Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 19. července 2016 [1]

Věc C-272/15

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací soud (Anglie a Wales) (občanskoprávní oddělení)] (Spojené království)]

„Životní prostředí — Směrnice 2003/87/ES — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii — Rozhodnutí č. 377/2013/EU — Platnost — Dočasná odchylka z povinnosti monitorování emisí a jejich vykazování a vyřazení povolenek na emise, pokud jde o lety mezi členskými státy EHP a většinou třetích zemí — Vyloučení letů mezi členskými státy EHP a Švýcarskem — Rozdílné zacházení s třetími státy — Obecná zásada rovného zacházení — Nepoužitelnost“

I – Úvod

1. Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii (dále jen „SOPE EU“) zavedený směrnicí 2003/87/ES [2] se od 1. ledna 2012 použije na emise související s lety letadel do nebo z členských států Evropského hospodářského prostoru (EHP) [3].

2. Rozhodnutí č. 377/2013/EU nicméně dočasně pozastavilo používání tohoto systému, pokud jde o emise pocházející z letů mezi členskými státy EHP a většinou třetích zemí [4]. Z tohoto moratoria byly nicméně vyloučeny lety mezi členskými státy EHP a určitými zónami a třetími zeměmi úzce spjatými nebo spojenými s Unií, mezi nimiž se nachází Švýcarsko [5].

3. Svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací soud (Anglie a Wales) (občanskoprávní oddělení), Spojené království] Soudního dvora táže hlavně na platnost tohoto rozhodnutí v rozsahu, v němž stanoví rozdílné zacházení mezi jednak lety do nebo ze Švýcarska a jednak lety do nebo z dalších třetích zemí.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — _ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87 za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2009, L 8, s. 3).

3 — _ Viz body 5 a 6 tohoto stanoviska.

4 — _ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. dubna 2013, kterým se stanoví dočasná odchylka od směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2013, L 113, s. 1).

5 — _ Viz body 11 až 16 tohoto stanoviska.

II – Právní rámec

A – *Unijní právo*

1. Směrnice 2003/87

4. Podle bodu 5 odůvodnění směrnice 2003/87 tato směrnice přispívá k dodržování závazků z titulu Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu [6] Unií a jejími členskými státy.

5. Původně se SOPE EU nevztahoval na emise z činností v oblasti letectví. V návaznosti na změny této směrnice provedené směrnicí 2008/101/ES [7] se však na všechny lety s příletem nebo odletem z letišť nacházejících se na území Unie vztahuje od 1. ledna 2012 [8] SOPE EU.

6. Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 146/2007 [9] a č. 6/2011 [10] začlenila směrnice 2003/87 a 2008/101 do dohody o Evropském hospodářském prostoru (dále jen „dohoda o EHP“) [11].

7. Podle článku 3e směrnice 2003/87 mohou provozovatelé letadel požádat u členských států pro každý kalendářní rok o bezplatné přidělení povolenek na emise. Článek 3d této směrnice členským státům umožňuje dražbu dalších povolenek. Podle čl. 3 písm. a) uvedené směrnice každá z těchto povolenek, přidělená bezplatně nebo za úplatu, svému držiteli umožňuje vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého po specifikované období. Tyto povolenky mohou být převáděny za podmínek uvedených v čl. 12 odst. 1 této směrnice.

8. Podle čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87 členské státy zajistí, aby nejpozději do 30. dubna každého roku provozovatel letadla vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z činností v oblasti letectví během předchozího kalendářního roku.

9. Článek 14 odst. 3 této směrnice ukládá členským státům zajistit, aby každý provozovatel letadla monitoroval a vykazoval emise z letadel, která provozoval v průběhu předchozího kalendářního roku.

10. Článek 16 odst. 3 uvedené směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby každý provozovatel letadla, který nevyřadí dostačující množství povolenek ke splnění povinnosti, která je mu uložena čl. 12 odst. 2a této směrnice, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení může být provozovateli letadla, který nesplní požadavky směrnice 2003/87, za určitých podmínek uložen i zákaz provozování letecké dopravy.

6 — _ Tento protokol byl schválen rozhodnutím Rady 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. 2002, L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24).

7 — _ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87 za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2009, L 8, s. 3).

8 — _ Článek 2 odst. 1 a příloha I bod 6 směrnice 2003/87.

9 — _ Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP ze dne 26. října 2007, kterým se mění příloha XX (Životní prostředí) dohody o EHP (Úř. věst. 2008, L 100, s. 92).

10 — _ Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP ze dne 1. dubna 2011, kterým se mění příloha XX (Životní prostředí) dohody o EHP (Úř. věst. 2011, L 93, s. 35)

11 — _ Dohoda ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3).

2. Rozhodnutí č. 377/2013

11. Rozhodnutí č. 377/2013 zavedlo moratorium na určité požadavky stanovené směrnicí 2003/87. Rozhodnutí smíšeného výboru EHP č. 50/2013 toto rozhodnutí začlenilo do dohody o EHP [12].

12. Bod 5 odůvodnění rozhodnutí č. 377/2013 zmiňuje pokrok dosažený Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO) „aby mohl být […] přijat globální rámec pro politiku v oblasti snižování emisí, který by mohl státům usnadnit uplatňování tržních opatření na emise z mezinárodní letecké dopravy, a aby bylo vytvořeno celosvětové tržní opatření“. Podle bodu 6 odůvodnění tohoto rozhodnutí je jeho cílem „usnadnění tohoto pokroku a urychlení postupu“, tím, že bude odloženo uplatňování požadavků stanovených směrnicí 2003/87 týkajících se letů na letiště a z letišť v zemích mimo Unii a v zemích, které nejsou členy Evropského sdružení volného obchodu (ESVO), závislými územími a územími států (EHP), ani zeměmi, jež podepsaly s Unií smlouvu o přistoupení.

13. Bod 9 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí:

„Odchylka stanovená v tomto rozhodnutí by neměla narušit celistvost životního prostředí a obecný cíl právních předpisů Unie v oblasti ochrany klimatu a neměla by vést ani k narušení hospodářské soutěže. Z tohoto důvodu a v zájmu dodržení obecného cíle [směrnice 2003/87], která je součástí právního rámce Unie pro splnění jejího nezávislého závazku snížit do roku 2020 objem vlastních emisí na úroveň o 20 % nižší, než jaký byl v roce 1990, by se měla [směrnice 2003/87] vztahovat i nadále na lety odlétající z nebo přistávající na letiště na území členského státu z nebo na letiště v oblastech či zemích mimo Unii, které jsou s Unií úzce spojeny nebo k Unii přidruženy.“

14. Článek 1 tohoto rozhodnutí stanoví, že „[o]dchylně od článku 16 [směrnice 2003/87] členské státy neučiní žádné opatření proti provozovatelům letadel, pokud jde o požadavky stanovené pro kalendářní roky 2010, 2011 a 2012 v čl. 12 odst. 2a a čl. 14 odst. 3 uvedené směrnice, které se týkají činností směřujících na letiště a z letišť, jež se nacházejí v zemích mimo Unii, které nejsou členy ESVO, závislými územími či územími států EHP ani zeměmi, jež podepsaly s Unií smlouvu o přistoupení, pokud těmto provozovatelům letadel nebyly v roce 2012 na takovou činnost vydány bezplatné povolenky nebo v případě, že jim takové povolenky vydány byly, tito provozovatelé vrátili do 30 dnů po vstupu tohoto rozhodnutí v platnost členským státům ke zrušení takový počet povolenek pro letectví na rok 2012, který odpovídá podílu ověřených tunokilometrů této činnosti v referenčním roce 2010.“

15. Kategorie „členové ESVO“ ve smyslu tohoto ustanovení označuje zvláště Švýcarsko v rozsahu, v němž další tři členské státy ESVO – a to Island, Lichtenštejnsko a Norsko – jsou rovněž členy EHP. Každopádně se na ně tedy moratorium nevztahovalo, jelikož se SOPE EU i nadále uplatňoval na lety uvnitř EHP [13]. Kategorie „závislá území či území států EHP“ se týká zemí a zámořských území členských států EHP [14]. Pokud jde o kategorii „země, jež podepsaly s Unií smlouvu o přistoupení“, tato kategorie se vztahuje výhradně na Chorvatsko. Jedinými lety do třetích zemí (tedy do zemí, které nejsou členy EHP) nebo z těchto zemí, které nespadají do působnosti moratoria, byly tudíž lety s příletem nebo odletem ze Švýcarska nebo Chorvatska. V návaznosti na přistoupení Chorvatska k Unii dne 1. července 2013 je Švýcarsko jediným třetím státem, kterého se toto vyloučení týká.

12 — _ Rozhodnutí smíšeného výboru EHP č. 50/2013 ze dne 30. dubna 2013, kterým se mění příloha XX (životní prostředí) dohody o EHP (Úř. věst. 2013, L 231, s. 24).

13 — _ Viz sdělení Komise – Pokyny k provádění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 377/2013/EU, kterým se stanoví dočasná odchylka od směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2013, C 289, s. 1) (dále jen „pokyny Komise“), bod 2.1.1.

14 — _ Pokyny Komise, bod 2.1.2.

16. Podle článku 6 uvedeného rozhodnutí se toto rozhodnutí začalo uplatňovat dne 24. dubna 2013, tedy několik dní před uzávěrkou stanovenou podle čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87 na 30. dubna 2013 k vyřazení povolenek rovnajících se emisím během roku 2012.

B – *Právo Spojeného království*

17. Secretary of State for Energy and Climate Change (Ministr pro energetiku a změnu klimatu, Spojené království) změnil prostřednictvím Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (akt z roku 2013, kterým se mění prováděcí pravidla systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) (dále jen „vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení“) vnitrostátní úpravu týkající se systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (která provádí směrnici 2003/87 do vnitrostátního práva) za účelem provedení rozhodnutí č. 377/2013.

III – Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

18. Swiss International Air Lines AG (dále jen „Swiss“), letecká společnost se sídlem ve Švýcarsku, bezplatně a za úplatu nabyla pro rok 2012 určitý počet povolenek na emise skleníkových plynů. Tato společnost vyřadila povolenky odpovídající emisím souvisejícím s lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem, které provedla v průběhu roku 2012.

19. Společnost Swiss před High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Vysoký soudní dvůr (Anglie a Wales), oddělení Queen’s Bench (správní senát), Spojené království], požádala o zrušení vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení v rozsahu, v němž lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem vylučuje z moratoria na použití SOPE EU. Na podporu tohoto návrhu uváděla, že rozhodnutí č. 377/2013, které tato právní úprava provádí do vnitrostátního práva, je neslučitelné s unijním právem. Tato společnost konkrétně uvedla, že toto rozhodnutí porušuje obecnou zásadu rovného zacházení v rozsahu, v němž výše uvedené lety vylučuje z uvedeného moratoria, zatímco lety mezi členskými státy EHP a většinou jiných třetích zemí jsou do něj zahrnuty.

20. Společnost Swiss také požadovala zrušení vyřazení povolenek, které provedla pro lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem a následnou nápravu nedostatků v registru povolenek. Alternativně uplatňovala finanční kompenzaci za hodnotu povolenek nabytých za úplatu, které vyřadila nebo jakoukoli jinou vhodnou formu odškodnění.

21. Vzhledem k tomu, že tato žaloba byla zamítnuta, společnost Swiss podala odvolání k předkládajícímu soudu.

22. Rozhodnutím ze dne 24. března 2015 se Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací soud (Anglie a Wales) (občanskoprávní oddělení)] rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Porušuje [rozhodnutí č. 377/2013] obecnou unijní zásadu rovného zacházení z důvodu, že zavádí moratorium na požadavky na vyřazení emisních povolenek, stanovené [směrnicí 2003/87] v souvislosti s lety mezi [EHP] a téměř všemi státy, které nejsou členy EHP, přičemž se však toto moratorium nevztahuje na lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, jaký opravný prostředek musí být přiznán žadateli v postavení společnosti [Swiss], která vyřadila emisní povolenky v souvislosti s lety, jež se uskutečnily v průběhu roku 2012 mezi členskými státy EHP a Švýcarskem, aby se ocitla v postavení, ve kterém by byla, kdyby nedošlo k vyloučení letů mezi členskými státy EHP a Švýcarskem z uvedeného moratoria? Zejména:

   a) Musí být napraveny nedostatky v registru, tak aby zohledňoval menší počet povolenek, které by taková žadatelka měla povinnost vyřadit, kdyby se na lety směřující z nebo do Švýcarska vztahovalo moratorium?

   b) V případě kladné odpovědi na předcházející otázku, jak by měl příslušný vnitrostátní orgán nebo vnitrostátní soud postupovat, aby zajistil, že dodatečné vyřazené povolenky budou navráceny takové žadatelce (pokud by měl vůbec nějak postupovat)?

   c) Má taková žadatelka nárok na náhradu škody podle článku 340 SFEU proti Evropskému parlamentu a Radě za jakoukoli újmu, kterou utrpěla z důvodu vyřazení dodatečných povolenek na základě rozhodnutí č. 377/2013?

   d) Musí být takové žadatelce přiznána nějaká jiná forma odškodnění, a pokud ano, jaká?“

23. Společnost Swiss, italská vláda a vláda Spojeného království, Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise předložily svá písemná vyjádření. Všechny z nich se s výjimkou italské vlády zúčastnily jednání dne 4. května 2016.

IV – Analýza

A – *Úvodní poznámky*

24. Komise úvodem uvedla – aniž zpochybňovala příslušnost Soudního dvora nebo přípustnost předběžných otázek – že Spojené království porušilo unijní právo tím, že prostřednictvím vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení přijalo opatření týkající se přijetí rozhodnutí č. 377/2013 do vnitrostátního práva.

25. Komise uvádí, že tato právní úprava mění vnitrostátní právní úpravu, kterou byla provedena směrnice 2003/87 a přejímá obsah rozhodnutí č. 377/2013. Tato opatření tak zastírají právní povahu ustanovení stanovených tímto rozhodnutím, jakož i jejich přímou použitelnost. Komise na jednání v podstatě navrhovala, aby Soudní dvůr z těchto důvodů konstatoval neplatnost vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení.

26. V tomto ohledu připomínám, že Soudnímu dvoru při rozhodování podle článku 267 SFEU nepřísluší se vyjadřovat ke slučitelnosti norem vnitrostátního práva s unijním právem [15].

15 — _ Viz zejména rozsudek ze dne 23. března 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, bod 24 a citovaná judikatura).

27. Předkládajícímu soudu však může poskytnout prvky výkladu unijního práva, které mohou tomuto soudu umožnit posouzení slučitelnosti těchto norem za účelem vydání svého rozsudku [16]. V kontextu tohoto řízení by však podle mého názoru takový přezkum překračoval pravomoc Soudního dvora. Argumenty uplatněné Komisí se totiž týkají problematiky, kterou předkládající soud neuplatnil. V rámci rozdělení pravomocí provedeného článkem 267 SFEU přitom pouze tomuto soudnímu orgánu přísluší vymezit předmět otázek, které položí Soudnímu dvoru [17].

28. Mám za to, že za těchto podmínek není třeba, aby se Soudní dvůr vyjadřoval k úvodním poznámkám předloženým Komisí.

29. Každopádně mám za to, že unijní právo nebrání přijetí opatření, kterými bylo rozhodnutí č. 377/2013 přijato do vnitrostátního práva.

30. Je zajisté pravda, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že přijetí opatření o přijetí nařízení členskými státy porušuje unijní právo v rozsahu, v němž narušuje přímou použitelnost, kterou jim přiznává čl. 288 druhý pododstavec SFEU, a ohrožuje tak jejich současné a jednotné uplatňování na celém území Evropské unie [18]. Členské státy zejména nesmějí přijmout akty, které jednotlivcům zastírají skutečnost, že právní pravidlo má původ v unijním právu, jakož i účinky, které v toho vyplývají [19].

31. Rozhodnutí č. 377/2013 v projednávané věci členským státům ukládá, aby se zdržely uplatňování určitých opatření z titulu směrnice 2003/87. Ačkoli jsou členské státy povinny toto rozhodnutí provést, případně přijetím určitých správních aktů [20], není jeho použitelnost podmíněna provedením nebo začleněním tohoto rozhodnutí do vnitrostátního práva. Rozhodnutí č. 377/2013 tak nestanoví žádné ustanovení týkající se jeho provedení členskými státy [21]; podle svého článku 6 se použije ode dne svého přijetí. Jeví se mi tedy, že je toto rozhodnutí, podobně jako nařízení, přímo použitelné [22].

32. I za předpokladu, že by se zásada uvedená v bodě 30 tohoto stanoviska, pokud jde o nařízení, vztahovala na rozhodnutí, však tato zásada nezakazuje absolutním způsobem přijetí opatření pro přijetí do vnitrostátního práva. Soudní dvůr proto připustil, aby ustanovení nařízení mohla být za určitých podmínek převzata do takových opatření, zejména v zájmu vnitřní soudržnosti prováděcích ustanovení tohoto nařízení a řádného pochopení těchto ustanovení jejich adresáty [23].

16 — _ Viz zejména rozsudek ze dne 23. března 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, bod 24 a citovaná judikatura).

17 — _ Viz rozsudky ze dne 3. října 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, body 9 a 10) a ze dne 12. února 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, bod 29). Komise může naproti tomu případně uvedené argumenty stále uplatnit v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti proti Spojenému království z titulu článku 258 SFEU [viz rozsudky ze dne 7. února 1973, Komise v. Itálie (39/72, EU:C:1973:13, bod 15), a ze dne 28. března 1985, Komise v. Itálie (272/83, EU:C:1985:147, bod 4)].

18 — _ V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. února 1973, Komise v. Itálie (39/72, EU:C:1973:13, body 16 až 18); ze dne 10. října 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, bod 10), a ze dne 15. listopadu 2012, Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, body 85 až 87).

19 — _ Viz zejména rozsudky ze dne 10. října 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, bod 11) a Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, bod 87 a citovaná judikatura).

20 — _ Viz zejména bod 3.3.2. (o zrušení povolenek) a bod 3.3.3. (o zveřejňování vracení povolenek) pokynů Komise. Z judikatury vyplývá [viz zejména rozsudek ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Rada (C-147/13, EU:C:2015:299, bod 94 a citovaná judikatura)], že zákaz přijmout opatření týkající se přijetí nařízení do vnitrostátního práva nebrání členským státům přijmout „právní, správní a finanční předpisy nezbytné k tomu, aby mohla být ustanovení [tohoto] nařízení použita“.

21 — _ Nesouhlasím v tomto ohledu s výkladem navrhovaným vládou Spojeného království, podle něhož odkaz, který článek 4 rozhodnutí č. 377/2013 činí na „provádění“ tohoto rozhodnutí, znamená, že jsou členské státy povinny přijmout opatření k provedení tohoto rozhodnutí do vnitrostátního práva. Toto ustanovení konkrétněji stanoví, že „Komise vydá pokyny nezbytné k provádění [uvedeného] rozhodnutí“. Podle mého názoru pojem provádění v této souvislosti odkazuje jednoduše na povinnost pro členské státy uplatňovat rozhodnutí č. 377/2013 a splnit povinnosti, které jim ukládá. Tento výklad je podpořen pokyny Komise vypracovanými podle článku 4 tohoto rozhodnutí, které směřují k dosažení jednotnějšího „uplatňování“ tohoto rozhodnutí příslušnými orgány členských států (viz zejména bod 1 pokynů Komise).

22 — _ K odlišování mezi přímou použitelností a přímým účinkem, viz Winter, J. A., „Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law“, *CMLRev*, 1972, svazek 2, s. 425 až 438. Podle mě ustanovení rozhodnutí č. 377/2013 mají také přímý účinek v rozsahu, v němž ukládají členským státům povinnosti jasným, přesným a nepodmíněným způsobem, aniž by podléhalo nějakému prováděcímu diskrečnímu opatření [viz rozsudek ze dne 15. ledna 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, bod 47)]. Těmto povinnostem příslušejícím členským státům odpovídají práva, jichž se mohou provozovatelé letadel dovolávat před vnitrostátními soudy.

23 — _ Rozsudek ze dne 28. března 1985, Komise v. Itálie (272/83, EU:C:1985:147, bod 27). Viz rovněž stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, bod 55).

33. Projednávaná věc podle mého názoru spadá pod takový scénář. Vzhledem ke vztahu mezi rozhodnutím č. 377/2013 a směrnicí 2003/87 by členské státy měly být v zájmu řádného pochopení významu této směrnice a právní jistoty oprávněny přijmout opatření k přijetí tohoto rozhodnutí do vnitrostátního práva. Při neexistenci takových opatření by totiž vnitrostátní právní úprava, kterou se provádí uvedená směrnice, neodrážela moratorium zavedené rozhodnutím č. 377/2013. Dotyční provozovatelé letadel by tak mohli být uvedeni v omyl, pokud jde o rozsah povinností, které jim ukládá tato právní úprava. Ve zbývající části v rozsahu, v němž jsou taková opatření neoddělitelně spjata s uvedenou právní úpravou, nemohou zastírat, že povinnosti, které stanoví, vyplývají z unijního práva.

34. V rámci sporu v původním řízení předkládající soud zcela uznal původ pravidel stanovených vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původním řízení. Předkládající soud se totiž správně domnívá, že vzhledem k tomu, že tato právní úprava začleňuje rozhodnutí č. 377/2013 do vnitrostátního práva, její platnost závisí na platnosti tohoto rozhodnutí, což je právě důvodem, proč položil Soudnímu dvoru projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

B – *K povaze údajného rozdílného zacházení*

35. Článek 1 rozhodnutí č. 377/2013 členským státům v podstatě ukládá, aby nesankcionovaly provozovatele letadel v případě nesplnění jejich povinností na základě směrnice 2003/87, spočívajících v monitorování a vykazování emisí během let 2010, 2011 a 2012 a vyřazení povolenek rovnajících se emisím během roku 2012 [24] za předpokladu, že tyto emise souvisely s lety mezi členskými státy EHP a zeměmi mimo Unii, s výjimkou zejména Švýcarska [25].

36. Toto ustanovení tím, že lety ze Švýcarska nebo do něj vylučuje z tohoto moratoria, vede k rozdílnému zacházení mezi leteckými trasami na základě místa příletu a odletu. Jak uvedl Parlament, takové rozlišování mezi leteckými trasami odpovídá rozdílnému zacházení mezi třetími zeměmi [26]. Tyto trasy jsou totiž vymezeny výhradně odkazem na země, které spojují. Z tohoto rozdílného zacházení mezi třetími zeměmi potažmo vyplývá rozdílné zacházení mezi provozovateli letadel v závislosti na letech, které uskutečňují, tedy na základě zeměpisného kritéria týkajícího se jejich činností.

37. Kromě toho, ačkoli se uvedené moratorium použije nezávisle na státní příslušnosti nebo sídle provozovatelů letadel, mohou být provozovatelé usazení ve Švýcarsku – jako je společnost Swiss – dotčeni vyloučením letů z nebo do Švýcarska závažněji než provozovatelé usazení v jiných třetích státech, jen pokud jsou činnosti provozovatelů usazených ve Švýcarsku více zaměřeny na provádění těchto letů.

38. Za účelem rozptýlení jakékoli případné pochybnosti v této souvislosti podotýkám, že obecná zásada rovného zacházení na základě státní příslušnosti nebo sídla [27], která je konkrétně vyjádřena ustanoveními SFEU týkajícími se svobody pohybu, se vztahuje výhradně na státní příslušníky členských států a na společnosti se sídlem v Unii [28]. Kromě toho článek 3 dohody ES-Švýcarsko

24 — _ Tato odchylka se použije pouze za podmínky, že provozovatel letadla, pokud získal povolenky pro rok 2012 bezplatně, navrátil počet odpovídající emisím z letů, na které se vztahovala uvedená odchylka.

25 — _ V návaznosti na přijetí Chorvatska do Unie je Švýcarsko jedinou třetí zemí dotčenou takovým vyloučením (viz bod 15 tohoto stanoviska).

26 — _ Soudní dvůr měl stejným způsobem za to, že rozdílné zacházení mezi výrobky na základě jejich původu představuje rozdílené zacházení mezi třetími zeměmi [viz zejména rozsudky ze dne 22. ledna 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 14); ze dne 28. října 1982, Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:369, bod 25), a ze dne 10. března 1998, Německo v. Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, bod 56)].

27 — _ Jak Soudní dvůr zdůraznil v rozsudku ze dne 28. ledna 1986 Komise v. Francie (270/83, EU:C:1986:37, bod 18), sídlo společnosti v rozsahu, v němž slouží k určení vazby této společnosti k právnímu řádu státu, hraje srovnatelnou roli s rolí státní příslušností fyzické osoby.

28 — _ Viz články 49, 54, 56 a 62 SFEU.

o letecké dopravě [29], který zakotvuje zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v oblasti použití této dohody, zakazuje podle mého názoru pouze diskriminaci mezi společnostmi usazenými ve Švýcarsku a společnostmi usazenými v Unii (a nikoli mezi společnostmi usazenými ve Švýcarsku a společnostmi usazeními ve třetích státech). Je přitom nesporné, že rozhodnutí č. 377/2013 nezvýhodňuje provozovatele letadel usazené v Unii ve srovnání s provozovateli usazenými ve Švýcarsku. Moratorium, které zavádí, se totiž netýká letů mezi členskými státy EHP a Švýcarskem, ani letů uvnitř EHP. Společnost Swiss ostatně neuplatňuje existenci nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti nebo sídla provozovatelů letadel.

39. Za účelem odpovědi na první otázku je tedy třeba přezkoumat platnost rozhodnutí č. 377/2013 s ohledem na obecnou zásadu rovného zacházení, která vymezuje hranice pravomocí unijních orgánů, přičemž obecným způsobem vyžaduje, „aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné“ [30].

C – *K dosahu „zásady rozsudku Balkán“ (první otázka)*

1. Úvodní poznámky

40. Vztahy mezi státy a mezinárodními organizacemi – jakožto subjekty mezinárodního práva veřejného – jsou tradičně upraveny mezinárodním právem veřejným. Toto právo neobsahuje, jak uvedla na jednání Komise, žádnou obecnou zásadu rovného zacházení, která by jednomu ze svých subjektů ukládala povinnost zacházet se svými dalšími subjekty stejným způsobem [31].

41. Ani unijní právo nezakotvuje rovné zacházení mezi třetími státy. Jak Soudní dvůr konstatoval v rozsudku Balkan-Import-Export, „ve Smlouvě neexistuje obecná zásada zavazující [Unii], aby ve svých vnějších vztazích ve všech ohledech třetím zemím poskytovala rovné zacházení“ [32].

42. V rozsudku Faust v. Komise Soudní dvůr upřesnil důsledky tohoto konstatování pro hospodářské subjekty, když uvedl, že „není-li rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi v rozporu s [unijním] právem, nelze mít ani za to, že je v rozporu s tímto právem rozdílné zacházení mezi hospodářskými subjekty [Unie], které je pouze automatickým důsledkem rozdíleného zacházení přiznaného třetím zemím, se kterými tyto subjekty navázaly obchodní vztahy“ [33]. Podle mého názoru lze takový závěr rozšířit *a fortiori* na rozdílné zacházení mezi subjekty usazenými vně Unie (nebo mezi subjekty Unie a subjekty usazenými vně Unie).

43. Zásada vytýčená Soudním dvorem v rozsudku Balkan-Import-Export [34] a její důsledek uvedený v rozsudku Faust v. Komise [35] společně představují, jak budu uvádět níže, „zásadu rozsudku Balkán“.

29 — _ Dohoda mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o letecké dopravě, podepsaná dne 21. června 1999 v Lucemburku, schválená jménem Společenství rozhodnutím Rady a Komise 2002/309/ES, Euratom, pokud jde o dohodu o vědeckotechnické spolupráci, ze dne 4. dubna 2002 o uzavření sedmi dohod se Švýcarskou konfederací (Úř. věst. 2002, L 114, s. 1; Zvl. vyd. 11/41, s. 89).

30 — _ Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 23 a citovaná judikatura).

31 — _ Zvláště smluvní právo umožňuje mezi subjekty mezinárodního práva veřejného vytvářet privilegované vztahy. Stejně je tomu tak, aniž by byla dotčena možnost těchto subjektů smluvně se zavázat k dodržování zásady rovného zacházení. To dokládá doložka nejvyšších výhod stanovená v čl. 1 odst. 1 Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1994 (GATT), obsažené v příloze 1A Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) podepsané v Marrákeši dne 15. dubna 1994 a schválené rozhodnutím Rady 94/800/ES ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství s ohledem na oblasti, které jsou v jeho pravomoci, v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání (1986–1994) (Úř. věst. 1994, L 336, s. 1; Zvl. vyd. 11/21, s. 80).

32 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 14).

33 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369, bod 25). Z teoretického hlediska se mi jeví, že tento závěr vyplývá ze skutečnosti, že v takové situaci se hospodářské subjekty nenacházejí ve srovnatelné situaci, jelikož jsou vázány k různým třetím zemím, se kterými Unie zachází rozdílně. V každém případě – což vede ke stejnému výsledku – může být rozdílné zacházení mezi těmito subjekty odůvodněné skutečností, že vyplývá automaticky z rozdílného zacházení mezi třetími zeměmi, s nimiž navázaly vztahy. V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Sira Gordona Slynna ve věci Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:205, s. 3773).

34 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

44. V projednávané věci provozovatelům letů mezi členskými státy EHP a Švýcarskem vznikla nevýhoda, jelikož nepožívají, na rozdíl od provozovatelů letů mezi členskými státy EHP a dalšími třetími zeměmi, moratoria stanoveného v rozhodnutí č. 377/2013. Nikdo nezpochybňuje, že tato nevýhoda je „automatickým důsledkem“ rozdílného zacházení, které Unie vyhradila Švýcarsku na straně jedné a těmto dalším třetím zemím na straně druhé ve formě rozlišování mezi leteckými trasami do nebo z těchto zemí.

45. Společnost Swiss nicméně zpochybňuje legalitu tohoto rozdílného zacházení mezi Švýcarskem a dalšími třetími zeměmi a korelativně mezi provozovateli letadel podle letů, které provozují.

2. Argumentace společnosti Swiss týkající se případného omezení dosahu zásady rozsudku Balkán

46. Argumentace společnosti Swiss spočívá na induktivních úvahách vycházejících z analýzy rozsudků Balkan-Import-Export [36], Faust v. Komise [37] a Německo v. Rada [38].

47. Všechny tyto rozsudky se týkají platnosti opatření Společenství narušujících dovoz výrobků pocházejících z určitých třetích zemí závažnějším způsobem, než dovoz výrobků pocházejících z jiných třetích zemí, s ohledem na obecnou zásadu rovného zacházení.

48. Konkrétně se rozsudek Balkan-Import-Export [39] týkal toho, zda je v souladu s touto zásadou vybírání peněžních vyrovnávacích částek za dovoz sýrů z Bulharska, zatímco dovoz sýrů zejména ze Švýcarska byl od nich osvobozen.

49. Rozsudek Faust v. Komise [40] se týkal legality nařízení pozastavujících vydávání osvědčení k dovozu konzerv s houbami pocházejících ze všech třetích zemí (mezi nimiž je Tchaj-wan) s výjimkou těch, které přijaly závazek omezit dovoz (a to Čína a Jižní Korea) [41].

50. V rozsudku Německo v. Rada [42] Soudní dvůr posuzoval platnost rozhodnutí Rady, které schválilo rámcovou dohodu stanovující celní kvóty pro dovoz banánů z třetích zemí (dále jen „rámcová dohoda o banánech“), ze které vyplynulo rozdílné zacházení mezi různými kategoriemi dovozců banánů podle toho, odkud pocházely [43].

51. Společnost Swiss zaprvé tvrdí, že Soudní dvůr v každém v těchto rozsudků neuvedl stejné úvahy. V rozsudcích Faust v. Komise [44] a Německo v. Rada [45] Soudní dvůr dospěl k závěru, že se zásada rovného zacházení nepoužije. V rozsudku Balkan-Import-Export [46] Soudní dvůr naproti tomu tuto zásadu použil a dospěl k závěru, že nebyla porušena, protože rozdílné zacházení bylo objektivně odůvodněné.

36 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — _ Rozsudek ze dne 10. března 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — _ Soudní dvůr se dříve zabýval obdobnou problematikou v rozsudku ze dne 15. července 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — _ Rozsudek ze dne 10. března 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — _ Soudní dvůr se mimoto vyjádřil k platnosti prováděcího nařízení k této rámcové dohodě v rozsudku ze dne 10. března 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95), v rozsahu, v němž toto nařízení stanovilo takové rozdílné zacházení.

44 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — _ Rozsudek ze dne 10. března 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

52. Tato společnost v tomto ohledu uvádí, že Soudní dvůr rozvinul úvahy týkající se odůvodnění rozdílného zacházení mezi třetími zeměmi pouze v rozsudku Balkan-Import-Export [47]. Soudní dvůr totiž poté, co uvedl, že žádná obecná zásada unijního práva neukládá Unii povinnost, aby s třetími zeměmi zacházela stejným způsobem, uplatnil skutečnosti odůvodňující, aby bylo s dotčenými výrobky zacházeno rozdílně podle jejich původu [48]. Naproti tomu v rozsudcích Faust v. Komise [49] a Německo v. Rada [50] Soudní dvůr pouze dospěl k závěru, že při neexistenci takové povinnosti není porušena zásada rovného zacházení, pokud je rozdílné zacházení mezi hospodářskými subjekty automatickým důsledkem rozdílného zacházení mezi třetími zeměmi [51].

53. Zadruhé se společnost Swiss pokouší vysvětlit tyto údajně rozdílné úvahy tím, že ve věci, ve které byl vydán rozsudek Balkan-Import-Export [52], neexistuje vnější činnost, jako je mezinárodní smlouva, odůvodňující dotčené rozdílné zacházení. Naproti tomu rozdílné zacházení zavedené opatřeními Společenství přezkoumávanými v rozsudku Faust v. Komise [53] vycházelo z obchodní dohody mezi Společenstvím a Čínou, jakož i z jednání – v podobě výměny neformálních dokumentů (ve formě dálnopisu) – mezi těmito dvěma entitami ohledně toho, že Čína přijala závazek omezit dovoz dotčených výrobků. Rozdílné zacházení dotčené v rozsudku Německo v. Rada [54] vycházelo rovněž z mezinárodní smlouvy, a to z rámcové dohody o banánech.

54. Společnost Swiss z toho zatřetí dovozuje, že použitelnost zásady rozsudku Balkan podléhá podmínce odrážející toto rozlišování skutkových okolností. Podle této společnosti se tato zásada uplatní pouze tehdy, „pokud [Unie] vykonává své pravomoci v oblasti vnější činnosti (například při uzavírání smluv, typicky v souvislosti se společnou obchodní politikou)“. Uvedená zásada se v podstatě vztahuje pouze na scénáře, ve kterých rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi spadá pod pokračování „vnější činnosti“ s následujícími charakteristickými rysy:

— Z hlediska věcného musí taková činnost, aniž by nutně spočívala v mezinárodní smlouvě, spadat pod výkon pravomocí Unie v oblasti „vnější činnosti“, na rozdíl od vnějších aspektů vnitřních politik Unie.

— Kromě toho z hlediska formálního musí vnější činnost předcházet vydání legislativního aktu Unie, kterým se stanoví rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi [55] a mít „konkrétní“ a „veřejnou“ povahu. Společnost Swiss na jednání tento požadavek odůvodnila nutností zajistit zveřejnění a demokratickou kontrolu takového rozdílného zacházení.

55. Podle společnosti Swiss tato podmínka není v projednávané věci splněna. Rozdílné zacházení mezi lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem na straně jedné a lety mezi členskými státy EHP a dalšími třetími zeměmi na straně druhé proto neunikne použití obecné zásady rovného zacházení. Při neexistenci objektivního odůvodnění – které není v projednávané věci dáno – takové jednání odpovídá diskriminaci.

47 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

48 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, body 14 a 15). Výjimka vztahující se na sýry ze Švýcarska tak vyplývala ze skutečnosti, že jejich dovoz představoval menší nebezpečí narušení obchodu se zemědělskými výrobky než v případě dovozu bulharských sýrů.

49 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — _ Rozsudek ze dne 10. března 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — _ Rozsudky ze dne 28. října 1982, Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:369, bod 25) a ze dne 10. března 1998, Německo v. Komise (C-122/95, EU:C:1998:94, body 56 a 57). Soudní dvůr se řídil stejnými úvahami v rozsudcích ze dne 15. července 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, body 19 a 20) a ze dne 10. března 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95, body 76 a 77).

52 — _ Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — _ Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — _ Rozsudek ze dne 10. března 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

55 — _ Bylo by tomu tak stejně, i kdyby tento akt samotný spadal do výkonu pravomoci Unie v oblasti vnější činnosti. Podle společnosti Swiss totiž zásada rozsudku Balkan nemohla být použita v rozsudku ze dne 28. října 1982, Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:369), pokud rozdílné zacházení mezi Tchaj-wanem na jedné straně a Čínou a Jižní Koreou na straně druhé (a mezi hospodářskými subjekty dovážejícími výrobky z těchto zemí) – které však vyplývalo z nařízení v oblasti společné obchodní politiky, tedy vnější činnosti Unie ve smyslu čl. 21 odst. 3 SEU – nebylo odůvodněno „konkrétními vnějšími činnostmi“ uvedenými v bodě 53 tohoto stanoviska.

56. Z důvodů uvedených níže mám za to, že věcný aspekt ani formální aspekt takové podmínky nelze z výše uvedené judikatury odvozovat.

3. Použitelnost zásady rozsudku Balkan není podmíněna existencí „vnější činností“ ve věcném smyslu, jak navrhuje společnost Swiss

57. Tvrzení společnosti Swiss v rozsahu, v němž se prostřednictvím pojmu „vnější činnost“ vztahuje výhradně na akty přijaté v rámci výkonu pravomocí Unie v oblasti vnější činnosti ve smyslu čl. 21 odst. 3 SEU[56], koliduje s výrazy, které Soudní dvůr použil k uvedení zásady rozsudku Balkan. Formuloval totiž tuto zásadu v tom smyslu, že Unie není „ve svých vnějších vztazích“ povinna zacházet s různými třetími zeměmi stejným způsobem[57].

58. Jak uvedla vláda Spojeného království, pojem „vnější vztahy“ se neomezuje na vnější činnost Unie v oblastech upravených hlavou V SEU[58] a pátou částí SFEU[59], ve smyslu čl. 21 odst. 3 SEU. Tento pojem zahrnuje rovněž vnější aspekty ostatních politik Unie[60], přičemž tyto politiky v souladu s tímto ustanovením podléhají stejným zásadám a cílům, jako jsou zásady a cíle, kterými se řídí vnější činnost Unie.

59. Vnější aspekty ostatních politik Unie zahrnují výkon pravomocí, které Unii přiznává čl. 192 odst. 1 SFEU za účelem uskutečňování cíle „podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boje proti změně klimatu“ uvedeného v čl. 191 odst. 1 čtvrté odrážce SFEU.

60. Článek 192 odst. 1 SFEU je v projednávané věci právním základem rozhodnutí č. 377/2013. Moratorium zavedené tímto rozhodnutím totiž směřovalo k usnadnění jednání o komplexním řešení snížení emisí souvisejících s leteckou přepravou v rámci ICAO[61]. Normotvůrce nicméně považoval za nezbytné z tohoto moratoria vyloučit lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem, aby bylo zabráněno narušení hospodářské soutěže a ohrožení environmentální celistvosti SOPE EU – což, pro připomenutí, přispívá k dodržování mezinárodních závazků Unie a jejích členských států z titulu Kjótského protokolu[62]. Jak zdůraznil Parlament, rozhodnutí č. 377/2013 tedy odráží postoj Unie v jejích vnějších vztazích v oblasti práva životního prostředí a klimatu.

61. V důsledku toho se domnívám, že se rozsah působnosti zásady rozsudku Balkan neomezuje na rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi, které vychází z výkonu pravomocí Unie v oblasti vnější činnosti ve smyslu čl. 21 odst. 3 SEU.

56 — _ Společnost Swiss neupřesnila přesný význam, který přiznává pojmu „vnější činnost“. Jeví se, že tím, že tento pojem staví do protikladu s vnějšími aspekty vnitřních politik Unie, označuje vnější činnost Unie ve smyslu čl. 21 odst. 3 SEU.

57 — _ Rozsudky ze dne 22. ledna 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 14); ze dne 28. října 1982, Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:369, bod 25); ze dne 15. července 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, bod 19); ze dne 10. března 1998, Německo v. Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, bod 56), a rozsudek ze dne 10. března 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95, bod 76). Viz rovněž rozsudek ze dne 24. června 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, bod 21).

58 — _ A to jednotlivé oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP).

59 — _ A to společná obchodní politika, spolupráce a humanitární pomoc, omezující opatření, mezinárodní smlouvy, jakož i mezinárodní vztahy a delegace Unie.

60 — _ Takový výklad vyplývá přímo z rozsudku Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Tento rozsudek se totiž týkal platnosti nařízení Společenství v oblasti společné zemědělské politiky, která je považována za vnitřní politiku Unie. Soudní dvůr tedy pojmem „vnější vztahy“ zamýšlel vnější aspekty této vnitřní politiky.

61 — _ Body 5 a 6 odůvodnění rozhodnutí č. 377/2013.

62 — _ Bod 9 odůvodnění rozhodnutí č. 377/2013.

4. Použitelnost zásady rozsudku Balkan není podmíněna existencí „vnější činnosti“ ve formálním smyslu, jak navrhuje společnost Swiss

62. Podle společnosti Swiss se zásada rozsudku Balkan nepoužije na rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi, které vyplývá pouze ze samotného aktu, který toto rozdílné zacházení zakládá. Dosah této zásady je omezen na rozdílné zacházení odůvodněné konkrétní a veřejnou vnější činností předcházející vydání legislativního aktu Unie, ze kterého rozdílné zacházení vyplývá [63].

63. Zaprvé uvádím, že tento přístup by zásadu rozsudku Balkan zbavil užitečného účinku. Tento přístup totiž znamená, že by bylo vyžadováno, aby bylo ve formě takové činnosti dáno odůvodnění rozdílného zacházení mezi třetími zeměmi, což předpokládá, že spadá do působnosti zásady rovného zacházení. Zásada rozsudku Balkan přitom vylučuje právě uplatnění zásady rovného zacházení ve vztazích, které Unie udržuje s různými třetími zeměmi.

64. Jak jsem uvedl v bodě 40 tohoto stanoviska, je takové vyloučení v souladu s mezinárodním právem veřejným. Vztahy mezi subjekty mezinárodního práva veřejného obecně, a konkrétně vnější vztahy Unie, se totiž vyznačují svou široce diskreční povahou. Podle mého názoru generální advokát Sir Gordon Slynn právě z tohoto hlediska ve svém stanovisku ve věci Faust v. Komise uvedl, že „[i] když neexistence dohody o omezení vývozu vyplývá ze svévolné diskriminace ze strany Komise, stále neexistuje mezi dovozci protiprávní diskriminace, jelikož Komise není z právního hlediska povinna přiznávat rovné zacházení třetím zemím“ [64].

65. Na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Swiss, není tedy zásada rozsudku Balkan „výjimkou“ z obecné zásady rovného zacházení. Tato posledně uvedená zásada se nepoužije jednoduše na zacházení Unie vůči různým třetím zemím v rámci vedení jejích vnějších vztahů, protože jinak by toto vedení bylo podstatně ztíženo, případně znemožněno [65]. Vnější vztahy Unie fakticky spočívají na volbách politické a diplomatické povahy, které jsou podpořeny mnohými parametry a pro které musí normotvůrce mít široký prostor pro uvážení [66]. Navíc při neexistenci obecné zásady rovného zacházení mezi třetími zeměmi v mezinárodním právu veřejném by Unie jednostranně omezila svůj rozhodovací prostor ve vnějších vztazích, pokud by se sama podřídila takové zásadě.

66. Ve světle těchto úvah se přikláním k názoru, podobně jako Parlament, že Soudní dvůr v rozsudku Balkan-Import-Export [67] za účelem posílení svého závěru, podle kterého dotčená nařízení neporušují zásadu rovného zacházení, zkoumal jen pro úplnost, zda rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi, které vyplývalo z těchto nařízení, bylo objektivně odůvodněné.

63 — _ Tak jako rozhodnutí č. 377/2013 dotčené ve věci v původním řízení, nařízení stanovující peněžní vyrovnávací částky dotčená v rozsudku ze dne 22. ledna 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), nařízení stanovující omezení dovozu určitých výrobků dotčená v rozsudcích ze dne 28. října 1982, Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:369) a ze dne 15. července 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), rozhodnutí o schválení rámcové dohody o banánech dotčené v rozsudku ze dne 10. března 1998, Německo v. Rada (C-122/95, EU:C:1998:94), nebo rozhodnutí o jejím provedení dotčené v rozsudku ze dne 10. března 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — _ Stanovisko generálního advokáta Sira Gordona Slynna ve věci Faust v. Komise (52/81, EU:C:1982:205, s. 3779).

65 — _ V tomto ohledu generální advokát Elmer ve svém stanovisku ve věci Německo v. Rada (C-122/95, EU:C:1997:309, bod 61) relevantně uvedl, že „[p]rávo Společenství tedy nechrání hospodářské subjekty před případnými negativními účinky souvisejícími s politickými vztahy Společenství se třetími zeměmi, které mohou být ostatně obtížně odlišovány od jiných běžných obchodních rizik. Byla-li by připuštěna opačná teze, mělo by to ostatně za následek, že by Společenství velice obtížně přijímalo opatření v obchodní politice“.

66 — _ Obecně podle ustálené judikatury, pokud je orgán Unie vyzván k provedení komplexního hodnocení, má širokou posuzovací pravomoc, jejíž výkon podléhá omezenému soudnímu přezkumu. Viz zejména rozsudky ze dne 22. ledna 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 8), a ze dne 7. dubna 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a další v. Rada a Rada v. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P a C-193/14 P, EU:C:2016:209, bod 34).

67 — Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

67. Ve zbývající části výklad navrhovaný společností Swiss vede k myšlence, že Soudní dvůr paradoxně v rozsudku Balkan-Import-Export [68] nepoužil zásadu rozsudku Balkan. Přitom se mi jeví obtížné připustit, že Soudní dvůr uplatnil tuto zásadu poprvé v bodě 14, aby od ní hned v bodě 15 upustil. Pokud by to byl jeho záměr, domnívám se, že měl alespoň výslovně uvést, že dotčená situace nespadá do působnosti uvedené zásady, a upřesnit důvody, jež vedly k takovému vyloučení.

68. Zadruhé *okolnosti* charakterizující kontext věcí, ve kterých byly vydány rozsudky Faust v. Komise [69] a Německo v. Rada [70], nemohou být podle mého názoru proměněny na *podmínku* použitelnosti zásady rozsudku Balkan.

69. V tomto ohledu Parlament správně poznamenal, že v rozsudku Faust v. Komise [71] existence obchodní dohody mezi Společenstvím a Čínou přímo nevysvětlovala přednostní zacházení s dovozy z této země. Takové zacházení vyplývalo ze skutečnosti, že se Čína, na rozdíl od Tchaj-wanu, jednostranně zavázala omezit své dovozy. Uvedená dohoda je tedy pouze jedním prvkem obecného kontextu, do kterého spadají obchodní vztahy mezi Společenstvím a Čínou [72]. Každopádně se nikterak nejednalo o takovou dohodu mezi Společenstvím a Jižní Koreou. Soudní dvůr přesto potvrdil rovněž rozdílné zacházení mezi Tchaj-wanem a Jižní Koreou.

70. Pokud jde o dálnopisy vyměněné mezi Společenstvím a Čínou v rámci přípravy závazku omezení, který Čína přijala, tyto dálnopisy představovaly jednostranné a zřejmě důvěrné akty. Společnost Swiss přitom na podporu svého tvrzení uplatňuje nezbytnost veřejné kontroly, zejména Parlamentem, pokud jde o skutečnosti odůvodňující rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi. Kromě toho mi v projednávané věci není jasná nutnost takové kontroly Parlamentu vzhledem k tomu, že tento orgán je jedním ze spoluautorů rozhodnutí č. 377/2013.

71. Tyto okolnosti podle mého názoru jednoduše potvrzují, že rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi dotčené ve shora uvedených rozsudcích patří skutečně do mezinárodního kontextu. Takový byl ostatně rovněž případ rozdílného zacházení dotčeného v rozsudku Balkan-Import-Export [73]. Platí to také pro rozlišování mezi třetími zeměmi stanovené rozhodnutím č. 377/2013 [74]. Obecně se mi jeví, že zacházení, které Unie vyhrazuje různým třetím zemím, je ze své samotné podstaty vždy spojené s mezinárodním kontextem.

72. S ohledem na tyto úvahy použitelnost zásady rozsudku Balkan podle mého názoru nezávisí na tom, že vydání legislativního aktu Unie, který zavádí rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi, předchází konkrétní a veřejná vnější činnost Unie odůvodňující toto rozdílné zacházení.

68 — Rozsudek ze dne 22. ledna 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Rozsudek ze dne 10. března 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

72 — _ Tato dohoda mezi Společenstvím a Čínou se týkala „podpory harmonického rozvoje jejich vzájemného obchodu“ (viz rozsudek ze dne 28. října 1982, Faust v. Komise, 52/81, EU:C:1982:369, s. 3755).

73 — V pozadí výhodnějšího zacházení vyhrazeného dovozům švýcarských sýrů byl konkrétně obchodní spor mezi Švýcarskem a Společenstvím týkající se uplatňování GATT (viz rozsudek ze dne 22. ledna 1976, 55/75, EU:C:1976:8, bod 25).

74 — _ Viz bod 60 tohoto stanoviska. Mimoto dohoda o letecké dopravě mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací, podepsaná dne 21. června 1999 v Lucemburku, schválená jménem Společenství rozhodnutím Rady a Komise 2002/309/ES, Euratom týkajícím se dohody o vědeckotechnické spolupráci ze dne 4. dubna 2002 o uzavření sedmi dohod se Švýcarskou konfederací (Úř. věst. 2002, L 114, s. 1; Zvl. vyd. 11/41, s. 89), svědčí o specifických vztazích, které udržují v oblasti upravené rozhodnutím č. 377/2013. Z článku 1 odst. 2 a z přílohy I této dohody zvláště vyplývá, že značná část acquis Unie v oblasti letecké přepravy se uplatní na Švýcarsko. Unie a Švýcarsko kromě toho vedly v době přijetí tohoto rozhodnutí jednání směřující ke spojení SOPE EU a švýcarský SOPE, pokud jde o letecké odvětví.

5. Závěry k platnosti rozhodnutí č. 377/2013

73. Ze shora uvedených úvah vyplývá, že dosah zásady rozsudku Balkan nelze omezit na případy, ve kterých legislativní akt Unie, který stanoví rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi, spadá pod pokračování vnější činnosti Unie s charakteristickými rysy popsanými v bodě 54 tohoto stanoviska.

74. V důsledku toho se tato zásada v projednávané věci použije. Unie tudíž není povinna vyhradit stejné zacházení jednak s lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem a jednak s lety mezi členskými státy EHP a dalšími třetími zeměmi, jelikož rozdílné zacházení mezi těmito leteckými trasami lze považovat za rozdílné zacházení mezi třetími zeměmi[75]. Unie ani není povinna zacházet s provozovateli obou těchto kategorií letů stejným způsobem. Rozdílné zacházení mezi provozovateli na základě místa příletu a odletu letů, které provozují, je totiž automatickým důsledkem rozdílného zacházení mezi leteckými trasami ve smyslu rozsudku Faust v. Komise[76].

75. Italská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Parlament, Rada a Komise mimoto uplatnily solidní argumenty k odůvodnění tohoto rozdílného zacházení v případě, že by to Soudní dvůr vyžadoval. Tyto argumenty vznáší hlavně úvahy týkající se mezinárodního kontextu, do kterého spadá rozhodnutí č. 377/2013, přičemž tyto úvahy jsou uvedeny v bodě 60 tohoto stanoviska. Nepovažuji za nutné uvedené argumenty přezkoumávat podrobněji. Vzhledem k tomu, že se na takové rozdílné zacházení neuplatní žádná obecná zásada rovného zacházení, nemusí být totiž toto rozdílné zacházení odůvodněné.

76. Z týchž důvodů nemá žádný vliv konstatování, podle kterého normotvůrce nařízením (EU) č. 421/2014 rozšířil pro období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2016 moratorium na používání SOPE EU na všechny lety do nebo z e všech zemí, které nejsou členy EHP, včetně Švýcarska[77]. Toto konstatování je potencionálně relevantní pouze v případě, že by rozdílné zacházení vycházející z rozhodnutí č. 377/2013 muselo být odůvodněno. Dospěl jsem přitom k závěru, že tomu tak není. Každopádně mám za to, že normotvůrce může přehodnotit politiky v oblasti vnějších vztahů Unie zejména podle vývoje mezinárodního kontextu, do kterého spadají[78].

77. Tyto úvahy mě vedou k závěru, že článek 1 rozhodnutí č. 377/2013 neporušuje obecnou zásadu rovného zacházení v rozsahu, v němž se odchylka, kterou stanoví, nepoužije na lety mezi členskými státy EHP a Švýcarskem.

D – *Ke druhé otázce*

78. Mám za to, že jelikož bylo na první otázku odpovězeno záporně, není třeba odpovídat na druhou předběžnou otázku.

75 — _ Viz bod 36 tohoto stanoviska.

76 — Rozsudek ze dne 28. října 1982 (52/81, EU:C:1982:369, bod 25).

77 — _ Článek 1 bod 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014, kterým se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství s cílem provést do roku 2020 mezinárodní dohodu o uplatňování jednotného celosvětového tržního opatření na emise z mezinárodní letecké dopravy (Úř. věst. 2014, L 129, s. 1).

78 — _ Parlament v tomto ohledu uvedl, že jednání týkající se spojení SOPE EU a švýcarského SOPE byla v únoru 2014 přerušena v návaznosti na hlasování o znovuzavedení přistěhovaleckých kvót ve Švýcarsku, a bylo v nich pokračováno v březnu 2015. Kromě toho byla zahájena jednání směřující ke spojení SOPE EU a australského SOPE. Mimoto jednání týkající se vypracování celosvětového SOPE nepokročila tak, jak se očekávalo v rámci ICAO.

V – Závěry

79. S ohledem na všechno předcházející navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první otázku položenou Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací soud (Anglie a Wales) (občanskoprávní oddělení), Spojené království] následovně:

„Článek 1 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 377/2013/EU ze dne 24. dubna 2013, kterým se stanoví dočasná odchylka od směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, není v rozporu s obecnou zásadou rovného zacházení v rozsahu, v němž se odchylka, kterou stanoví, nepoužije na lety mezi členskými státy Evropského hospodářského prostoru (EHP) a Švýcarskem.“