁹ Člen 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu določa, da se oprostitev dajatev, taks in pristojbin na podlagi vzajemnosti nanaša tudi na gorivo, vneseno na ozemlje ali dobavljeno na ozemlju Unije in namenjeno za uporabo na zrakoplovu letalske družbe

Združenih držav, ki opravlja mednarodni zračni promet, tudi če se uporablja na delu poti čez ozemlje Unije.

- ⁹⁰ Glede polnjenja z gorivom za mednarodne lete je treba poudariti, da je Unija izrecno določila davčno oprostitvev energentov, ki so dobavljeni kot gorivo za uporabo v zračnem prometu, in to zato, da bi med drugim spoštovala obstoječe mednarodne obveznosti, ki izhajajo iz Čikaške konvencije, in tiste, ki jih ima na podlagi mednarodnih dvostranskih sporazumov o zračnem prometu, ki jih je sklenila z nekaterimi tretjimi državami in za katere se s tega vidika izkaže, da so enake narave kot Sporazum o odprtem nebu (glej zgoraj navedeno sodbo *Systeme Helmholtz*, točki 24 in 25).
- ⁹¹ Poleg tega ni sporno, da je ta oprostitvev, kar zadeva komercialne mednarodne lete, obstajala pred sprejetjem Direktive 2003/96 (glej v zvezi s tem vidikom zgoraj navedeno sodbo *Systeme Helmholtz*, točka 22) in da so pogodbenice, torej Unija, države članice in Združene države, s tem, da so v členu 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu določile obveznost davčne oprostitvev za polnjenje z gorivom, glede polnjenja z gorivom samo ponovile obveznost iz mednarodnih konvencij, med drugim iz Čikaške konvencije.
- ⁹² Nazadnje, niti države članice niti institucije Unije, ki so predložile stališča, nikakor niso navajale, da v okviru Sporazuma o odprtem nebu trgovski partner Unije zrakoplovov letalskih družb, ki imajo sedež v državi članici, ni oprostil plačila davka od polnjenja z gorivom.
- ⁹³ Torej, kar konkretno zadeva gorivo, pogoj vzajemnosti iz člena 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu zlasti v okoliščinah, kakršne so v tej zadevi, v kateri so pogodbenice vzajemno izpolnjevale zadevno obveznost, ne pomeni ovire za to, da bi se

bilo mogoče zaradi nadzora veljavnosti Direktive 2008/101 neposredno sklicevati na obveznost oprostitve dajatev, taks in pristojbin za polnjenje z gorivom iz te določbe.

- ⁹⁴ Ob upoštevanju navedenega je treba priznati, da se je v okviru tega predloga za predhodno odločanje zaradi presoje veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do te določbe mogoče sklicevati na člen 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu, kar zadeva oprostitve dajatev, taks in pristojbin, razen plačila stroškov za opravljene storitve, za polnjenje z gorivom zrakoplovov, ki zagotavljajo mednarodni zračni promet med Unijo in Združenimi državami.

iii) Člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) Sporazuma o odprtem nebu

- ⁹⁵ S prvim stavkom člena 15(3) Sporazuma o odprtem nebu se namerava pogodbenicam naložiti obveznost upoštevanja letalskih okoljskih standardov, ki so v prilogah k Čikaški konvenciji, razen kadar so sporočene razlike. Ta zadnji vidik ne pomeni elementa, ki pogojuje obveznost Unije, da spoštuje te standarde, ampak pomeni možnost odstopa od te obveznosti.

- ⁹⁶ Ta stavek se zdi nepogojen in dovolj natančen, da lahko Sodišče presodi veljavnost Direktive 2008/101 v razmerju do te določbe (v zvezi s spoštovanjem okoljskih konvencijskih standardov glej zgoraj navedeno sodbo *Pêcheurs de l'étang de Berre*, točka 47).

- 97 Drugi stavek tega člena 15(3) določa, da vse okoljske ukrepe, ki vplivajo na zračni prevoz, ki ga ureja Sporazum o odprtem nebu, uporabljata pogodbenici v skladu s členoma 2 in 3(4) tega sporazuma.
- 98 Tako kljub temu, da lahko Unija v okviru uporabe okoljskih ukrepov sprejme nekatere ukrepe, katerih učinek je, da se enostransko omeji obseg prometa, frekvenca ali rednost prevoza v smislu člena 3(4) Sporazuma o odprtem nebu, pa mora vseeno uporabljati take ukrepe pod enotnimi pogoji, ki so združljivi s členom 15 Čikaške konvencije, ki v bistvu določa, da letališče pristojbine, ki so naložene ali so lahko naložene za zrakoplove, ki opravljajo redni mednarodni zračni promet, ne smejo biti višje od pristojbin, ki bi jih plačali domači zrakoplovi, ki opravljajo podoben mednarodni zračni promet.
- 99 Iz tega sledi, da je treba ob upoštevanju člena 2 Sporazuma o odprtem nebu, ki določa, da vsaka pogodbenica omogoča poštene in enake možnosti za konkurenco letalskih družb obeh pogodbenic pri zagotavljanju mednarodnega zračnega prometa, člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) tega sporazuma razlagati tako, da čeprav Unija sprejme okoljske ukrepe v obliki letaliških pristojbin, katerih učinek je, da se omeji obseg prometa, frekvenca ali rednost čezatlantskega prevoza, pa te pristojbine, ki so naložene letalskim družbam s sedežem v Združenih državah, ne smejo biti višje od pristojbin, naloženih letalskim družbam iz Unije, tako da mora Unija tema kategorijama letalskih družb z vidika morebitne naložitve takih pristojbin omogočiti poštene in enake možnosti za konkurenco.
- 100 Člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) Sporazuma o odprtem nebu tako vsebuje nepogojno in dovolj natančno obveznost, na katero se je mogoče sklicevati zaradi presoje veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do te določbe.

2. Načela mednarodnega običajnega prava

¹⁰¹ Spomniti je treba, da 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 (glej v tem smislu sodbi z dne 24. novembra 1992 v zadevi Poulsen in Diva Navigation, C-286/90, Recueil, str. I-6019, točki 9 in 10, ter z dne 16. junija 1998 v zadevi Racke, C-162/96, Recueil, str. I-3655, točki 45 in 46).

¹⁰² Tako je najprej treba preučiti, ali so načela, na katera se sklicuje predložitveno sodišče, priznana kot del mednarodnega običajnega prava. Če je tako, bo nato treba ugotoviti, ali in koliko se lahko posamezniki sklicujejo na ta načela, zato da bi izpodbijali veljavnost akta Unije, kot je Direktiva 2008/101, v položaju, kot je ta v zadevi v glavni stvari.

a) Priznanje navajanih načel mednarodnega običajnega prava

¹⁰³ V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na načelo, da ima vsaka država popolno in izključno suverenost v zračnem prostoru nad svojim ozemljem, in na načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti nobenega dela odprtega morja svoji suverenosti. Omenja tudi načelo o svobodi letenja nad odprtim morjem.

- 104 Ta tri načela se štejejo za izraz sedanjega stanja mednarodnega običajnega pomorskega in letalskega prava in so bila kodificirana v členu 1 Čikaške konvencije (o priznanju takega načela glej sodbo Meddržavnega sodišča z dne 27. junija 1986 v zadevi Vojaške in paravojaške dejavnosti v Nikaragvi in proti njej (Nikaragva proti Združenim državam Amerike), *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders* 1986, str. 392, točka 212) in v členu 2 Ženevske konvencije z dne 29. aprila 1958 o odprtem morju (Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 450, str. 11) (o priznanju tega načela glej tudi sodbo Stalnega mednarodnega sodišča z dne 7. septembra 1927 v zadevi „Lotus“, *PCIJ Reports* 1927, Series A, št. 10, str. 25) ter v členu 87(1), tretji stavek, Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, podpisane 10. decembra 1982 v Montego Bayu, ki je začela veljati 16. novembra 1994 in je bila v imenu Evropske skupnosti sklenjena in odobrena s Sklepom Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).
- 105 Obstoja teh načel mednarodnega prava v pisnih stališčih in na obravnavi niso izpodbijale niti države članice, niti institucije Unije, niti Republika Islandija ali Kraljevina Norveška.
- 106 Glede četrtega načela, na katero se sklicuje predložitveno sodišče, in sicer načela, da je zrakoplov, ki je v preletu nad odprtim morjem, v izključni pristojnosti države, v kateri je registriran, pa je, nasprotno, treba ugotoviti, da razen dejstva, da vlada Združenega kraljestva in delno tudi nemška vlada izpodbijata obstoj takega načela, 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 (glej zgoraj navedeno sodbo Poulsen in Diva Navigation, točka 22), po analogiji velja tudi za zrakoplove, ki letijo nad odprtim morjem.

b) Možnost in pogoji, pod katerimi se je mogoče sklicevati na zadevna načela

- ¹⁰⁷ Poudariti je treba, da se lahko posameznik sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava, navedena v točki 103 te sodbe, zato da bi Sodišče preučilo veljavnost akta Unije, če lahko po eni strani ta načela povzročijo dvom o pristojnosti Unije za sprejetje tega akta (glej sodbi z dne 27. septembra 1988 v zadevi Ahlström Osakeyhtiö in drugi proti Komisiji, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 in od 125/85 do 129/85, Recueil, str. 5193, točke od 14 do 18, in z dne 24. novembra 1993 v zadevi Mondiet, C-405/92, Recueil, str. I-6133, točke od 11 do 16) 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.
- ¹⁰⁸ V zadevi v glavni stvari se sklicuje na mednarodna načela običajnega prava v bistvu zato, da bi Sodišče presodilo, ali je bila Unija glede na ta načela 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.
- ¹⁰⁹ Zato čeprav se zdi, da zadevna načela ustvarjajo obveznosti samo med državami, pa v okoliščinah, kakršne so v zadevi, predloženi v odločanje predložitvenemu sodišču, v kateri lahko Direktiva 2008/101 ustvarja obveznosti glede prava Unije za 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.

- ¹¹⁰ 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 storile očitne napake pri presoji glede pogojev za uporabo teh načel (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Racke, točka 52).
- ¹¹¹ Ob upoštevanju navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se je med načeli in določbami mednarodnega prava, ki jih navaja predložitveno sodišče, v okoliščinah, kakršne so te v zadevi v glavni stvari, in zaradi presoje veljavnosti Direktive 2008/101 mogoče sklicevati zgolj na:
- prvič, v mejah nadzora očitne napake pri presoji glede teh načel, za katero je v zvezi s svojo pristojnostjo za sprejetje te direktive odgovorna Unija:
 - načelo, da ima vsaka država popolno in izključno suverenost v zračnem prostoru nad svojim ozemljem;
 - na načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti nobenega dela odprtega morja svoji suverenosti, in
 - načelo o svobodi letenja nad odprtim morjem;

- in drugič,
- člena 7 ter 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu in
- člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) tega sporazuma.

B – Drugo, tretje in četrto vprašanje

- ¹¹² Predložitveno sodišče s prvim, drugim in tretjim vprašanjem ob upoštevanju odgovora Sodišča na prvo vprašanje v bistvu sprašuje, ali je Direktiva 2008/101, če in kolikor se uporablja za sistem za trgovanje s pravicami za dele letov, ki potekajo zunaj zračnega prostora držav članic, vključno z leti, ki se opravljajo z zrakoplovi, registriranimi v tretjih državah, veljavna v razmerju do načel mednarodnega običajnega prava, navedenih v odgovoru Sodišča na prvo vprašanje in v razmerju do členov 7 ter 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu in člena 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3 (4) tega sporazuma.
- ¹¹³ Upoštevajoč formulacijo teh vprašanj in okoliščino, da so tožeče stranke v glavni stvari letalske družbe, registrirane v tretji državi, je najprej treba ugotoviti, ali in koliko se Direktiva 2008/101 uporablja za dele mednarodnih letov, ki jih te družbe opravijo zunaj zračnega prostora držav članic. Nato bo treba preučiti veljavnost te direktive v teh okoliščinah.

1. Področje uporabe ratione loci Direktive 2008/101

- ¹¹⁴ Direktiva 2003/87 se v skladu z njenim členom 2(1) uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in šest toplogrednih plinov, naštetih v Prilogi II, med katerimi je tudi CO₂.
- ¹¹⁵ Z Direktivo 2008/101 je bila Priloga I k Direktivi 2003/87 spremenjena tako, da je bila vanjo vključena vrsta dejavnosti z naslovom „letalstvo“ in da je bil v odstavku 2 uvoda te priloge dodan nov pododstavek, v skladu s katerim bodo „[o]d 1. januarja 2012 [...] vključeni vsi leti, ki imajo vzlet ali pristanek na letališču, ki se nahaja na ozemlju države članice, za katero velja Pogodba“.
- ¹¹⁶ Glede tega vidika je treba poudariti, da med izključitvami, naštetimi v navedeni Prilogi I, za zrakoplove, ki vzletajo z letališča Unije, ni meril v zvezi z letališčem pristanka, za zrakoplove, ki pristajajo na letališču Unije, pa ni meril v zvezi z letališčem vzleta. Zato se Direktiva 2008/101 uporablja brez razlik za odhodne in prihodne lete na letališčih na ozemlju Unije, vključno z leti, katerih odhodno ali prihodno letališče je zunaj tega ozemlja. To je poleg tega razvidno iz uvodne izjave 16 Direktive 2008/101.
- ¹¹⁷ Tako se ta direktiva kot taka ne uporablja za mednarodne lete zrakoplovov, pri katerih se leti čez ozemlje držav članic Unije ali tretjih držav, če ne pristajajo ali vzletajo na letališču na ozemlju države članice.

- 118 Nasprotno, če letalo vzleti z letališča na ozemlju tretje države in pristane na letališču na ozemlju države članice Unije ali kadar letalo, ki na takem letališču vzleti in pristane na letališču v tretji državi, je iz dela B Priloge IV k Direktivi 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101, razvidno, da morajo operatorji zrakoplovov, ki opravljajo take lete, prijaviti svoje emisije, da se v skladu z odstavkom 2a člena 12 Direktive 2003/87, vstavljenim z Direktivo 2008/101, določi število pravic, ki jih morajo predati za prejšnje koledarsko leto in ki ustrezajo preverjenim emisijam, pri čemer so te emisije izračunane na podlagi podatkov o vseh letih.
- 119 Za izračun „tonskih kilometrov“ se upošteva poraba goriva, ki se ugotovi s formulo za izračun, s katero se v mejah mogočega ugotovi dejanska poraba goriva za lete, za katere velja Direktiva 2008/101.
- 120 Veljavnost Direktive 2008/101 v okviru zadeve v glavni stvari je treba preučiti s tega vidika, povezanega z upoštevanjem porabe goriva za vse mednarodne lete s prihodom ali odhodom na letališčih na ozemlju držav članic.

2. Pristojnost Unije za sprejetje Direktive 2008/101 glede na pravila mednarodnega običajnega prava, na katera se je mogoče sklicevati v okviru zadeve v glavni stvari

- 121 Kot je bilo poudarjeno v točki 109 te sodbe, so tri načela mednarodnega običajnega prava, na katera se je mogoče sklicevati v tej zadevi, zato da bi Sodišče presodilo veljavnost Direktive 2008/101, pretežno povezana s področjem krajevine uporabe Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101.

- ¹²² Najprej je treba poudariti, da pravo Unije, natančneje, Direktiva 2008/101, 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.
- ¹²³ 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 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Poulsen in Diva Navigation, točka 9).
- ¹²⁴ Nasprotno pa je ureditev Unije mogoče uporabljati za operatorja zrakoplova, kadar se zrakoplov nahaja na ozemlju države članice, natančneje, na letališču na tem ozemlju, saj je v takem primeru ta zrakoplov pod polno jurisdikcijo te države članice in Unije (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Poulsen in Diva Navigation, točka 28).
- ¹²⁵ Glede tega Direktiva 2008/101 s tem, da določa merilo za uporabo Direktive 2008/101 za operatorje zrakoplovov, registrirane v državi članici ali tretji državi, ki temelji na okoliščini, da ti zrakoplovi opravljajo lete z vzletom ali pristankom na letališču na ozemlju ene od držav članic, z razširitvijo uporabe sistema, določenega v Direktivi 2003/87, na letalstvo 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, če so ti zrakoplovi fizično na ozemlju ene od držav članic Unije in so tako na podlagi tega podvrženi polni jurisdikciji Unije.

- 126 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. Poleg tega lahko tak zrakoplov pod nekaterimi pogoji prečka zračni prostor ene od držav članic, ne da bi bil operator tega zrakoplova podvržen temu sistemu.
- 127 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 se njegov zrakoplov nahaja na ozemlju te države članice – podvržen sistemu za trgovanje s pravicami.
- 128 V zvezi s pogojem, da mora operator zrakoplova, ki je v takem položaju, predati pravice, izračunane glede na vse mednarodne lete, ki jih je ali jih bo opravil s svojim zrakoplovom, z odhodom ali prihodom na takem letališču, je treba spomniti, da se zakonodajalec Unije, ker je cilj okoljske politike Unije v skladu s členom 191(2) PDEU doseči visoko raven varstva, 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.
- 129 Poleg tega dejstvo, da v okviru uporabe ureditve Unije na okoljskem področju nekateri dejavniki, ki prispevajo k onesnaženju zraka, morja ali kopenskega ozemlja držav članic izvirajo iz dogodka, ki se odvija deloma zunaj tega ozemlja, glede na načela mednarodnega običajnega prava, na katera se je mogoče sklicevati v zadevi v glavni stvari, ne more povzročiti dvoma o polni veljavi prava Unije na tem ozemlju (glej v zvezi z uporabo konkurenčnega prava v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Ahlström Osaakeyhtiö in drugi proti Komisiji, točke od 15 do 18, in v zvezi z ogljikovodiki,

ki so po nesreči izliti onkraj teritorialnega morja države članice, sodbo z dne 24. junija 2008 v zadevi *Commune de Mesquer*, C-188/07, ZOdl., str. I-4501, točke od 60 do 62).

- ¹³⁰ Iz tega sledi da je bila Unija glede načel mednarodnega običajnega prava, na katera se je mogoče sklicevati v okviru zadeve v glavni stvari, pristojna za sprejetje Direktive 2008/101, kolikor ta sistem za trgovanje s pravicami, določen z Direktivo 2003/87, razširja na vse lete z vzletom ali pristankom na letališču, ki je na ozemlju države članice.

3. Veljavnost Direktive 2008/101 v razmerju do Sporazuma o odprtem nebu

a) Veljavnost Direktive 2008/101 v razmerju do člena 7 Sporazuma o odprtem nebu

- ¹³¹ Združenje ATA in drugi v bistvu zatrjujejo, da Direktiva 2008/101 krši člen 7 Sporazuma o odprtem nebu, ker – kolikor jih zadeva – ta člen določa spoštovanje zakonov in drugih predpisov Unije s strani zrakoplovov v mednarodnem zračnem prometu, samo če ti vstopijo ali zapustijo ozemlje držav članic ali – kadar gre za predpise, ki urejajo uporabo in plovbo teh zrakoplovov – če se ti na tem ozemlju zadržujejo. Ta direktiva pa naj se za sistem za trgovanje s pravicami, določen z Direktivo 2003/87, ne bi uporabljala samo ob vstopu zrakoplovov na ozemlje držav članic ali odhodu s tega ozemlja, ampak tudi za dele letov, opravljene nad odprtim morjem in nad ozemljem tretjih držav.

- 132 V zvezi s tem je treba spomniti, da Direktiva 2008/101 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.
- 133 Operator takega zrakoplova bo namreč podvržen sistemu za trgovanje s pravicami, samo če se odloči, da bo uporabljal komercialno zračno linijo s prihodom ali odhodom na letališču na ozemlju države članice, ker bo s svojim zrakoplovom uporabljal tako letališče.
- 134 Direktiva 2008/101 določa, da se Direktiva 2003/87 uporablja za lete zrakoplovov z vzletom ali pristankom na letališču, ki je na ozemlju države članice. Če 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 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.
- 135 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.

b) Veljavnost Direktive 2008/101 v razmerju do člena 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu

- 136 Združenje ATA in drugi ter IATA v bistvu zatrjujejo, da Direktiva 2008/101 z razširitvijo sistema za trgovanje s pravicami, določenega z Direktivo 2003/87, na mednarodno

letalstvo krši obveznost iz člena 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu, ki jo ima Unija, namreč, da polnjenje z gorivom oprosti dajatev, taks in pristojbin. Te stranke v postopku v glavni stvari poudarjajo, da lahko Unija naloži le pristojbine, izračunane glede na opravljene storitve, vendar da sistem, določen z Direktivo 2003/87, ni zajet s tem odstopanjem.

- 137 V zvezi s tem je treba poudariti, da je cilj navedenih določb Sporazuma o odprtem nebu urediti nekatere vidike ekonomskih stroškov zračnega prometa ob zagotavljanju pogojev enakosti za letalske družbe. Ob pridržku vzajemnosti te določbe prepovedujejo zlasti nekatere oblike carinskih dajatev pri uvozu, takse in pristojbine za gorivo.
- 138 Cilj pravil iz določb Direktive 2008/101 je razširiti na operaterje zrakoplovov sistem za trgovanje s pravicami, ki je bil uveden z Direktivo 2003/87. Tako ta pravila sledijo zlasti cilju boljšega varstva okolja.
- 139 Poleg tega je treba spomniti, da čeprav je končni cilj sistema za trgovanje s pravicami varstvo okolja z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov, ta sistem teh emisij ne zmanjšuje sam po sebi, temveč spodbuja in pospešuje iskanje stroškovno najučinkovitejših rešitev za zagotovitev znižanja teh emisij na točno določeno raven. Prednost za okolje je odvisna od strogosti pri določitvi skupne količine dodeljenih pravic, ki pomeni svetovno mejo emisij, dovoljenih v navedenem sistemu (sodba z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točka 31).
- 140 Iz tega je tudi razvidno, da je ekonomska logika sistema za trgovanje s pravicami v tem, da se zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki je nujno za dosego zastavljene-ga okoljskega rezultata, zagotovi stroškovno najučinkoviteje. Namen tega sistema je

zlasti z omogočanjem prodaje dodeljenih pravic spodbuditi vse udeležence navedenega sistema, da bi izpuščali manj toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko njihov presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel več emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene (zgoraj navedena sodba Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 32).

- ¹⁴¹ Na področju letalstva se je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz Priloge IV, del B, k Direktivi 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101, resda odločil, da se bo oprl na porabo goriva zrakoplovov operatorjev, zato da bi določil formulo za izračun emisij teh operatorjev v povezavi z leti, zajetimi s to prilogo, ki jih opravijo s svojimi zrakoplovi. Operatorji zrakoplovov morajo tako predati število pravic, ki je enako vsoti njihovih emisij iz prejšnjega koledarskega leta, ki se izračunajo na podlagi njihove porabe goriva za vse lete, zajete s to direktivo, in faktorja emisije.

- ¹⁴² Vendar pa v nasprotju s tem, kar je značilno za obvezne dajatve za posedovanje in porabo goriva, ni neposredne in neločljive povezave med količino goriva, ki ga ima ali porabi zrakoplov, in finančnim bremenom, ki ga nosi operator takega zrakoplova v okviru delovanja sistema za trgovanje s pravicami. Dejanski strošek za tega operatorja, ki izvira iz količine pravic, ki jih je treba predati, izračunane med drugim na podlagi porabe goriva, ni odvisen – če gre za ukrep, temelječ na trgu – neposredno od števila pravic, ki jih je treba predati, ampak od števila pravic, prvotno dodeljenih temu operatorju, in od njihove cene na trgu, ko se pridobitev dodatnih pravic izkaže za nujno za pokrivanje emisij tega operatorja. Poleg tega trditve, da operator zrakoplovov, čeprav je imel ali porabil gorivo, ne nosi nobenega finančnega bremena, ki izvira iz njegovega sodelovanja pri tem sistemu, celo če ima pri prodaji presežnih pravic dobiček, ni mogoče zavrni.

- ¹⁴³ Torej drugače od dajatev, taks in pristojbin, naloženih za porabo goriva, sistem, ki je bil uveden z Direktivo 2003/87, 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.
- ¹⁴⁴ Tako se tak sistem v osnovi razlikuje od švedskega sistema iz zadeve, v kateri je bila izrečena sodba z dne 10. junija 1999 v zadevi Braathens (C-346/97, Recueil, str. I-3419), v katere točki 23 je Sodišče menilo, da je taksa za varstvo okolja, ki se v celoti plača državi, zadevala zlasti porabo goriva samega, zlasti ker je obstajala neposredna in neločljiva povezava med porabljenim gorivom in onesnaževalci, na katere se nanaša ta taksa, in ker je ta taksa tako pomenila trošarino, ki zadeva notranji zračni promet komercialne narave, kar je kršitev oprostitve, določene z direktivami, veljavnimi na tem področju.
- ¹⁴⁵ Glede na vse navedeno 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.
- ¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Zato je treba ugotoviti, da Direktiva 2008/101 s tem, da uporabo Direktive 2003/87 razširja na letalstvo, nikakor ne krši obveznosti oprostitve, ki se uporablja za polnjenje z gorivom, kot je določena v členu 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu, 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.

c) Veljavnost Direktive 2008/101 glede na člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) Sporazuma o odprtem nebu

¹⁴⁸ Združenje ATA in drugi v bistvu zatrjujejo, da uporaba Direktive 2003/87 za letalske družbe s sedežem v Združenih državah pomeni kršitev 15(3) Sporazuma o odprtem nebu, saj ta okoljski ukrep ni združljiv s standardi, ki jih na tem področju določa ICAO. Poleg tega naj bi Direktiva 2008/101 s tem, da razširja uporabo sistema, določenega z Direktivo 2003/87, na letalstvo, pomenila ukrep, ki zlasti omejuje obseg prometa in frekvenco prevoza, kar je kršitev člena 3(4) tega sporazuma. Nazadnje, uporaba takega sistema naj bi pomenila pristojbino, ki ni združljiva s členom 15 Čikaške konvencije, ki je določba, glede katere so se pogodbenice Sporazuma o odprtem nebu zavezale, da jo bodo spoštovale na podlagi člena 3(4) tega sporazuma.

¹⁴⁹ Najprej je treba poudariti, da niti predložitveno sodišče niti združenje ATA in drugi niso predložili elementov, ki bi kazali na to, da je Unija s sprejetjem Direktive 2008/101, ki je Direktivo 2003/87 razširila na letalstvo, kršila okoljski standard, ki ga je sprejela ICAO, v smislu člena 15(3) Sporazuma o odprtem nebu. Poleg tega v Resoluciji A/37-19 ICAO, kolikor so v prilogi k tej resoluciji določena vodilna načela o izdelavi in izvedbi ukrepov, ki temeljijo na trgu (Market-Based Measures, v nadaljevanju: MBM),

ni navedeno, da so MBM, kakršni so sistemi za trgovanje s pravicami, v nasprotju s predpisi na okoljskem področju, ki jih je sprejela ICAO.

- 150 Ta priloga v točkah (b) in (f) po eni strani določa, da bi taki MBM morali dajati prednost omejitvi emisij toplogrednih plinov mednarodnega letalstva, po drugi strani pa, da ne bi smelo biti dvojne uporabe med vzpostavljenimi MBM, tako da se emisije CO₂ mednarodnega letalstva v okviru teh sistemov upoštevajo le enkrat.
- 151 To pa ravno ustreza cilju, navedenemu v členu 25a Direktive 2003/87, 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 MBM, 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. Tak cilj poleg tega ustreza cilju iz člena 15(7) Sporazuma o odprtem nebu.
- 152 Glede veljavnosti Direktive 2008/101 v razmerju do člena 15(3), drugi stavek, Sporazuma o odprtem nebu je treba poudariti, da ta določba 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.
- 153 Člen 3(4) Sporazuma o odprtem nebu namreč izrecno določa, da nobena njegova pogodbenica ne postavlja takih omejitev, „razen zaradi okoljskih razlogov“. Poudariti

je treba tudi, da sistem za trgovanje s pravicami nikakor ne določa omejitve za emisije zrakoplovov, ki vzletajo ali pristajajo na letališču na ozemlju države članice, niti ne omejuje frekvence in rednosti prevozov, pač pa je bistvena obveznost operatorjev zrakoplovov zgolj predaja pravic, ki ustrezajo njihovim dejanskim emisijam. Poleg tega take obveznosti iz razlogov, naštetih v točkah od 141 do 147 te sodbe, ni mogoče šteti za letališko pristojbino.

- ¹⁵⁴ Nasprotno pa člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) Sporazuma o odprtem nebu določa, da če pogodbenice Sporazuma o odprtem nebu sprejmejo take okoljevarstvene ukrepe, jih morajo – kot je to razvidno iz točke 99 te sodbe – uporabiti nediskriminatorno za zadevne letalske družbe.
- ¹⁵⁵ Glede tega pa je treba ugotoviti, da je Unija, kakor je jasno razvidno tudi iz uvodne izjave 21 Direktive 2008/101, izrecno določila enotno uporabo sistema za trgovanje s pravicami za vse operatorje zrakoplovov, ki zagotavljajo zračne povezave s prihodom ali odhodom na letališču na ozemlju države članice, in je zlasti strogo spoštovala protidiskriminacijske določbe iz dvostranskih sporazumov o zračnem prometu, sklenjenih s tretjimi državami, podobno kot določata člena 2 in 3(4) Sporazuma o odprtem nebu.
- ¹⁵⁶ Tako Direktiva 2008/101, s tem da med drugim določa nediskriminatorno uporabo sistema za trgovanje s pravicami za operatorje zrakoplovov s sedežem v Uniji ali v tretjih državah, ni neveljavna v razmerju do člena 15(3) Sporazuma o odprtem nebu v povezavi s členoma 2 in 3(4) tega sporazuma.

- 157 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da preučitev Direktive 2008/101 ni pokazala ničesar, kar bi lahko vplivalo na njeno veljavnost.

IV – Stroški

- 158 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Med načeli in določbami mednarodnega prava, ki jih navaja predložitveno sodišče, se je v okoliščinah, kakršne so te v zadevi v glavni stvari, in zaradi presoje veljavnosti Direktive 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti mogoče sklicevati zgolj na:
 - prvič, v mejah nadzora očitne napake pri presoji glede teh načel, za katero je v zvezi s svojo pristojnostjo za sprejetje te direktive odgovorna Unija;
 - 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,
- in drugič,
- člena 7 ter 11(1) in (2)(c) Sporazuma o odprtem nebu, sklenjenega 25. in 30. aprila 2007 med Združenimi državami Amerike na eni strani in Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani, kakor je bil spremenjen s protokolom, ter
- člen 15(3) v povezavi s členoma 2 in 3(4) tega sporazuma.

2. Preučitev Direktive 2008/101 ni pokazala ničesar, kar bi lahko vplivalo na njeno veljavnost.

Podpisi