Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 19 юли 2016 година [1]

Дело C-272/15

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

(Преюдициално запитване, отправено от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд (Англия и Уелс) (Гражданска колегия), Обединеното кралство)

„Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в Съюза — Решение № 377/2013/ЕС — Валидност — Временна дерогация от задължението за мониторинг и докладване на отделените емисии и за връщане на квотите за емисии за полетите между държавите — членки на ЕИП, и повечето от третите държави — Изключване на полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария — Различно третиране на третите държави — Общ принцип на равно третиране — Неприложимост“

I – **Увод**

1. Схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в Европейския съюз (наричана по-нататък „СТКЕ ЕС“), установена с Директива 2003/87/ЕО [2], се прилага, считано от 1 януари 2012 г., за емисиите, свързани с полети на въздухоплавателни средства, извършващи полети до и от държави — членки на Европейското икономическо пространство (ЕИП) [3].

2. Независимо от това с Решение № 377/2013/ЕС се спира временно прилагането на тази схема за емисиите, отделяни при полети между държавите — членки на ЕИП, и повечето от третите държави [4]. От този мораториум обаче са изключени полетите между държавите — членки на ЕИП, и някои зони и трети държави, тясно свързани или асоциирани със Съюза, сред които е и Швейцария [5].

1 — Език на оригинала: френски.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15 том 10, стр. 78), изменена с Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ L 8, 2009 г., стр. 3).

3 — Вж. т. 5 и 6 от настоящото заключение.

4 — Решение на Европейския парламент и на Съвета от 24 април 2013 година за временна дерогация от Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ L 113, 2013 г., стр. 1).

5 — Вж. т. 11—16 от настоящото заключение.

3. С преюдициалното си запитване, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд на Англия и Уелс) (гражданска колегия) (Обединеното кралство) поставя на Съда въпрос главно за валидността на това решение, тъй като то установява различно третиране на полетите, от една страна, до и от Швейцария, и от друга страна, до и от други трети държави.

II – **Правна уредба**

A— *Правото на Съюза*

1. Директива 2003/87

4. Съгласно съображение 5 от Директива 2003/87 тази директива допринася за спазване от Съюза и от неговите държави членки на ангажиментите, поети с Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменение на климата и съвместното изпълнение на произтичащите от него ангажименти [6].

5. Първоначално СТКЕ ЕС не се прилага за емисиите от авиационни дейности. След изменения на тази директива с Директива 2008/101/ЕО [7] обаче всички полети, които пристигат на или заминават от летище, разположено на територията на Съюза, се включват в СТКЕ ЕС от 1 януари 2012 г. [8]

6. Решения № 146/2007 [9] и № 6/2011 [10] на съвместния комитет на ЕИП включват съответно директиви 2003/87 и 2008/101 в Споразумението за Европейско икономическо пространство (наричано по-нататък „Споразумение ЕИП“) [11].

7. Съгласно член 3д от Директива 2003/87 всяка календарна година операторите на въздухоплавателни средства могат да подават заявление за разпределяне на безплатни квоти от държавите членки. Член 3г от тази директива предвижда продажба чрез търг на допълнителни квоти от държавите членки. Съгласно член 3, буква а) от тази директива, всяка от тези квоти, предоставена безплатно или срещу заплащане, дава право за отделяне на един тон еквивалент на въглероден двуоксид в рамките на определения период. Квотите могат да се прехвърлят при условията, посочени в член 12, параграф 1 от същата директива.

8. Съгласно член 12, параграф 2а от Директива 2003/87 държавите членки гарантират, че до 30 април всяка година всеки оператор на въздухоплавателно средство връща броя квоти, равен на общото за предходната календарна година количество на емисиите от неговите авиационни дейности.

6 — Този протокол е одобрен от името на Европейската общност с Решение 2002/358/ЕО на Съвета от 25 април 2002 г. (ОВ L 130, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11 том 27, стр. 22).

7 — Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ L 8, 2009 г., стр. 3).

8 — Член 2, параграф 1 от Директива 2003/87 и приложение I, т. 6 към нея.

9 — Решение на Съвместния комитет на ЕИП от 26 октомври 2007 година за изменение на приложение XX (Околна среда) към Споразумението за ЕИП (ОВ L 100, 2008 г., стр. 92).

10 — Решение на Съвместния комитет на ЕИП от 1 април 2011 година за изменение на приложение XX (Околна среда) към Споразумението за ЕИП (ОВ L 93, 2011 г., стр. 35).

11 — Споразумение от 2 май 1992 г. (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3).

9. Член 14, параграф 3 от тази директива изисква от държавите членки да гарантират, че всеки оператор на въздухоплавателно средство осъществява мониторинг и докладва емисиите, отделени през изтеклата календарна година.

10. Член 16, параграф 3 от същата директива предвижда, че държавите членки гарантират, че всеки оператор на въздухоплавателно средство, който не върне достатъчно квоти, за да изпълни задължението си по член 12, параграф 2а от същата директива, трябва да заплати глоба за извънредно количество емисии. Съгласно параграф 5 от тази разпоредба на оператор на въздухоплавателно средство, който не изпълни изискванията на Директива 2003/87, може при определени обстоятелства също да се наложи забрана за експлоатация.

2. Решение № 377/2013

11. Решение № 377/2013 установява мораториум за някои изисквания, предвидени в Директива 2003/87. С решение № 50/2013 на Смесения комитет на ЕИП това решение е включено в Споразумението за ЕИП [12].

12. Съображение 5 от Решение № 377/2013 признава напредъка, постигнат в Международната организация за гражданска авиация (ИКАО) „по отношение на приемането на […] на глобална рамка за политиката за намаляване на емисиите, която улеснява прилагането на пазарни мерки към емисиите от международното въздухоплаване, както и за разработването на глобална пазарна мярка (ГПМ)“. Съгласно съображение 6 от това решение, то цели „улесняването на този напредък и даването на необходимия тласък“ чрез отлагане на изпълнението на изискванията, предвидени от Директива 2003/87, свързани с полети до и от летища в държави извън Съюза, с изключение на държави — членки на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), на зависими територии или на територии на държави, участващи в Европейското икономическо пространство (ЕИП), и на държави, подписали договор за присъединяване към Съюза.

13. Съображение 9 от посоченото решение гласи:

„Дерогацията, предвидена в настоящото решение, не следва да засяга екологосъобразността и първостепенната цел на законодателството на Съюза по отношение на изменението на климата, нито следва да води до нарушаване на конкуренцията. По тази причина, а също така с цел запазване на първостепенната цел на [Директива 2003/87], представляваща част от правната рамка на Съюза за осъществяване на самостоятелния му ангажимент до 2020 г. да намали емисиите си с 20 % под нивата от 1990 г., посочената директива следва да продължава да се прилага за полети до и от летища на територията на държава членка, както и до и от летища на определени тясно свързани или асоциирани области или държави извън Съюза“.

14. Член 1 от това решение гласи, че „[ч]рез дерогация от член 16 от [Директива 2003/87] държавите членки не предприемат действия срещу операторите на въздухоплавателни средства по отношение на изискванията, установени в член 12, параграф 2а и член 14, параграф 3 от посочената директива, отнасящи се до календарните 2010, 2011 и 201[2] г., по отношение на дейност до и от летища в държави извън Съюза, които не са членки на ЕАСТ, не са зависими територии или територии на държави от ЕИП или държави, подписали договор за присъединяване към Съюза, когато на такива оператори на въздухоплавателни средства не са били разпределени безплатно квоти за такава дейност през 2012 г. или, ако са им били

12 — Решение № 50/2013 на Смесения комитет на ЕИП от 30 април 2013 година за изменение на приложение XX (Околна среда) към Споразумението за ЕИП (ОВ L 231, 2013 г., стр. 24).

издадени такива квоти, те са върнали до тридесетия ден след влизането в сила на настоящото решение определен брой квоти за авиационни емисии за 2012 г., съответстващ на дела проверени тонкилометри за такава дейност на базата на референтната 2010 г., на държавите членки за отмяна“.

15. Категорията на „членове на ЕАСТ“, по смисъла на тази разпоредба означава специално Швейцария, тъй като останалите три държави — членки на ЕАСТ — по-специално Исландия, Лихтенщайн и Норвегия — са членове също така на ЕИП. Следователно във всички случаи мораториумът не се отнася за тях, тъй като СТКЕ ЕС продължава да се прилага по отношение на полетите в рамките на ЕИП [13]. Категорията на „зависими територии или територии на държави от ЕИП“ обхваща страните и отвъдморските територии на държавите — членки на ЕИП [14]. Що се отнася до категорията на държави, „подписали договор за присъединяване към Съюза“, в тази категория се включва само Хърватия. Поради това единствените полети от или до трети държави (тоест до държави, които не членуват в ЕИП), изключени от приложното поле на мораториума, са тези, които пристигат или заминават от Швейцария или от Хърватия. След присъединяването на последната към Съюза на 1 юли 2013 г. Швейцария остава единствената трета държава, за която се отнася това изключение.

16. Съгласно член 6 от посоченото решение то започва да се прилага от 24 април 2013 г. — следователно няколко дни преди определената крайна дата — 30 април 2013 г. — съгласно член 12а от Директива 2003/87 за връщане на квотите, съответстващи на отделените през 2012 г. емисии.

Б– *Право на Обединеното кралство*

17. С Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (Акт за изменение на правилниците за прилагане на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове от 2013 г.) (наричан по-нататък „националната правна уредба, разглеждана в главното производство“) Secretary of State for Energy and Climate Change (министърът на енергетиката и изменението на климата) изменя националната правна уредба относно схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове (с която Директива 2003/87 е транспонирана в националното право) с цел прилагане на Решение № 377/2013.

III – **Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

18. Swiss International Air Lines AG (наричано по-нататък „Swiss“), авиокомпания, установена в Швейцария, придобива за 2012 г. определен брой безплатни и заплатени квоти за емисии на парникови газове. Това дружество връща квотите, съответстващи на емисиите, свързани с полети между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария, които то е извършило през 2012 г.

19. Swiss подава до High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), Обединеното кралство искане за отмяна на националната правна уредба, разглеждана в главното производство, тъй като тя изключва полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария от мораториума за прилагане на СТКЕ ЕС. В подкрепа на това искане то изтъква, че Решение № 377/2013, което тази правна уредба прилага във вътрешното право, е несъвместимо с правото

13 — Вж. Съобщение на Комисията — Насоки относно изпълнението на Решение № 377/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за временна дерогация от Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ C 289, 2013 г., стр. 1) (наричано по-нататък „Насоките на Комисията“) (т. 2.1.1).

14 — Насоки на Комисията (т. 2.1.2).

на Съюза. По-точно дружеството изтъква, че това решение нарушава общия принцип на равно третиране, тъй като изключва споменатите по-горе полети от посочения мораториум, при положение че включва полетите между държавите — членки на ЕИП, и повечето от останалите трети държави.

20. Swiss иска също така да се отмени връщането на квотите, което то е извършило за полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария, и да се направи съответната поправка в регистъра на квотите. Алтернативно то иска финансово обезщетение за стойността на придобитите срещу заплащане квоти, които то е върнало, или всякакъв друг вид подходящо обезщетение.

21. Тъй като това искане е отхвърлено, Swiss подава въззивна жалба до запитващата юрисдикция.

22. С акт от 24 март 2015 г. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд (Англия и Уелс) (гражданска колегия) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Нарушава ли [Решение № 377/2013] общия принцип на равно третиране, утвърден в правото на Съюза, доколкото установява мораториум върху изискванията за връщане на емисионни квоти, наложени с [Директива 2003/87] по отношение на полетите между [ЕИП] и почти всички държави извън ЕИП, без обаче да разпростира действието на този мораториум по отношение на полетите между държавите от ЕИП и Швейцария?

2) При утвърдителен отговор на горния въпрос, какви правни средства за защита трябва да се предоставят на жалбоподател в положението на [Swiss], което е върнало емисионните квоти във връзка с проведени през 2012 г. полети между държавите от ЕИП и Швейцария, така че жалбоподателят да се окаже в положението, което би имал, ако полетите между държавите от ЕИП и Швейцария не бяха изключени от мораториума? По-специално:

   а) Трябва ли да се извърши поправка в регистъра, за да се отрази по-малкият брой квоти, които жалбоподателят би бил длъжен да върне, ако полетите до или от Швейцария бяха включени в мораториума?

   б) При утвърдителен отговор на горния въпрос, какви актове (при необходимост) трябва да прие националният компетентен орган и/или националната юрисдикция, за да бъдат възстановени на жалбоподателя върнатите допълнителни квоти?

   в) Има ли право такъв жалбоподател да иска обезщетение за вреди по член 340 ДФЕС от Европейския парламент и от Съвета за всички претърпени от него вреди поради последвалото от Решение № 377/2013 връщане на допълнителни квоти?

   г) Трябва ли жалбоподателят да може да получи други видове обезщетение и ако трябва — какви?“.

23. Swiss, италианското правителство, правителството на Обединеното кралство, Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия представят писмени становища. Всеки един от тях, с изключение на италианското правителство, се представлява в съдебното заседание, състояло се на 4 май 2016 г.

IV – **Анализ**

A– *Предварителни бележки*

24. Преди всичко Комисията изтъква — без да оспорва компетентността на Съда, нито допустимостта на преюдициалните въпроси — че Обединеното кралство е нарушило правото на Съюза, приемайки посредством националната правна уредба, разглеждана в главното производство, мерки, свързани с въвеждането на Решение № 377/2013 в националното право.

25. Комисията изтъква, че тази правна уредба изменя националната правна уредба, с която се транспонира Директива 2003/87, и възпроизвежда съдържанието на Решение № 377/2013. По този начин тези правни мерки прикриват правната природа на разпоредбите на това решение, както и тяхната пряка приложимост. По тези съображения в съдебното заседание Комисията иска от Съда по същество да установи невалидността на националната правна уредба, разглеждана в главното производство.

26. По този повод припомням, че в производство по член 267 ДФЕС Съдът не е компетентен да се произнася по съвместимостта на норми на вътрешното право с правото на Съюза [15].

27. Той може обаче да даде на запитващата юрисдикция насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да ѝ позволят да прецени съвместимостта на такива норми с това право, за да постанови решението си [16]. В контекста на настоящото производство обаче това също според мен надхвърля компетентността на Съда. В действителност изтъкваните от Комисията доводи засягат проблематика, която запитващата юрисдикция не е поставяла. Поради това с оглед на разпределянето на компетенциите според член 267 ДФЕС, само националната юрисдикция може да определи предмета на въпросите, които възнамерява да постави на Съда [17].

28. При тези условия считам, че Съдът не следва да отговаря на предварителните бележки, представени от Комисията.

29. Във всички случаи съм склонен да приема, че правото на Съюза допуска приемането на мерки, свързани с въвеждането на Решение № 377/2013 във вътрешното право.

30. Безспорно Съдът многократно се е произнасял, че приемането на мерки от държавите членки за въвеждане на регламенти нарушава правото на Съюза, тъй като то възпрепятства непосредственото действие, което им придава член 288, втора алинея ДФЕС и така осуетява тяхното едновременно и еднакво прилагане в целия Съюз [18]. В частност държавите членки не могат да приемат актове, с които прикриват от правните субекти факта, че определена правна норма произхожда от правото на Съюза, както и произтичащите от нея последици [19].

15 — Вж. по-специално решение от 23 март 2006 г., Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, т. 24 и цитираната съдебна практика).

16 — Вж. по-специално решение от 23 март 2006 г., Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, т. 24 и цитираната съдебна практика).

17 — Вж. решения от 3 октомври 1985 г., CBEM (311/84, EU:C:1985:394, т. 9 и 10) и от 12 февруари 2004 г., Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, т. 29). Комисията обаче може евентуално да се позове на посочените аргументи в производство по иск за установяване на неизпълнение на задълженията срещу Обединеното кралство на основание член 258 ДФЕС (вж. решения от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия (39/72, EU:C:1973:13, т. 15) и от 28 март 1985 г., Комисия/Италия (272/83, EU:C:1985:147, т. 4).

18 — Вж. в този смисъл решения от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия (39/72, EU:C:1973:13, т. 16—18), от 10 октомври 1973 г., Variola (34/73, EU:C:1973:101, т. 10) и от 15 ноември 2012 г., Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 85—87).

19 — Вж. по-специално решения от 10 октомври 1973 г., Variola (34/73, EU:C:1973:101, т. 11) и Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 87 и цитираната съдебна практика).

31. В конкретния случай Решение № 377/2013 изисква от държавите членки да се въздържат от прилагането на определени мерки съгласно Директива 2003/87. Въпреки задължението им да изпълнят това решение, ако е необходимо чрез приемането на определени административни актове[20], прилагането на решението не е обусловено от транспонирането му или от възпроизвеждането му в националното право. Поради това Решение № 377/2013 не съдържа никаква разпоредба относно неговото транспониране от държавите членки[21]; съгласно член 6 от него то е приложимо от датата на приемането му. Следователно това решение изглежда пряко приложимо като регламент[22].

32. Същевременно, дори да се предположи, че принципът относно регламентите, разгледан в точка 30 от настоящото заключение, се отнася и до решенията, този принцип не представлява абсолютна забрана да се приемат мерки за въвеждане в националното право. Съдът също така признава, че при определени условия разпоредбите на даден регламент могат да бъдат възпроизведени в такива мерки, по-специално в интерес на вътрешната взаимовръзка между разпоредбите за прилагане на този регламент и тяхната разбираемост за адресатите[23].

33. Случаят по настоящото дело според мен е такъв. Поради връзката между Решение № 377/2013 и Директива 2003/87, държавите членки би трябвало да могат да приемат мерки за въвеждането на това решение във вътрешното право в интерес на по-доброто разбиране на значението на директивата и на правната сигурност. Наистина, при липса на такива мерки националната правна уредба, която транспонира посочената директива, не би отразила мораториума, установен с Решение № 377/2013. По този начин би могло съответните оператори на въздухоплавателни средства да бъдат въведени в заблуждение относно обхвата на задълженията, които им налага тази правна уредба. Наред с това, доколкото такива мерки са неразривно свързани с посочената правна уредба, те не могат да прикрият, че задълженията, които те установяват, произтичат от правото на Съюза.

34. В рамките на спора в главното производство запитващата юрисдикция признава напълно произхода на нормите, предвидени в националната правна уредба, разглеждана в главното производство. В действителност тя правилно приема, че след като тази правна уредба включва Решение № 377/2013 във вътрешното право, нейната валидност зависи от валидността на това решение, поради което тя сезира Съда с настоящото преюдициално запитване.

20 — Вж. по-специално т. 3.3.2 (относно отмяната на квоти) и т. 3.3.3 (във връзка с публикуването на информация относно връщането на квоти) от Насоките на Комисията. От съдебната практика е видно (вж. по-специално решение от 5 май 2015 г., Испания/Съвет (C-147/13, EU:C:2015:299, т. 94 и цитираната съдебна практика), че забраната за мерки за въвеждане на регламент в националното право не е пречка за приемането от държавите членки на „необходимите законодателни, устройствени, административни и финансови мерки за прилагане [на този] регламент“.

21 — В това отношение не мога да се съглася с тълкуването, предложено от правителството на Обединеното кралство, че посочването в член 4 от Решение № 377/2013 на „изпълнението“ на решението означава, че държавите членки са длъжни да приемат мерки за транспонирането му във вътрешното право. Това решение предвижда по-специално, че „Комисията предоставя насоките, необходими за изпълнението на [решението]“. Според мен понятието за изпълнение в този контекст препраща само към задължението на държавите членки да приложат Решение № 377/2013, като се съобразяват със задълженията, които то им налага. Този прочит се потвърждава от Насоките на Комисията, изработени в изпълнение на член 4 от това решение, които целят да се постигне по-последователното му „прилагане“ от компетентните органи на държавите членки (вж. по-специално т. 1 от Насоките на Комисията).

22 — Относно разграничението между пряко прилагане и директен ефект вж. *Winter*, J. A. Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law. — CMLRev. 1972, Vol. 2, p. 425—438. Според мен разпоредбите на Решение № 377/2013 имат директен ефект също така, доколкото те установяват задължения за държавите членки по ясен, точен и безусловен начин, който не зависи от мярка по изпълнение, оставена на нечия свободна преценка (вж. решение от 15 януари 1986 г. Hurd (44/84, EU:C:1986:2, т. 47). На тези задължения на държавите членки съответстват права, на които операторите на въздухоплавателни средства могат да се позовават пред националните съдилища.

23 — Решение от 28 март 1985, Комисия/Италия (272/83, EU:C:1985:147, т. 27). Вж. също така заключението на генералния адвокат Kokott по дело Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, т. 55).

Б– *По естеството на твърдяното различно третиране*

35. Член 1 от Решение № 377/2013 по същество задължава държавите членки да се въздържат да санкционират операторите на въздухоплавателни средства в случай на неизпълнение на техните задължения съгласно Директива 2003/87 за осъществяване на мониторинг и за докладване на емисиите, отделени през 2010 г., 2011 г. и 2012 г., и за връщане на квотите, съответстващи на емисиите, отделени през 2012 г.[24], ако тези емисии са свързани с полетите между държавите — членки на ЕИП, и държавите извън Съюза, с изключение по-специално на Швейцария[25].

36. Като изключва от този мораториум полетите до и от Швейцария, тази разпоредба става основание за различно третиране на въздушните пътища в зависимост от посоката на заминаващите и пристигащите полети. Както изтъква Парламентът, такова разграничение между въздушните пътища е равносилно на различно третиране на трети държави[26]. Тези пътища действително се определят изключително чрез посочване на страните, които те свързват. От тази разлика в третирането на трети държави произтича, като разширяване на нейния обхват, различно третиране на операторите на въздухоплавателни средства в зависимост от полетите, които те извършват — тоест на основата на географски критерий, свързан с тяхната дейност.

37. Освен това, въпреки че посоченият мораториум се прилага независимо от националността или от седалището на операторите на въздухоплавателни средства, установените в Швейцария — какъвто е Swiss — могат да бъдат засегнати по-сериозно от изключването на полетите до или от Швейцария, отколкото установените в трети държави, най-малкото поради това че дейностите на първите се основават в по-голяма степен на извършването на тези полети.

38. За да се разсее всяко евентуално съмнение в това отношение, отбелязвам, че общият принцип на равно третиране въз основа на националността или на седалището[27], чийто конкретен израз са разпоредбите на ДФЕС относно свободата на движение, ползва изключително гражданите на държавите членки и дружествата със седалище в Съюза[28]. Освен това член 3 от Споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария по въпроси на въздушния транспорт[29], което утвърждава принципа на недопускане на дискриминация основана на националност в областта на прилагане на това споразумение, според мен забранява само дискриминацията между дружествата, установени в Швейцария, и тези, установени в Съюза (а не между дружествата, установени в Швейцария, и тези, установени в трети държави). Безспорно е обаче, че Решение № 377/2013 не създава по-благоприятни условия за операторите на въздухоплавателни средства, установени в Съюза, от тези за установените в Швейцария оператори. Наистина, установеният с него мораториум не включва

24 — Тази дерогация се прилага само при условие че операторът на въздухоплавателното средство, ако е получил безплатни квоти за 2012 г., е върнал толкова квоти, колкото съответстват на емисиите, отделени от полетите, обхванати от тази дерогация.

25 — След присъединяването на Хърватия към Съюза Швейцария е единствената трета държава, засегната от това изключение (вж. т. 15 от настоящото заключение).

26 — По същия начин Съдът приема, че различното третиране на стоки в зависимост от техния произход е различно третиране на трети държави (вж. по-специално решения от 22 януари 1976 г., Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8, т. 14), от 28 октомври 1982 г., Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:369, т. 25) и от 10 март 1998 г., Германия/Съвет (C-122/95, EU:C:1998:94, т. 56).

27 — Както подчертава Съдът в решение от 28 януари 1986 г. Комисия/Франция (270/83, EU:C:1986:37, т. 18), ролята на седалището на дружеството, което се използва, за да го свърже с правния порядък на определена държава, е сравнима с тази на националността на физическото лице.

28 — Вж. членове 49, 54, 56 и 62 ДФЕС.

29 — Споразумение между Европейската общност и Швейцарската конфедерация за въздушен транспорт, подписано на 21 юни 1999 г. в Люксембург, одобрено от името на Общността с Решение 2002/309/ЕО, Евратом на Съвета и на Комисията относно споразумение за научно и технологично сътрудничество от 4 април 2002 година за сключване на седем споразумения с Швейцарската конфедерация (ОВ L 114, стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 11, том 27, стр. 25).

нито полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария, нито полетите във вътрешността на ЕИП. Swiss обаче не се позовава на съществуването на непряка дискриминация въз основа на националността или на седалището на операторите на въздухоплавателни средства.

39. Ето защо, за да се отговори на първия въпрос, следва да се изследва валидността на Решение № 377/2013 с оглед на общия принцип на равно третиране, от който се ръководят институциите на Съюза при упражняване на своите правомощия и който изисква най-общо „да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано“ [30].

B– *По обхвата на „принципа на решение Балкан“ (първи въпрос)*

1. Уводни бележки

40. По традиция отношенията между държавите и международните организации — в качеството им на субекти на международното публично право — се уреждат от международното публично право. Както отбелязва Комисията в съдебно заседание, в него изобщо не се включва общ принцип на равно третиране, който изисква от един от неговите субекти да третира по един и същи начин останалите субекти [31].

41. Правото на Съюза също не установява равенство при третирането на третите държави. Както констатира Съдът в решение Балкан-Импорт-Експорт, „в договора не съществува общ принцип, който задължава [Съюза] да предоставя на трети държави във външните си отношения еднакво третиране във всички аспекти“ [32].

42. В решение Faust/Комисия той уточнява последиците от тази констатация за икономическите оператори, като изтъква, че „ако различното третиране на трети държави не противоречи на [правото на Съюза], не може да се приеме също, че различно третиране на икономическите оператори [от Съюза], което е само автоматична последица от различното третиране на третите държави, с които тези оператори са в търговски отношения, противоречи на това право“ [33]. Струва ми се, че този извод се отнася a fortiori до различията в третирането на оператори, установени извън Съюза (или на оператори от Съюза и оператори, установени извън Съюза).

43. Принципът, изведен от Съда в решение Балкан-Импорт-Експорт [34], и неговото логично следствие, установено в решение Faust/Комисия [35], взети заедно, по-нататък ще наричам „принципът на решение Балкан“.

30 — Решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 23 и цитираната съдебна практика).

31 — По-специално правото на международните договори позволява установяването на привилегировани отношения между субекти на международното публично право. При това по този начин не се засяга възможността им да се ангажират със споразумение да спазват принципа за равно третиране. Пример за това е клаузата на най-облагодетелстваната нация, предвидена в член 1, параграф 1 от Общото споразумение за митата и търговията от 1994 г. (ГАТТ) в приложение 1А към Споразумението за създаване на Световната търговска организация (СТО), подписано в Маракеш на 15 април 1994 г. и одобрено с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.) (ОВ L 336, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11 том 10, стр. 2).

32 — Решение от 22 януари 1976 г., Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8, т. 14).

33 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369, т. 25). В теоретичен план този извод, изглежда, произтича от факта, че в такова положение икономическите оператори не се намират в сходно положение, доколкото те са свързани с различни трети страни, към които Съюзът запазва различно третиране. Във всички случаи — което води до същия резултат — различното третиране на икономическите оператори може да бъде обосновано с факта, че то е само автоматична последица от различно третиране на държави, които не са членки, с които тези търговци са в търговски отношения. Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Gordon Slynn по дело Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:205, стр. 3773).

34 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

44. В конкретния случай операторите на полети между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария търпят неблагоприятни последици от това, че за тях не се прилага, за разлика от операторите на полети между държавите — членки на ЕИП, и другите трети държави, мораториумът, предвиден в Решение № 377/2013. Никой не оспорва, че тази неблагоприятна последица представлява „автоматична последица“ от различното третиране, което Съюзът е възприел по отношение на Швейцария, от една страна, и на тези трети държави, от друга страна, под формата на разграничаване на въздушните пътища до и от тези страни.

45. Swiss оспорва обаче законосъобразността на тази разлика в третирането на Швейцария и на другите трети държави и съответно на операторите на въздухоплавателни средства в зависимост от полетите, които те изпълняват.

2. Доводи на Swiss относно евентуално ограничаване на обхвата на принципа на решение Балкан

46. Доводите на Swiss се основават на индуктивни съображения, изведени от анализ на решенията Балкан-Импорт-Експорт [36], Faust/Комисия [37] и Германия/Съвет [38].

47. Всяко едно от тези решения се отнася до валидността, от гледна точка на общия принцип на равно третиране, на общностни мерки, създаващи по-големи пречки за вноса на стоки с произход от някои трети страни, отколкото за вноса на стоки с произход от други трети страни.

48. По-точно решение Балкан-Импорт-Експорт [39] се отнася до съответствието с този принцип на събирането на парични компенсационни суми за внос на сирене с произход от България, докато вносът на сирене с произход от Швейцария е освободен от такива компенсации.

49. Решение Faust/Комисия [40] се отнася до законността на регламенти, с които се спира издаването на сертификати за внос на консерви от гъби с произход от всички трети страни (сред които Тайван), с изключение на тези, които са поели ангажимент за самоограничаване на вноса (по-специално Китай и Южна Корея) [41].

50. В решение Германия/Съвет [42] Съдът преценява валидността на решение на Съвета, с което се одобрява рамково споразумение, установяващо тарифни квоти за внос на банани с произход от трети страни (наричано по-нататък „рамково споразумение за бананите“), от което произтича различно третиране на различните категории вносители на банани в зависимост от произхода на бананите [43].

36 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Съдът разглежда аналогична проблематика в решение от 15 юли 1982 г., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Съдът освен това се е произнесъл относно валидността на регламента за прилагане на същото рамково споразумение в решение от 10 март 1998 г., T. Port (C-364/95 и C-365/95, EU:C:1998:95), тъй като този регламент предвижда такова различно третиране.

51. Swiss първоначално твърди, че съображенията на Съда във всяко едно от тези решения са различни. В решенията Faust/Комисия [44] и Германия/Съвет [45] той приемал, че принципът на равно третиране е неприложим. В решение Балкан-Импорт-Експорт [46] обаче Съдът бил приложил същия този принцип и приел, че той не е нарушен, тъй като различното третиране било обективно обосновано.

52. В това отношение дружеството отбелязва, че Съдът е развил съображения, които обосновават различно третиране между третите страни само в решение Балкан-Импорт-Експорт [47]. В действителност, след като потвърждавал, че няма общ принцип на правото на Съюза, който да го задължава да третира третите страни по еднакъв начин, Съдът излагал причините, обосноваващи различно третиране на съответните стоки в зависимост от техния произход [48]. В решения Faust/Комисия [49] и Германия/Съвет [50] обаче той само приемал, че след като липсва такова задължение, принципът на равно третиране не е нарушен, когато различното третиране на икономическите оператори е автоматична последица от различното третиране на трети държави [51].

53. На второ място, Swiss се опитва да обясни разминаването в съображенията, каквото то твърди, че е налице, с липсата, по делото, по което е постановено решение Балкан-Импорт-Експорт [52], на външна дейност във формата на международното споразумение, което мотивира съответното различно третиране. Различното третиране, установено от общностните мерки, разглеждани в решение Faust/Комисия [53], произтичало обаче от търговско споразумение между Общността и Китай, както и от преговори — материализирани в размяна на неофициални документи (под формата на телекс) — между тези два субекта за поемане от Китай на ангажимент за самоограничаване на вноса на съответните стоки. Различното третиране в решение Германия/Съвет [54] също произтичало от международно споразумение, по-специално от рамковото споразумение за бананите.

54. На трето място, Swiss твърди, че прилагането на принципа на решение Балкан зависи от условие, което отразява това фактическо различие. Според него този принцип се прилага само „когато [Съюзът] упражнява своите правомощия в областта на външната дейност (например като сключва договори, обикновено в контекста на общата търговска политика)“. По същество този принцип се отнасял само за положения, при които различното третиране на трети държави се проявявало като продължение на „външна дейност“ със следните характерни особености:

— От материална гледна точка тази дейност, без задължително да съставлява международен договор, би трябвало да се включва в упражняването на правомощията на Съюза в областта на „външната дейност“, за разлика от вътрешните политики на Съюза в техния външен аспект.

44 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Решение от 22 януари 1976 г., Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8, т. 14 и 15). Така освобождаването на сиренета с произход от Швейцария произтичало от факта, че техният внос създавал по-малък риск от смущения в търговията със земеделски продукти, отколкото вносът на български сирена.

49 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Решения от 28 октомври 1982 г., Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:369, т. 25) и от 10 март 1998 г., Германия/Съвет (C-122/95, EU:C:1998:94, т. 56 и 57). Съдът излага същите съображения в решенията от 15 юли 1982 г., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, т. 19 и 20) и от 10 март 1998 г., T. Port (C-364/95 и C-365/95, EU:C:1998:95, т. 76 и 77).

52 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, EU:C:1998:94).

— Освен това от формална гледна точка външната дейност трябвало да предхожда законодателен акт на Съюза, който установява различно третиране на третите държави[55], и да има „конкретен“ и „публичен“ характер. В съдебно заседание Swiss обоснова това изискване с необходимостта да се гарантира публичност и демократичен контрол върху това различно третиране.

55. Според Swiss това условие в случая не е налице. Поради това за различното третиране на полетите, свързващи държавите — членки на ЕИП, и Швейцария, от една страна, и тези, свързващи държавите — членки на ЕИП, и другите трети държави, от друга страна, не било изключено прилагането на общия принцип на равно третиране. При липса на обективна обоснованост — каквато в конкретния случай нямало — такова третиране било равнозначно на дискриминация.

56. По изложените по-нататък съображения намирам, че такова условие не може да бъде изведено нито в материално, нито във формално отношение от посочената съдебна практика.

3. Прилагането на принципа на решение Балкан не зависи от съществуването на „външна дейност“ в материалния смисъл, предложен от Swiss

57. Доколкото под понятието „външна дейност“ Swiss има предвид само актовете, приети в рамките на упражняването на правомощията на Съюза в областта на външната дейност по смисъла на член 21, параграф 3 ДЕС[56], тезата му е в противоречие с формулировката, която Съдът използва, за да изрази принципа на решение Балкан. В действителност той формулира този принцип в смисъл, че Съюзът не е задължен да третира различните трети държави по един и същи начин „във външните отношения“[57].

58. Както се изтъква от правителството на Обединеното кралство, понятието за „външни отношения“ не се ограничава с външната дейност на Съюза в областите, обхванати от дял V от ДЕС[58] и от част пета от ДФЕС[59] по смисъла на член 21, параграф 3 ДЕС. Това понятие включва също така и другите политики на Съюза в техните външни аспекти[60], които съгласно тази разпоредба се подчиняват на същите принципи и цели, както и тези, които уреждат външната дейност на Съюза.

55 — Същото се отнася дори когато самият този акт съставлява упражняване на правомощия на Съюза в областта на външната дейност. В действителност според Swiss принципът на решение Балкан не би могъл да се приложи в решение от 28 октомври 1982 г., Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:369), ако различното третиране на Тайван, от една страна, и на Китай и Южна Корея, от друга страна (и на икономическите оператори, вносители на стоки с произход от тези страни) — което при това произтича от регламенти в областта на общата търговска политика, тоест от външна дейност на Съюза по смисъла на член 21, параграф 3 ДЕС — не беше мотивирано от „конкретни външни действия“, посочени в т. 53 от настоящото заключение.

56 — Swiss не уточнява точното значение, което придава на понятието „външна дейност“. Въпреки това, противопоставяйки тази дейност на външните аспекти на вътрешните политики на Съюза, изглежда, че така то обозначава външната дейност на Съюза по смисъла на член 21, параграф 3 ДЕС.

57 — Решения от 22 януари 1976 г., Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8, т. 14), от 28 октомври 1982 г., Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:369, т. 25), от 15 юли 1982 г., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, т. 19), от 10 март 1998 г., Германия/Съвет (C-122/95, EU:C:1998:94, т. 56) и решение от 10 март 1998 г., T. Port (C-364/95 и C-365/95, EU:C:1998:95, т. 76). Вж. също решение от 24 юни 1986 г., Malt (236/84, EU:C:1986:254, т. 21).

58 — По-специално различните области на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС).

59 — По-специално общата търговска политика, сътрудничеството и хуманитарната помощ, ограничителните мерки, международните споразумения, както и международните отношения и делегациите на Съюза.

60 — Такова тълкуване произтича пряко от решение Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8). В действителност това решение се отнася за валидността на общностни регламенти в областта на общата селскостопанска политика, която се счита за вътрешна политика на Съюза. Под понятието „външни отношения“ Съдът следователно има предвид външните аспекти на тази вътрешна политика.

59. Другите политики на Съюза в техните външни аспекти включват упражняване от негова страна на правомощията, които му предоставя член 192, параграф 1 ДФЕС, за да се постигне целта за „насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата“, посочена в член 191, параграф 1, четвърто тире ДФЕС.

60. В конкретния случай член 192, параграф 1 ДФЕС е правното основание на Решение № 377/2013. Мораториумът, установен с това решение, в действителност цели да улесни преговорите за глобален подход за намаляване на емисиите на въздушния транспорт в рамките на ИКАО [61]. Въпреки това законодателят е счел за необходимо да изключи от мораториума полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария, за да се избегне нарушаване на конкуренцията и за да не се засяга екологосъобразността на СТКЕ ЕС — която, припомням, допринася за изпълнение на международните задължения на Съюза и на неговите държави членки съгласно протокола от Киото [62]. Както подчертава Парламентът, Решение № 377/2013 следователно отразява позицията на Съюза в неговите външни отношения в областта на правото на околната среда и на климата.

61. Поради това считам, че приложното поле на принципа на решение Балкан не е ограничено до разликите в третирането на третите държави, произтичащи от упражняване на правомощията на Съюза в областта на външната дейност по смисъла на член 21, параграф 3 ДЕС.

4. Приложимостта на принципа на решение Балкан не зависи от съществуването на „външна дейност“ във формалния смисъл, както твърди Swiss

62. Според Swiss принципът на решение Балкан не се прилагал за разликите в третирането между трети държави, които произтичат единствено от самия акт, който ги установява. Обхватът на този принцип бил ограничен до разликите в третирането, мотивирани от конкретна външна и публична дейност, предхождаща законодателния акт на Съюза, от който те произтичат [63].

63. На първо място, отбелязвам, че този подход би лишил принципа на решение Балкан от полезното му действие. В действителност той се свежда до изискването за посочване на основание, под формата на такава дейност, за различно третиране на трети държави — което предполага, че то се включва в приложното поле на принципа на равно третиране. Принципът на решение Балкан обаче изключва именно приложимостта на принципа на равно третиране в отношенията, които Съюзът поддържа с различните трети държави.

64. Както отбелязах в точка 40 от настоящото заключение, това изключване съответства на международното публично право. Отношенията между субектите на международното публично право, най-общо, и външните отношения на Съюза, по-специално, действително се характеризират с голяма свобода. Според мен именно в този смисъл генералният адвокат

61 — Съображения 5 и 6 от Решение № 377/2013.

62 — Съображение 9 от Решение № 377/2013.

63 — Каквото е Решение № 377/2013, разглеждано в главното производство, регламентите, установяващи парични компенсации, разглеждани в решение от 22 януари 1976 г., Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8), регламентите, установяващи ограничения за внос на някои стоки, разглеждани в решения от 28 октомври 1982 г., Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:369), и от 15 юли 1982 г., Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), решението за одобряване на рамковото споразумение за бананите, разглеждано в решение от 10 март 1998 г., Германия/Съвет (C-122/95, EU:C:1998:94), или решението за прилагането му, разглеждано в решение от 10 март 1998 г. T. Port (C-364/95 и C-365/95, EU:C:1998:95).

Gordon Slynn твърди в заключението си по дело Faust/Комисия, че „[д]ори когато липсата на споразумение за ограничаване на износа е резултат на произволна дискриминация от страна на Комисията, не съществува незаконна дискриминация между вносителите, тъй като Комисията не е правно задължена да предоставя равно третиране на третите страни“ [64].

65. Противно на твърдяното от Swiss, принципът на решение Балкан следователно не съставлява „изключение“ от общия принцип на равно третиране. Последният принцип просто не се прилага за третирането, което Съюзът предоставя на отделните трети държави при осъществяването на външните си отношения, които в противен случай биха били затруднени значително или дори невъзможни [65]. Външните отношения на Съюза фактически се основават на избор с политически и дипломатически характер, обусловен от множество параметри и за които законодателят трябва да разполага с широка свобода на преценка [66]. Наред с това, при липса на общ принцип на равно третиране на третите държави в международното публично право, Съюзът би ограничил едностранно свободата си на действие в своите външни отношения, ако самият той се подчинява на такъв принцип.

66. В духа на тези съображения съм склонен да мисля, както се изтъква от Парламента, че от съображения за изчерпателност, за да може да затвърди извода, че съответните регламенти не нарушават принципа на равно третиране, Съдът в решение Балкан-Импорт-Експорт [67] изследва въпроса дали разликата в третирането на трети държави, произтичаща от тези регламенти, е обективно обоснована.

67. Освен това предлаганото от Swiss тълкуване предполага да се приеме, че парадоксално Съдът не е приложил принципа на решение Балкан в решение Балкан-Импорт-Експорт [68]. Изглежда обаче трудно да се приеме, че в това решение Съдът установява за пръв път този принцип в точка 14, за да се откаже веднага от него в точка 15. Ако намерението му е било такова, струва ми се той поне би потвърдил изрично, че разглежданото положение не попада в приложното поле на този принцип, и би уточнил причините, обуславящи такова изключване.

68. На второ място, *обстоятелствата*, с които се характеризира контекстът по делата, по които са постановени решения Faust/Комисия [69] и Германия/Съвет [70], според мен не биха могли да бъдат издигнати в *условие* за приложимостта на принципа на решение Балкан.

69. В това отношение Парламентът основателно обръща внимание, че в решение Faust/Комисия [71] съществуването на търговско споразумение между Общността и Китай не обяснява пряко по-благоприятното третиране на вноса от тази страна. То произтича от факта, че Китай, за разлика от Тайван, се е ангажирал едностранно да ограничи своя внос. Посоченото

64 — Заключение на генералния адвокат Gordon Slynn по дело Faust/Комисия (52/81, EU:C:1982:205, стр. 3779).

65 — В това отношение генералният адвокат Elmer уместно отбелязва в заключението си по дело Германия/Съвет (C-122/95, EU:C:1997:309, т. 61), че „Общностното право следователно не защитава операторите срещу евентуалните отрицателни последици, свързани с политическите отношения на Общността с трети държави, които освен това могат трудно да бъдат разграничени от други текущи търговски рискове. Да се приеме обратната теза наистина би довело до това, че ще стане изключително трудно за Общността да взема мерки за търговска политика“.

66 — Обикновено съгласно постоянната съдебна практика, когато орган на Съюза трябва да извърши сложна оценка, той се ползва с широко право на преценка, по отношение на упражняването на което се прилага ограничен съдебен контрол. Вж. по-специално решения от 22 януари 1976 г., Балкан-Импорт-Експорт (55/75, EU:C:1976:8, т. 8) и от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Съвет и Съвет/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209, т. 34).

67 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Решение от 22 януари 1976 г. (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369).

споразумение следователно е само елемент от общия контекст, в който се вписват търговските отношения между Общността и Китай[72]. Във всеки случай изобщо не става въпрос за такова споразумение между Общността и Южна Корея. Съдът все пак е потвърдил също така различното третиране на Тайван и на Южна Корея.

70. Що се отнася до телексите, разменени между Общността и Китай в процеса на подготовка на поетия от последния ангажимент за самоограничаване, те съставляват едностранни и вероятно поверителни актове. В подкрепа на тезата си Swiss обаче се позовава на обществен контрол, по-специално от Парламента, върху причините, обосноваващи различното третиране на третите държави. Освен това аз не мога да разбера в конкретния случай необходимостта от такъв контрол на Парламента, след като тази институция е един от съавторите на Решение № 377/2013.

71. Според мен тези обстоятелства доказват само, че различното третиране на съответните трети държави в посочените по-горе решения наистина се вписва в международен контекст. Такъв е освен това и случаят на различно третиране, разгледан в решението Балкан-Импорт-Експорт[73]. Същото важи и за разграничението между третите страни, предвидено в Решение № 377/2013[74]. Най-общо, изглежда, третирането, което Съюзът предоставя на отделните трети страни, по самата си същност винаги е свързано с международен контекст.

72. С оглед на тези съображения прилагането на принципа на решение Балкан според мен не зависи от съществуването преди законодателния акт на Съюза, установяващ различно третиране на трети страни, на конкретна външна и публична дейност на Съюза, която мотивира тази разлика в третирането.

5. Заключение относно валидността на Решение № 377/2013

73. От изложените дотук съображения става ясно, че принципът на решение Балкан не може да се ограничи до хипотезите, в които законодателен акт на Съюза, предвиждащ различно третиране на трети държави, съставлява продължение на външна дейност на Съюза с характерните особености, описани в точка 54 от настоящото заключение.

74. Следователно този принцип се прилага в настоящия случай. Съюзът следователно не е задължен да предоставя еднакво третиране, от една страна, на полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария и от друга страна, на полетите между държавите — членки на ЕИП, и другите трети държави — като различното третиране на тези въздушни пътища се приравнява на различно третиране на третите държави[75]. Съюзът освен това не е задължен да

72 — Това споразумение между Общността и Китай цели „да създад[е] благоприятни условия за хармоничното разширяване на взаимния [...] търговски обмен“ (вж. решение от 28 октомври 1982 г., Faust/Комисия, 52/81, EU:C:1982:369, стр. 3755).

73 — По-специално, по-благоприятното третиране на вноса на швейцарски сирена става на фона на търговски спор между Швейцария и Общността относно прилагането на ГАТТ (вж. решение от 22 януари 1976 г. 55/75, EU:C:1976:8, т. 25).

74 — Вж. т. 60 от настоящото заключение. Впрочем Споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария по въпроси на въздушния транспорт, подписано на 21 юни 1999 г. в Люксембург, одобрено от името на Общността с Решение 2002/309/ЕО, Евратом на Съвета и на Комисията относно споразумение за научно и технологично сътрудничество от 4 април 2002 година за сключване на седем споразумения с Швейцарската конфедерация (ОВ L 114, 2002 г.,стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11 том 27, стр. 25), доказва специалните отношения, които те поддържат в област, за която се отнася Решение № 377/2013. По-специално, от член 1, параграф 2 и от приложение I към това споразумение следва, че значителна част от достигнатото от Съюза в областта на въздушния транспорт се прилага за Швейцария. Освен това по времето на приемане на това решение Съюзът и Швейцария водят преговори за свързване на СТКЕ ЕС с швейцарската СТЕ в сектора на авиацията.

75 — Вж. т. 36 от настоящото заключение.

третира по еднакъв начин операторите на тези две категории полети. В действителност различното третиране на операторите на основание на посоката на заминаващите и на пристигащите полети, които те извършват, съставлява автоматична последица по смисъла на решение Faust/Комисия [76] от различното третиране на въздушните пътища.

75. Италианското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и Парламентът, Съветът и Комисията обаче изтъкват сериозни доводи, за да обосноват, ако Съдът го изисква, това различно третиране. С тези доводи, подобни на посочените в точка 60 от настоящото заключение, се излагат главно съображения, свързани с международния контекст, в който се вписва Решение № 377/2013. Не считам за необходимо да разглеждам тези доводи по-подробно. Наистина, след като не се прилага общият принцип на равно третиране за такова различно третиране, то не трябва да се обосновава.

76. По същите причини е без значение и констатацията, че с Регламент (ЕС) № 421/2014 законодателят разширява за периода от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2016 г. действието на мораториума за прилагане на СТКЕ ЕС по отношение на всички полети до и от всички страни, които не са членки на ЕИП, в това число и Швейцария [77]. Тази констатация би могла да има значение само в случай че различното третиране, произтичащо от Решение № 377/2013, трябваше да се обосновава. Направих извод обаче, че случаят не е такъв. Във всеки случай ми изглежда позволено законодателят да съобразява политиките във външните отношения на Съюза по-специално с развитието на международния контекст, в който те се вписват [78].

77. Тези съображения ме довеждат до заключението, че член 1 от Решение № 377/2013 не нарушава общия принцип на равно третиране, въпреки че дерогацията, която се предвижда в него, не се прилага за полетите между държавите — членки на ЕИП, и Швейцария.

Г– *По втория въпрос*

78. Считам, че не следва да се отговаря на втория въпрос, тъй като отговорът на първия въпрос е отрицателен.

V – **Заключение**

79. С оглед на всичко изложено дотук предлагам на Съда да отговори на първия въпрос, поставен от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд на Англия и Уелс) (гражданска колегия), Обединено кралство, както следва:

„Член 1 от Решение № 377/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 април 2013 година за временна дерогация от Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността не противоречи на общия принцип на равно третиране, въпреки че предвидената в него дерогация не се прилага за полетите между държавите — членки на Европейското икономическо пространство (ЕИП), и Швейцария“.

76 — Решение от 28 октомври 1982 г. (52/81, EU:C:1982:369, т. 25).

77 — Член 1, точка 1), от Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, с оглед на изпълнението до 2020 година на международно споразумение за прилагане на единна, основана на пазара глобална мярка за емисиите от международната авиация (ОВ L 129, 2014 г.,стр. 1).

78 — Парламентът изтъква по този повод, че преговорите за свързване на СТКЕ ЕС с швейцарската СТЕ са били спрени вследствие на повторното въвеждане на имигрантски квоти в Швейцария, гласувано през февруари 2014 г., след което са били възобновени през март 2015 г. Започнати са обаче преговори за свързване на СТКЕ ЕС с австралийската СТЕ. Освен това преговорите за изработване на световна СТЕ не са напреднали толкова, колкото се очакваше от ИКАО.