

Mål C-366/10

Air Transport Association of America m.fl.

mot

Secretary of State for Energy and Climate Change

(begäran om förhandsavgörande
från High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court))

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser — Direktiv 2008/101/EG — Införande av luftfartsverksamhet i detta system — Giltighet — Chicagokonventionen — Kyotoprotokollet — Luftfartsavtalet EU — Förenta staterna — Principer enligt den internationella sedvanerätten — Rättsverkningar — Möjlighet att återopa — Unionsrättens exterritorialitet — Begreppen avgift och skatt”

Förslag till avgörande av generaladvokat J. Kokott, föredraget den 6 oktober 2011 I - 13765

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 21 december 2011 I - 13833

Sammanfattning av domen

1. *Internationella avtal — Unionens avtal — Verknningar som ett avtal har i unionen utan att det innehåller några uttryckliga bestämmelser om sådana verknningar (Artiklarna 216.2 FEUF och 267 FEUF)*

2. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Prövning av ett direktivs giltighet mot bakgrund av en internationell konvention — Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart — Konvention som inte är bindande för unionen — Omfattas inte*
(Artiklarna 267 FEUF och 351 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101)

3. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Prövning av ett direktivs giltighet mot bakgrund av en internationell konvention — Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar — Protokoll som är bindande för unionen — Bestämmelser som inte är ovillkorliga och tillräckligt precisa — Omfattas inte*
(Artikel 267 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101; rådets beslut 94/69 och 2002/358)

4. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Prövning av ett direktivs giltighet mot bakgrund av en internationell konvention — Luftfartsavtal som ingåtts mellan medlemsstaterna och Amerikas förenta stater — Regler som är avsedda att vara direkt och omedelbart tillämpliga på lufttrafikföretag — Omfattas*
(Artikel 267 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101; rådets och företrädarnas för regeringarna i medlemsstaterna beslut 2007/339 och 2010/465)

5. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Prövning av ett direktivs giltighet mot bakgrund av internationell sedvanerätt — Principen att varje stat har absolut och ensam suveränitet över sitt luftrum, principen att ingen stat med giltig verkan kan göra anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet och principen om frihet att flyga över det fria havet — Omfattas — Villkor och gränser*
(Artikel 3.5 FEU; artikel 267 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101)

6. *Folkrätt — Principer — Principer i internationell sedvanerätt — Ett fartyg som befinner sig på det fria havet lyder i princip uteslutande under flaggstatens lag — Analog tillämpning på luftfartyg som flyger över det fria havet — Omfattas inte*

7. *Miljö — Luftföroreningar — System för handel med utsläppsätter för växthusgaser — Integreringen av luftfartsverksamhet i detta system — Unionens befogenhet att integrera denna verksamhet med hänsyn till de internationella sedvanerättsliga principerna om staters suveränitet över sitt luftrum, att ingen stat med giltig verkan kan göra anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet och frihet att flyga över det fria havet (Artikel 191.2 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101)*
8. *Miljö — Luftföroreningar — System för handel med utsläppsätter för växthusgaser — Integreringen av luftfartsverksamhet i detta system — Unionens befogenhet att integrera denna verksamhet med hänsyn till regeln i "Open Skies"-avtalet som kräver att en avtalsparts lagar och andra författningar ska tillämpas på den andra avtalsparten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101)*
9. *Miljö — Luftföroreningar — System för handel med utsläppsätter för växthusgaser — Integreringen av luftfartsverksamhet i detta system — Unionens befogenhet att integrera denna verksamhet med hänsyn till bestämmelserna i "Open Skies"-avtalet angående tullar och avgifter (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101)*
10. *Miljö — Luftföroreningar — System för handel med utsläppsätter för växthusgaser — Integreringen av luftfartsverksamhet i detta system — Unionens befogenhet att integrera denna verksamhet med hänsyn till bestämmelserna i "Open Skies"-avtalet angående miljöskydd (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101)*

1. Enligt principerna i folkrätten står det unionens institutioner, som har befogenhet att förhandla om och ingå avtal med tredjestater, fritt att med dessa stater komma överens om de verkningar som avtalets bestämmelser ska ha inom de avtalslutande parternas interna

rättsordningar. Endast om denna fråga inte har reglerats genom avtalet ankommer det på de behöriga domstolarna, och särskilt på EU-domstolen, att avgöra denna fråga på samma sätt som varje annan tolkningsfråga som rör tillämpningen av avtalet inom unionen.

Det följer av artikel 216.2 FEUF att när unionen ingår internationella avtal är unionens institutioner bundna av sådana avtal, och dessa har följaktligen företräde framför unionens rättsakter. Giltigheten av en unionsrättsakt kan följaktligen påverkas av att rättsakten inte är förenlig med sådana folkrättsliga regler. När sådan ogiltighet åberopas vid en nationell domstol, prövar EU-domstolen huruvida vissa villkor är uppfyllda i det vid denna domstol anhängiggjorda målet, för att fastställa huruvida den berörda unionsrättsaktens giltighet, i enlighet med artikel 267 FEUF, kan bedömas mot bakgrund av de regler i folkrätten som åberopats. Unionen ska, för det första, vara bunden av dessa regler. Domstolen kan pröva giltigheten av en unionsrättsakt i förhållande till ett internationellt avtal endast när det internationella avtalets beskaffenhet och systematik inte innebär hinder för detta. När det aktuella internationella avtalets beskaffenhet och systematik medger en prövning av unionsrättsaktens giltighet mot bakgrund av bestämmelserna i detta avtal, är det slutligen dessutom nödvändigt att de bestämmelser som åberopas i syfte att pröva unionsrättsaktens giltighet till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa.

2. Även om artikel 351 första stycket FEUF innebär en skyldighet för unionens institutioner att inte hindra fullgörandet av förpliktelser som följer av ett avtal som ingåtts före den 1 januari 1958, såsom Chicagokonventionen, syftar denna skyldighet för institutionerna till att möjliggöra för berörda medlemsstater att iakttä förpliktelser som åligger dem i enlighet med ett äldre avtal utan att därigenom binda unionen i förhållande till tredje stater som är parter till denna konvention. Det är således endast när och i den utsträckning som unionen, i enlighet med EU-fördraget och EUF-fördraget, har övertagit befogenheter som tidigare utövats av unionens medlemsstater inom tillämpningsområdet för denna konvention, som bestämmelserna i konventionen därmed blir bindande för unionen.

Även om unionen visserligen har förvärvat vissa exklusiva befogenheter att gentemot tredjestater göra åtaganden inom tillämpningsområdet för unionslagstiftningen angående internationell luftfart och, följaktligen, inom tillämpningsområdet för Chicagokonventionen, innebär detta emellertid inte att unionen har exklusiv befogenhet inom hela det område för internationell civil luftfart som omfattas av denna konvention.

(se punkterna 49–54)

I den utsträckning som de befogenheter som tidigare utövades av medlemsstaterna inom tillämpningsområdet för Chicagokonventionen ännu inte fullständigt har övertagits av unionen är unionen följaktligen inte bunden av denna konvention. Härav följer att domstolen vid prövningen av den aktuella begäran om förhandsavgörande inte kan bedöma giltigheten av direktiv 2008/101, innebärande en ändring av direktiv 2003/87 i syfte att integrera luftfartsverksamhet i gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, mot bakgrund av Chicagokonventionen som sådan.

(se punkterna 61, 62, 69, 71 och 72)

3. Det framgår av besluten 94/69 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring och 2002/358 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta, att unionen har godkänt Kyotoprotokollet. Bestämmelserna i detta avtal utgör således, från och med avtalets ikraftträdande, en integrerad del av unionens rättsordning.

Även om Kyotoprotokollet innehåller storleksmässigt fastställda åtaganden

vad gäller minskningen av utsläppen av växthusgaser för åtagandeperioden 2008–2012, kan parterna till protokollet uppfylla sina skyldigheter på det sätt och i den takt som lämpar sig för dem. En bestämmelse som artikel 2.2 i Kyotoprotokollet, enligt vilken parterna till protokollet strävar efter att begränsa eller minska utsläpp av växthusgaser från flygbränslen genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen, kan således inte till sitt innehåll anses vara ovillkorlig och tillräckligt precis, så att den medför en rätt för ett rättssubjekt att åberopa den i domstol, för att ifrågasätta giltigheten av direktiv 2008/101, innebärande en ändring av direktiv 2003/87 i syfte att integrera luftfartsverksamhet i gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Kyotoprotokollet kan följaktligen inte åberopas vid prövningen av en begäran om förhandsavgörande för att bedöma giltigheten av detta direktiv.

(se punkterna 73 och 76–78)

4. Luftfartsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Amerikas förenta stater, å andra sidan, (Open Skies-avtalet)

godkändes för unionens räkning genom besluten nr 2007/339 och nr 2010/465 om undertecknande och provisorisk tillämpning av protokollet om ändring av detta avtal. Bestämmelserna i detta avtal utgör således, från och med avtalets ikraftträdande, en integrerad del av unionens rättsordning.

för handel med utsläppsätter för växthusgaser, mot bakgrund av bestämmelserna i ett sådant avtal.

(se punkterna 79 och 82–84)

Lufttrafikföretag som är etablerade inom parternas till Open Skies-avtalet territorium omfattas specifikt av detta avtal. Vissa bestämmelser i detta avtal medför rättigheter för dessa lufttrafikföretag, medan andra bestämmelser i avtalet syftar till att ålägga dem skyldigheter.

5. Av artikel 3.5 FEU framgår att unionen ska bidra till att folkrätten efterlevs strikt och till att den utvecklas. Följaktligen är unionen när den antar en rättsakt skyldig att iaktta folkrätten i dess helhet, inbegripet internationell sedvanerätt som är bindande för unionens institutioner.

Den omständigheten att de avtalsslutande parterna har skapat en särskild institutionell ram för samråd och förhandlingar sinsemellan angående avtalets genomförande räcker inte för att undanta avtalet från all tillämpning i domstol. Eftersom detta avtal innehåller vissa regler som är avsedda att vara direkt och omedelbart tillämpliga på lufttrafikföretag och därmed tillerkänner sådana företag rättigheter eller friheter som kan åberopas gentemot parterna till detta avtal, och eftersom avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder för detta, kan domstolen bedöma giltigheten av en unionsrättsakt, såsom direktiv 2008/101, innebärande en ändring av direktiv 2003/87 i syfte att integrera luftfartsverksamhet i gemenskapssystemet

Sedvanerättsliga principer, såsom principen att varje stat har absolut och ensam suveränitet över sitt luftrum, principen att ingen stat med giltig verkan kan göra anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet och principen som garanterar frihet att flyga över det fria havet, kan åberopas av en enskild i samband med domstolens prövning av en unionsrättsakts giltighet i den mån dessa principer, för det första, kan påverka unionens befogenhet att anta denna rättsakt och den aktuella rättsakten och, för det andra, kan

påverka den enskildes rättigheter enligt unionsrätten eller skapa skyldigheter för den enskilde i enlighet med denna rätt.

gjort en uppenbart oriktig bedömning av villkoren för att tillämpa dessa principer.

(se punkterna 101, 103 och 107–110)

När dessa principer åberopas för att EU-domstolen, i samband med en begäran om förhandsavgörande, ska bedöma huruvida unionen hade befogenhet att anta direktiv 2008/101, i den mån som det direktivet innebär att tillämpningen av direktiv 2003/87 utvidgas till att omfatta flygningar som genomförs av luftfartygsoperatörer i tredjestater som ankommer till eller avgår från en flygplats belägen inom en unionsmedlemsstats territorium och som delvis företas över det fria havet och delvis över dessa tredjestaters territorium – även om de aktuella principernas räckvidd enbart tycks innebära att det skapas skyldigheter mellan stater – kan det emellertid inte uteslutas att dessa principer, under sådana omständigheter där direktiv 2008/101 kan skapa skyldigheter i enlighet med unionsrätten för sökandena i det nationella målet, kan åberopas av dessa sökande och att EU-domstolen således kan pröva detta direktivs giltighet mot bakgrund av sådana principer. Eftersom en princip enligt den internationella sedvanerätten inte har samma precisionsgrad som en bestämmelse i ett internationellt avtal, måste EU-domstolens prövning emellertid nödvändigtvis inskränka sig till frågan huruvida unionens institutioner genom att anta den ifrågavarande rättsakten har

6. Det föreligger inte tillräckliga omständigheter på grundval av vilka det går att fastställa att den erkända sedvanerättsliga principen, enligt vilken ett fartyg som befinner sig på det fria havet i princip uteslutande lyder under flaggstatens lag, skulle vara analogt tillämplig på luftfartyg som flyger över det fria havet.

(se punkt 106)

7. Unionsrätten och, i synnerhet, direktiv 2008/101, innebärande en ändring av direktiv 2003/87 i syfte att integrera luftfartsverksamhet i gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, kan inte göra direktiv 2003/87 som sådant tillämpligt på luftfartyg som är registrerade i tredjestater och som flyger över nämnda stater eller över det fria havet. Unionens befogenheter måste nämligen utövas med iakttagande av folkrätten, vilket innebär att direktiv 2008/101 ska tolkas, och dess tillämpningsområde fastställas, mot bakgrund av relevanta regler i internationell havsrätt och internationell luftfartsrätt.

Med hänsyn till att det i direktiv 2008/101 uppställs ett kriterium för att tillämpa detta direktiv på luftfartygsoperatörer som grundar sig på den omständigheten att dessa luftfartyg genomför en flygning med avgång från eller ankomst till en flygplats som är belägen inom en medlemsstats territorium, medför direktiv 2008/101 inte något åsidosättande av territorialitetsprincipen eller tredjestaters suveränitet såvitt avser luftrummet över deras territorium, när dessa flygningar kommer från eller är på väg till sådana tredjestater, eftersom nämnda luftfartyg fysiskt befinner sig på en unionsmedlemsstats territorium och således av detta skäl är underkastade unionens oinskränkta jurisdiktion. En sådan tillämpning av unionsrätten kan inte heller påverka principen om frihet att flyga över det fria havet, eftersom ett luftfartyg som flyger över det fria havet inte, så länge det genomför en sådan flygning, omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Det är nämligen först om luftfartygsoperatören väljer att driva en kommersiell flyglinje med ankomst till eller avgång från en flygplats som är belägen inom en medlemsstats territorium som en sådan operatör, på grund av att luftfartyget befinner sig på denna medlemsstats territorium, kommer att omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.

verkan kan göra anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet och principen som garanterar frihet att flyga över det fria havet, påverka unionsrättens fulla tillämplighet inom detta territorium. Eftersom unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå i enlighet med artikel 191.2 FEUF, kan unionslagstiftaren nämligen i princip välja att endast tillåta utövandet av en kommersiell verksamhet inom dess territorium, i förevarande fall luftfartsverksamhet, under förutsättning att operatörerna iakttar de kriterier som fastställts av unionen och som syftar till att uppfylla de mål som unionen eftersträvar på miljöskyddsområdet. Detta gäller särskilt när dessa mål utgör förlängningen av ett internationellt avtal i vilket unionen är part, såsom ramkonventionen och Kyotoprotokollet.

(se punkterna 122, 123 och 125–129)

Det förhållandet att en luftfartygsoperatör är skyldig att överlämna utsläppsrätter som beräknas med hänsyn till samtliga internationella flygningar som dess luftfartyg har genomfört eller kommer att genomföra, kan inte mot bakgrund av internationella sedvanerättsliga principer, såsom principen att varje stat har absolut och ensam suveränitet över sitt luftrum, principen att ingen stat med giltig

8. I direktiv 2008/101, innebärande en ändring av direktiv 2003/87 i syfte att integrera luftfartsverksamhet i gemenskapsystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, föreskrivs att direktiv 2003/87 är tillämpligt på flygningar med ankomst till och avgång från en flygplats som är belägen inom en medlemsstats territorium. Eftersom denna

lagstiftning reglerar inresa i eller avresa från medlemsstaternas territorium för luftfartyg i internationell luftfart, såväl europeisk som transatlantisk, framgår det uttryckligen av artikel 7.1 i luftfartsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Amerikas förenta stater, å andra sidan, (Open Skies-avtalet) att sådan lagstiftning ska tillämpas på luftfartyg som tillhör den andra avtalslutande partens lufttrafikföretag och att ett sådant luftfartyg är skyldigt att iaktta denna lagstiftning. Härav följer att artikel 7.1 i Open Skies-avtalet inte utgör hinder för att tillämpa det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktiv 2003/87 på luftfartygsoperatörer, såsom de lufttrafikföretag som är etablerade i Förenta staterna, när deras luftfartyg genomför flygningar med ankomst till eller avgång från en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium.

(se punkterna 134 och 135)

9. Till skillnad från skatter, tullar och avgifter som uttas på förbrukning av bränsle, innebär det system som genomförts genom direktiv 2003/87 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i dess lydelse enligt direktiv 2008/101 – förutom att

det inte syftar till att skapa en intäkt för det offentliga –, inte någon möjlighet att, på grundval av en i förväg fastställd kvantitet och avgiftsnivå, fastställa ett belopp som ska betalas per ton förbrukat bränsle för samtliga flygningar som genomförs under ett kalenderår.

Det kan inte hävdas att direktiv 2008/101 innebär en form av obligatorisk skatt eller avgift till förmån för det offentliga, som kan anses utgöra en tull, en skatt eller en avgift på bränsle som innehåses eller konsumeras av luftfartygsoperatörerna. Den omständigheten att luftfartygsoperatörerna kan förvärva ytterligare utsläppsrätter för att täcka sina faktiska utsläpp, inte endast från andra operatörer utan även från myndigheterna, genom att 15 procent av de sammanlagda utsläppsrätterna ska fördelas genom auktion, kan inte påverka denna slutsats.

En utvidgning av tillämpningen av direktiv 2003/87 till att omfatta luftfartsverksamhet, medför inte att direktiv 2008/101 åsidosätter skyldigheten att tillse att bränsle som finns ombord befrias från beskattning såsom föreskrivs i artikel 11.1 och 11.2 c i luftfartsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Amerikas förenta stater, å andra sidan, eftersom systemet för handel med utsläppsrätter, på grund av dess särskilda egenskaper, utgör en marknadsbaserad åtgärd och

inte en skatt, tull eller avgift som påförs bränsle som finns ombord.

(se punkterna 143 och 145–147)

10. Det syfte som anges i artikel 25a i direktiv 2003/87 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i dess lydelse enligt direktiv 2008/101, det vill säga att möjliggöra optimal samverkan mellan unionens system för handel med utsläppsrätter och de marknadsbaserade åtgärder som vidtas av tredjestater för att det inte ska ske en dubbel tillämpning av dessa system på luftfartyg som trafikerar internationella linjer, oberoende av om de är registrerade i en medlemsstat eller i en tredjestat, motsvarar det syfte som ligger till grund för artikel 15.7 i luftfartsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Amerikas förenta stater, å andra sidan (Open Skies-avtalet).

Artikel 15.3 andra meningen i Open Skies-avtalet, i förening med artikel 3.4 i detta avtal, hindrar för övrigt inte de avtalslutande parterna från att vidta åtgärder som begränsar trafikvolymen,

turtätheten och tjänstens regelbundenhet eller vilken typ av luftfartyg som används av de lufttrafikföretag som är etablerade på dessa parterers territorium, när sådana åtgärder är miljörelaterade. I artikel 3.4 i detta avtal föreskrivs uttryckligen att ingen av de båda avtalslutande parterna får vidta sådana begränsningar ”annat än i den mån som föranleds av ... miljörelaterade ... skäl”. I artikel 15.3, i förening med artiklarna 2 och 3.4 i detta avtal, föreskrivs i stället att när parterna till detta avtal vidtar sådana miljöskyddsåtgärder, ska dessa åtgärder tillämpas på ett sätt som inte innebär någon diskriminering av de berörda lufttrafikföretagen.

Såsom uttryckligen framgår av skäl 21 i direktiv 2008/101, har unionen föreskrivit en enhetlig tillämpning av systemet för handel med utsläppsrätter på samtliga luftfartygsoperatörer som trafikerar flyglinjer med avgång från eller ankomst till en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium. Direktiv 2008/101 är följaktligen inte ogiltigt mot bakgrund av artikel 15.3 i Open Skies-avtalet, i förening med artiklarna 2 och 3.4 i detta avtal.

(se punkterna 151–156)