Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 19. Juli 2016 [1]

Rechtssache C-272/15

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Court of Appeal [England & Wales] [Civil Division]
[Rechtsmittelgericht (England und Wales) (Abteilung für Zivilsachen), Vereinigtes Königreich])

„Umwelt — Richtlinie 2003/87/EG — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union — Beschluss Nr. 377/2013/EU — Gültigkeit — Befristete Ausnahme von der Pflicht zur Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen und zur Abgabe der Zertifikate in Bezug auf die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den meisten Drittländern — Ausschluss der Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz — Unterschiedliche Behandlung von Drittstaaten — Allgemeiner Gleichbehandlungsgrundsatz — Unanwendbarkeit“

I – **Einleitung**

1. Das durch die Richtlinie 2003/87/EG [2] eingeführte System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union (im Folgenden: EU-EHS) gilt seit dem 1. Januar 2012 für Emissionen im Zusammenhang mit Flügen aus den und in die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) [3].

2. Durch den Beschluss Nr. 377/2013/EU wurde die Anwendung dieses Systems in Bezug auf die Emissionen durch Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den meisten Drittstaaten vorübergehend ausgesetzt [4]. Von diesem Moratorium wurden jedoch die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und bestimmten Zonen und Drittländern, die eng mit der Union verbunden oder assoziiert sind und zu denen die Schweiz gehört, ausgeschlossen [5].

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. 2009, L 8, S. 3) geänderten Fassung.

3 — Vgl. Nrn. 5 und 6 der vorliegenden Schlussanträge.

4 — Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2013 über die vorübergehende Abweichung von der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. 2013, L 113, S. 1).

5 — Vgl. Nrn. 11 bis 16 der vorliegenden Schlussanträge.

3. Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen möchte der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Berufungsgericht [England und Wales] [Abteilung für Zivilsachen], Vereinigtes Königreich) hauptsächlich wissen, ob dieser Beschluss gültig ist, soweit er zu einer unterschiedlichen Behandlung der Flüge in die Schweiz und aus der Schweiz einerseits und der Flüge in andere Drittstaaten und aus anderen Drittstaaten andererseits führt.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Richtlinie 2003/87

4. Gemäß dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 trägt diese zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen [6] bei.

5. Ursprünglich galt das EU-EHS nicht für Emissionen des Luftverkehrs. Infolge der Änderungen, die durch die Richtlinie 2008/101/EG [7] an der Richtlinie 2003/87 vorgenommen wurden, werden jedoch seit dem 1. Januar 2012 alle Flüge zu und von Flughäfen in der Union von diesem System erfasst [8].

6. Durch die Beschlüsse Nr. 146/2007 [9] und Nr. 6/2011 [10] des Gemeinsamen EWR-Ausschusses wurden die Richtlinien 2003/87 und 2008/101 in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden: EWR-Abkommen) [11] aufgenommen.

7. Nach Art. 3e der Richtlinie 2003/87 können die Luftfahrzeugbetreiber bei den Mitgliedstaaten für jedes Kalenderjahr die kostenfreie Zuteilung von Zertifikaten beantragen. Art. 3d dieser Richtlinie sieht die Versteigerung zusätzlicher Zertifikate durch die Mitgliedstaaten vor. Nach Art. 3 Buchst. a der Richtlinie berechtigt jedes dieser Zertifikate, das kostenfrei oder kostenpflichtig zugeteilt worden ist, den Inhaber zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum. Die Zertifikate können unter den in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie genannten Bedingungen übertragen werden.

8. Nach Art. 12 Abs. 2a der Richtlinie 2003/87 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass jeder Luftfahrzeugbetreiber bis zum 30. April jeden Jahres eine Anzahl von Zertifikaten abgibt, die den Gesamtemissionen des vorangegangenen Kalenderjahrs aus seinen Luftverkehrstätigkeiten entspricht.

9. Art. 14 Abs. 3 dieser Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, dass jeder Betreiber eines Luftfahrzeugs die Emissionen dieses Luftfahrzeugs überwacht und nach Ende jeden Kalenderjahrs darüber Bericht erstattet.

6 — Dieses Protokoll wurde durch die Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 (ABl. 2002, L 130, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

7 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. 2009, L 8, S. 3).

8 — Art. 2 Abs. 1 und Anhang I Nr. 6 der Richtlinie 2003/87.

9 — Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vom 26. Oktober 2007 zur Änderung des Anhangs XX (Umwelt) des EWR-Abkommens (ABl. 2008, L 100, S. 92).

10 — Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vom 1. April 2011 zur Änderung von Anhang XX (Umweltschutz) des EWR-Abkommens (ABl. 2011, L 93, S. 35).

11 — Abkommen vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3).

10. Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Luftfahrzeugbetreibern, die nicht eine zur Erfüllung ihrer Verpflichtung nach Art. 12 Abs. 2a der Richtlinie ausreichende Anzahl von Zertifikaten abgegeben haben, eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auferlegt wird. Nach Abs. 5 dieses Art. 16 kann gegen einen Luftfahrzeugbetreiber, der die Vorschriften der Richtlinie 2003/87 nicht erfüllt, unter bestimmten Umständen auch eine Betriebsuntersagung verhängt werden.

2. Beschluss Nr. 377/2013

11. Der Beschluss Nr. 377/2013 ordnete für bestimmte in der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Verpflichtungen ein Moratorium an. Er wurde durch den Beschluss Nr. 50/2013 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in das EWR-Abkommen aufgenommen [12].

12. Im fünften Erwägungsgrund des Beschlusses Nr. 377/2013 wird auf die Fortschritte hingewiesen, die in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) „in Bezug auf die Annahme eines weltweiten Rahmens für eine Politik zur Verringerung der Emissionen, der die Anwendung marktbasierter Maßnahmen auf die Emissionen der internationalen Luftfahrt erleichtert, … und auf die Ausarbeitung einer weltweiten marktbasierten Maßnahme (im Folgenden ‚MBM') erzielt [wurden]". Gemäß seinem sechsten Erwägungsgrund soll der Beschluss „diese Fortschritte … erleichtern und weitere Impulse … geben", indem er die Durchsetzung der in der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Verpflichtungen aussetzt, die sich im Zusammenhang mit Flügen nach und von Flughäfen in den Ländern außerhalb der Union mit Ausnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsvereinigung (EFTA), von überseeischen Gebieten und Schutzgebieten von Staaten des EWR und von Ländern, die mit der Union einen Beitrittsvertrag unterzeichnet haben, ergeben.

13. Der neunte Erwägungsgrund des Beschlusses lautet:

„Die mit diesem Beschluss vorgesehene Abweichung sollte weder die ökologische Integrität gefährden noch das übergeordnete Ziel der Rechtsvorschriften der Union zum Klimawandel beeinträchtigen oder zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Dementsprechend und im Einklang mit dem übergeordneten Ziel der Richtlinie [2003/87], das Teil des Rechtsrahmens der Union zur Erreichung ihrer unabhängigen Verpflichtung, ihre Emissionen bis 2020 um 20 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken, ist, sollte jene Richtlinie auch künftig für Flüge von oder nach Flughäfen auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats nach oder von Flughäfen in bestimmten eng mit der Union verbundenen oder verknüpften Gebieten oder Staaten außerhalb der Union gelten."

14. Art. 1 dieses Beschlusses bestimmt, dass „[a]bweichend von Artikel 16 der Richtlinie [2003/87] die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verpflichtungen gemäß Artikel 12 Absatz 2a und Artikel 14 Absatz 3 der genannten Richtlinie für die Kalenderjahre 2010, 2011 und 2012 keine Sanktionen gegen Luftfahrzeugbetreiber für Luftverkehrstätigkeiten nach und von Flughäfen in Ländern außerhalb der Union, die keine EFTA-Mitgliedstaaten, überseeischen Gebiete oder Schutzgebiete von EWR-Staaten und keine Länder sind, die mit der Union einen Beitrittsvertrag unterzeichnet haben, [verhängen,] wenn an diese keine kostenlosen Zertifikate für solche Tätigkeiten für das Jahr 2012 vergeben wurden oder wenn solche Zertifikate an sie vergeben wurden und sie bis zum dreißigsten Tag nach Inkrafttreten dieses Beschlusses den Mitgliedstaaten die Anzahl der Luftverkehrszertifikate für 2012, die dem Anteil der nachgewiesenen Tonnenkilometer solcher Tätigkeiten im Referenzjahr 2010 entspricht, zur Löschung zurückgegeben haben".

12 — Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 50/2013 vom 30. April 2013 zur Änderung von Anhang XX (Umweltschutz) des EWR-Abkommens (ABl. 2013, L 231, S. 24).

15. Die Kategorie „EFTA-Mitgliedstaaten“ im Sinne dieser Vorschrift bezeichnete speziell die Schweiz, da die drei anderen EFTA-Mitgliedstaaten – nämlich Island, Liechtenstein und Norwegen – auch EWR-Staaten sind. Sie waren daher von dem Moratorium nicht betroffen, da das EU-EHS für die Flüge im EWR weiterhin galt [13]. Die Kategorie „überseeische Gebiete oder Schutzgebiete von EWR-Staaten“ betraf die zum EWR gehörenden überseeischen Länder und Gebiete [14]. In die Kategorie „Länder, die mit der Union einen Beitrittsvertrag unterzeichnet haben“, fiel nur Kroatien. Damit handelte es sich bei den vom Geltungsbereich des Moratoriums ausgeschlossenen Flügen in und aus Drittstaaten (d. h. Staaten, die keine Mitgliedstaaten des EWR sind), nur um die Flüge in die Schweiz oder aus der Schweiz und nach oder aus Kroatien. Nach dem Beitritt Kroatiens zur Union am 1. Juli 2013 war die Schweiz als einziger Drittstaat von diesem Ausschluss betroffen.

16. Der Beschluss trat gemäß seinem Art. 6 am 24. April 2013 in Kraft – also einige Tage vor Ablauf der in Art. 12 Abs. 2a der Richtlinie 2003/87 auf den 30. April 2013 festgesetzten Frist für die Abgabe der Zertifikate, die den Emissionen im Jahr 2012 entsprachen.

B – *Recht des Vereinigten Königreichs*

17. Durch die Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (Verordnung von 2013 über das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten [Änderung]) (im Folgenden: im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Verordnung) hat der Secretary of State for Energy and Climate Change (Minister für Energie und Klimawandel, Vereinigtes Königreich) die nationalen Rechtsvorschriften über das System des Handels mit Treibhausgasemissionsrechten (mit denen die Richtlinie 2003/87 in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde) zur Durchführung des Beschlusses Nr. 377/2013 geändert.

III – **Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

18. Die Swiss International Air Lines AG (im Folgenden: Swiss), eine Luftfahrtgesellschaft mit Sitz in der Schweiz, erwarb für das Jahr 2012 kostenfrei und kostenpflichtig eine bestimmte Anzahl von Treibhausgasemissionszertifikaten. Sie gab die Zertifikate entsprechend den Emissionen im Zusammenhang mit den Flügen ab, die sie zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz im Jahr 2012 durchgeführt hatte.

19. Swiss beantragte vor dem High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen’s Bench [Verwaltungsgericht], Vereinigtes Königreich) die Nichtigerklärung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Verordnung, soweit diese die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz von dem Moratorium für die Anwendung des EU-EHS ausschloss. Zur Begründung ihres Antrags trug sie vor, der durch diese Verordnung in nationales Recht umgesetzte Beschluss Nr. 377/2013 sei mit dem Unionsrecht nicht zu vereinbaren. Im Einzelnen verstoße dieser Beschluss dadurch gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung, dass er die genannten Flüge von dem Moratorium ausschließe, es jedoch auf die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den meisten sonstigen Drittstaaten anwende.

13 — Vgl. Mitteilung der Kommission – Leitlinien für die Anwendung des Beschlusses Nr. 377/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die vorübergehende Abweichung von der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. 2013, C 289, S. 1) (im Folgenden: Leitlinien der Kommission) (Nr. 2.1.1).

14 — Leitlinien der Kommission (Nr. 2.1.2).

20. Swiss beantragte auch, die Abgabe der Zertifikate für ihre Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz für nichtig zu erklären und anschließend das Zertifikateregister zu berichtigen. Hilfsweise verlangte sie einen finanziellen Ausgleich entsprechend dem Wert der von ihr kostenpflichtig erworbenen und abgegebenen Zertifikate oder jede andere angemessene Form der Entschädigung.

21. Gegen die Abweisung dieser Klage legte Swiss Berufung beim vorlegenden Gericht ein.

22. Mit Entscheidung vom 24. März 2015 hat der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Berufungsgericht [England und Wales] [Abteilung für Zivilsachen]) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Verstößt der Beschluss Nr. 377/2013 gegen den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung, soweit er ein Moratorium für die Verpflichtung zur Abgabe von Emissionszertifikaten nach der Richtlinie 2003/87 für Flüge zwischen EWR-Staaten und fast allen Nicht-EWR-Staaten einführt, dieses Moratorium aber nicht auf Flüge zwischen EWR-Staaten und der Schweiz erstreckt?

2. Wenn ja, in welcher Weise ist einem Kläger in der Situation der Swiss Abhilfe zu verschaffen, der Emissionszertifikate für Flüge abgegeben hat, die im Jahr 2012 zwischen EWR-Staaten und der Schweiz stattgefunden haben, um diesen Kläger in die Lage zu versetzen, in der er gewesen wäre, wenn Flüge zwischen EWR-Staaten und der Schweiz nicht von dem Moratorium ausgenommen gewesen wären? Im Einzelnen:

   a) Ist das Register dahin zu berichtigen, dass es die geringere Zahl von Zertifikaten berücksichtigt, die ein solcher Kläger hätte abgeben müssen, wenn Flüge aus der Schweiz und in die Schweiz in das Moratorium einbezogen worden wären?

   b) Wenn ja, welche Maßnahmen haben die zuständige nationale Behörde bzw. das nationale Gericht (gegebenenfalls) zu ergreifen, um eine Rückgabe der zusätzlichen abgegebenen Zertifikate an einen solchen Kläger zu erwirken?

   c) Hat ein solcher Kläger Anspruch auf Schadensersatz nach Art. 340 AEUV gegen das Europäische Parlament und den Rat wegen eines Schadens, der ihm aufgrund der Abgabe zusätzlicher Zertifikate infolge des Beschlusses Nr. 377/2013 entstanden ist?

   d) Ist dem Kläger eine andere Form der Abhilfe zu gewähren und, wenn ja, welche?

23. Swiss, die italienische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung vom 4. Mai 2016 waren alle Beteiligten mit Ausnahme der italienischen Regierung vertreten.

IV – **Würdigung**

A – *Einleitende Bemerkungen*

24. Einleitend hat die Kommission – ohne die Zuständigkeit des Gerichtshofs oder die Zulässigkeit der Vorlagefragen in Abrede zu stellen – geltend gemacht, das Vereinigte Königreich habe gegen das Unionsrecht verstoßen, indem es mit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Verordnung Maßnahmen zur Umwandlung des Beschlusses Nr. 377/2013 in innerstaatliches Recht erlassen habe.

25. Diese Verordnung ändere die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87 und gebe den Inhalt des Beschlusses Nr. 377/2013 wieder. Damit verschleierten diese Maßnahmen die Rechtsnatur der Bestimmungen dieses Beschlusses sowie deren unmittelbare Anwendbarkeit. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission u. a. beantragt, dass der Gerichtshof aus diesen Gründen die Ungültigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Verordnung feststellt.

26. Hierzu weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof, wenn er gemäß Art. 267 AEUV entscheidet, nicht befugt ist, über die Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften des innerstaatlichen Rechts mit dem Unionsrecht zu entscheiden [15].

27. Er kann dem vorlegenden Gericht jedoch Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts geben, die es diesem ermöglichen, für den Erlass seines Urteils über die Frage der Vereinbarkeit solcher Rechtsvorschriften zu befinden [16]. Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens würde jedoch meines Erachtens auch ein solches Vorgehen die Zuständigkeit des Gerichtshofs überschreiten. Das Vorbringen der Kommission betrifft nämlich eine Problematik, die das vorlegende Gericht nicht angesprochen hat. Im Rahmen der in Art. 267 AEUV festgelegten Zuständigkeitsverteilung ist es allein Sache dieses Gerichts, den Gegenstand der Fragen festzulegen, mit denen es den Gerichtshof befassen will [17].

28. Unter diesen Umständen gibt es nach meinem Dafürhalten für den Gerichtshof keinen Grund, auf die einleitenden Bemerkungen der Kommission zu antworten.

29. Jedenfalls neige ich der Auffassung zu, dass das Unionsrecht dem Erlass von Maßnahmen zur Umwandlung des Beschlusses Nr. 377/2013 in nationales Recht nicht entgegensteht.

30. Zwar hat der Gerichtshof wiederholt befunden, dass die Mitgliedstaaten mit der Annahme von Maßnahmen zur Umwandlung von Verordnungen gegen Unionsrecht verstoßen, soweit die den Verordnungen durch Art. 288 Abs. 2 AEUV verliehene unmittelbare Geltung vereitelt und damit deren gleichzeitige und einheitliche Anwendung in der gesamten Union gefährdet wird [18]. Insbesondere können die Mitgliedstaaten keine Rechtsakte erlassen, durch die der Einzelne über die Tatsache, dass eine Rechtsvorschrift auf das Unionsrecht zurückgeht, und über die sich daraus ergebenden Wirkungen im Unklaren gelassen wird [19].

15 — Vgl. u. a. Urteil vom 23. März 2006,, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 — Vgl. u. a. Urteil vom 23. März 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 — Vgl. Urteile vom 3. Oktober 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, Rn. 9 und 10), und vom 12. Februar 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, Rn. 29). Es steht der Kommission dagegen frei, diese Argumente gegebenenfalls im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV gegen das Vereinigte Königreich geltend zu machen (vgl. Urteile vom 7. Februar 1973, Kommission/Italien, 39/72, EU:C:1973:13, Rn. 15, und vom 28. März 1985, Kommission/Italien, 272/83, EU:C:1985:147, Rn. 4).

18 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Februar 1973, Kommission/Italien (39/72, EU:C:1973:13, Rn. 16 bis 18), vom 10. Oktober 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, Rn. 10), sowie vom 15. November 2012, Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 85 bis 87).

19 — Vgl. u. a. Urteile vom 10. Oktober 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, Rn. 11), sowie Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31. Im vorliegenden Fall weist der Beschluss Nr. 377/2013 die Mitgliedstaaten an, vom Erlass von Maßnahmen nach der Richtlinie 2003/87 abzusehen. Zwar haben die Mitgliedstaaten den Beschluss – gegebenenfalls durch bestimmte Verwaltungshandlungen [20] – auszuführen, seine Geltung hängt jedoch nicht von seiner Umsetzung oder Umwandlung in nationales Recht ab. Daher enthält der Beschluss Nr. 377/2013 keine Vorschrift über seine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten [21]; er gilt nach seinem Art. 6 vom Tag seines Erlasses an. Folglich ist der Beschluss nach meinem Dafürhalten – wie eine Verordnung – unmittelbar anwendbar [22].

32. Selbst wenn sich jedoch der in Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge genannte Grundsatz, der für Verordnungen gilt, auf Beschlüsse erstrecken sollte, würde er den Erlass von Maßnahmen zu ihrer Umwandlung in nationales Recht nicht ausnahmslos verbieten. So hat der Gerichtshof anerkannt, dass Bestimmungen einer Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen, namentlich im Interesse des inneren Zusammenhangs von Durchführungsbestimmungen und ihrer Verständlichkeit für die Adressaten, in solchen Maßnahmen wiederholt werden können [23].

33. Der vorliegenden Rechtssache liegt meines Erachtens eine solche Fallgestaltung zugrunde. Aufgrund des Zusammenhangs zwischen dem Beschluss Nr. 377/2013 und der Richtlinie 2003/87 sollten die Mitgliedstaaten zum richtigen Verständnis der Tragweite dieser Richtlinie und zur Rechtssicherheit Maßnahmen zur Umwandlung dieses Beschlusses in innerstaatliches Recht erlassen dürfen. Ohne solche Maßnahmen würden die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie nämlich nicht das durch den Beschluss Nr. 377/2013 angeordnete Moratorium wiedergeben. Die betroffenen Luftfahrzeugbetreiber könnten damit über den Umfang der Verpflichtungen, die ihnen diese nationalen Vorschriften auferlegen, irregeführt werden. Da solche Maßnahmen im Übrigen mit diesen nationalen Vorschriften untrennbar verbunden sind, können sie einen nicht darüber im Unklaren lassen, dass die Verpflichtungen, die sie auferlegen, sich aus dem Unionsrecht ergeben.

34. Im Ausgangsverfahren hat das vorlegende Gericht den Ursprung der Regeln, die in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Verordnung vorgesehen sind, in vollem Umfang anerkannt. Es hat nämlich zutreffend festgestellt, dass diese Verordnung den Beschluss Nr. 377/2013 in innerstaatliches Recht umwandele und daher ihre Gültigkeit von der Gültigkeit dieses Beschlusses abhänge. Aus diesem Grund hat es dem Gerichtshof dieses Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt.

20 — Vgl. u. a. Nr. 3.3.2 (Löschung der Zertifikate) und Nr. 3.3.3 (Veröffentlichung der Rückgabe der Zertifikate) der Leitlinien der Kommission. Aus der Rechtsprechung (vgl. u. a. Urteil vom 5. Mai 2015, Spanien/Rat, C-147/13, EU:C:2015:299, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung), ergibt sich, dass das den Mitgliedstaaten auferlegte Verbot, Maßnahmen zur Umwandlung einer Verordnung in nationales Recht zu erlassen, nicht den Erlass von „Rechts-, Verwaltungs- und Finanzvorschriften [beeinträchtigt], damit die Bestimmungen [dieser] Verordnung wirksam durchgeführt werden können“.

21 — Insoweit kann der vom Vereinigten Königreich vertretenen Auslegung, nach der die Bezugnahme in Art. 4 des Beschlusses Nr. 377/2013 auf dessen „Anwendung“ bedeute, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses in innerstaatliches Recht erlassen müssten, nicht gefolgt werden. Diese Vorschrift sieht im Einzelnen vor, dass „[d]ie Kommission … die für die Anwendung dieses Beschlusses erforderlichen Leitlinien bereit[stellt]“. Nach meinem Verständnis verweist der Begriff der Anwendung in diesem Zusammenhang einfach auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Beschluss Nr. 377/2013 dadurch anzuwenden, dass sie den sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen nachkommen. Diese Auslegung wird durch die Leitlinien der Kommission bestätigt, die gemäß Art. 4 dieses Beschlusses erarbeitet worden sind und die für eine einheitlichere „Anwendung“ des Beschlusses durch die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sorgen sollen (vgl. u. a. Nr. 1 der Leitlinien der Kommission).

22 — Zur Unterscheidung zwischen unmittelbarer Anwendbarkeit und unmittelbarer Wirkung vgl. Winter, J. A., „Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law“, *CMLRev*, 1972, Bd. 2, S. 425 bis 438. Aus meiner Sicht haben die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 377/2013 auch eine unmittelbare Wirkung, da sie den Mitgliedstaaten klar, genau und unbedingt Verpflichtungen auferlegen, ohne dass sie einer im Ermessen stehenden Ausführungshandlung bedürfen (vgl. Urteil vom 15. Januar 1986, Hurd, 44/84, EU:C:1986:2, Rn. 47). Diesen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten entsprechen die Rechte, auf die sich die Luftfahrzeugbetreiber vor den nationalen Gerichten berufen können.

23 — Urteil vom 28. März 1985, Kommission/Italien (272/83, EU:C:1985:147, Rn. 27). Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, Rn. 55).

B – *Zur Natur der geltend gemachten unterschiedlichen Behandlung*

35. Art. 1 des Beschlusses Nr. 377/2013 weist die Mitgliedstaaten an, von Sanktionen gegen Luftfahrzeugbetreiber abzusehen, wenn diese ihren Pflichten aus der Richtlinie 2003/87 zur Überwachung und Berichterstattung betreffend die Emissionen der Jahre 2010, 2011 und 2012 und zur Abgabe der Zertifikate, die den Emissionen des Jahres 2012 entsprechen [24], nicht nachkommen, soweit diese Emissionen im Zusammenhang mit Flügen zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den Ländern außerhalb der Union – allerdings mit Ausnahme der Schweiz – standen [25].

36. Indem diese Vorschrift Flüge in die Schweiz oder aus der Schweiz von dem Moratorium ausschließt, führt sie zu einer unterschiedlichen Behandlung der Flugrouten je nach dem Zielort und dem Abflugort. Eine solche Unterscheidung zwischen den Flugrouten kommt, wie das Parlament geltend gemacht hat, einer unterschiedlichen Behandlung von Drittstaaten gleich [26]. Die Routen werden nämlich ausschließlich anhand der Länder, die sie miteinander verbinden, definiert. Aus dieser unterschiedlichen Behandlung von Drittstaaten ergibt sich in der weiteren Folge eine unterschiedliche Behandlung von Luftfahrzeugbetreibern je nach den von ihnen durchgeführten Flügen – d. h. aufgrund eines geografischen Kriteriums bezüglich ihrer Tätigkeit.

37. Obwohl dieses Moratorium unabhängig von der Nationalität oder dem Sitz der Luftverkehrsbetreiber gilt, könnten darüber hinaus diejenigen, die – wie Swiss – ihren Sitz in der Schweiz haben, durch den Ausschluss der Flüge in die Schweiz und aus der Schweiz härter betroffen sein als solche mit Sitz in anderen Drittstaaten, soweit die Erstgenannten diese Flüge in größerem Umfang durchführen.

38. Um jeden etwaigen Zweifel hieran auszuräumen, weise ich darauf hin, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung ungeachtet der Staatsangehörigkeit oder des Sitzes [27], der in den Bestimmungen des AEUV über die Verkehrsfreiheiten seinen spezifischen Niederschlag findet, ausschließlich den Angehörigen der Mitgliedstaaten und den Gesellschaften mit Sitz in der Union zugutekommt [28]. Darüber hinaus untersagt Art. 3 des Luftverkehrsabkommens EG–Schweiz [29], der das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich dieses Abkommens verankert, meines Erachtens nur Diskriminierungen zwischen Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz und solchen mit Sitz in der Union (nicht aber zwischen Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz und solchen mit Sitz in einem Drittstaat). Fest steht aber, dass der Beschluss Nr. 377/2013 Luftfahrzeugbetreiber mit Sitz in der Union nicht gegenüber solchen mit Sitz in der Schweiz bevorzugt. Das darin vorgesehene Moratorium gilt nämlich weder für Flüge zwischen den EWR-Mitgliedstaaten und der Schweiz noch für Flüge innerhalb des EWR. Im Übrigen macht Swiss nicht das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Sitzes der Luftfahrzeugbetreiber geltend.

24 — Diese Ausnahme gilt nur, wenn der Luftfahrzeugbetreiber, falls er für das Jahr 2012 kostenfreie Zertifikate erhalten hat, davon so viele zurückgegeben hat, wie den Emissionen durch die von dieser Ausnahme erfassten Flügen entsprechen.

25 — Nach dem Beitritt Kroatiens zur Union ist die Schweiz der einzige Drittstaat, der von einem solchen Ausschluss betroffen ist (vgl. Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge).

26 — Ebenso war der Gerichtshof der Auffassung, dass eine unterschiedliche Behandlung von Erzeugnissen je nach ihrer Herkunft eine unterschiedliche Behandlung von Drittländern darstellt (vgl. u. a. Urteile vom 22. Januar 1976, Balkan-Import-Export, 55/75, EU:C:1976:8, Rn. 14, vom 28. Oktober 1982, Faust/Kommission, 52/81, EU:C:1982:369, Rn. 25, und vom 10. März 1998, Deutschland/Rat, C-122/95, EU:C:1998:94, Rn. 56).

27 — Wie der Gerichtshof im Urteil vom 28. Januar 1986, Kommission/Frankreich (270/83, EU:C:1986:37, Rn. 18), hervorgehoben hat, spielt der Sitz eines Unternehmens, soweit er dazu dient, dessen Zugehörigkeit zur Rechtsordnung eines Staates zu bestimmen, eine Rolle, die der Rolle der Staatsangehörigkeit einer natürlichen Person vergleichbar ist.

28 — Vgl. Art. 49, 54, 56 und 62 AEUV.

29 — Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, unterzeichnet am 21. Juni 1999 in Luxemburg und genehmigt im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluss 2002/309/EG, Euratom des Rates und – bezüglich des Abkommens über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit – der Kommission vom 4. April 2002 über den Abschluss von sieben Abkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft (ABl. 2002, L 114, S. 1).

39. Um auf die erste Frage zu antworten, ist es daher erforderlich, die Gültigkeit des Beschlusses Nr. 377/2013 im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung zu prüfen, der die Befugnisse der Unionsorgane dadurch einschränkt, dass er allgemein verlangt, „dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist“ [30].

C – *Zur Tragweite des Grundsatzes des Urteils Balkan (erste Frage)*

1. Vorbemerkungen

40. Herkömmlicherweise unterliegen die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen – in ihrer Eigenschaft als Völkerrechtssubjekte – dem Völkerrecht. Dieses enthält, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung bemerkt hat, keinen allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung, der die Völkerrechtssubjekte verpflichtete, die anderen Völkerrechtssubjekte gleich zu behandeln [31].

41. Ebenso wenig ist die Gleichbehandlung zwischen Drittstaaten im Unionsrecht verankert. Wie der Gerichtshof im Urteil Balkan-Import-Export, festgestellt hat, „[kennt] der Vertrag … keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die [Union] verpflichtet wäre, in ihren Außenbeziehungen die Drittländer in jeder Hinsicht gleich zu behandeln“ [32].

42. Im Urteil Faust/Kommission hat der Gerichtshof die Folgen einer solchen Feststellung für die Marktteilnehmer konkretisiert und festgestellt, dass „dann, wenn eine unterschiedliche Behandlung von Drittländern nicht im Widerspruch zum [Unions]recht steht, auch eine unterschiedliche Behandlung von Marktteilnehmern [der Union], die nur eine zwangsläufige Folge der unterschiedlichen Behandlung von Drittländern wäre, mit denen diese Marktteilnehmer Handelsbeziehungen angeknüpft haben, nicht als [unions]rechtswidrig angesehen werden kann“ [33]. Dieses Ergebnis gilt meines Erachtens erst recht für eine unterschiedliche Behandlung von Marktteilnehmern mit Sitz außerhalb der Union (oder von Marktteilnehmern der Union und Marktteilnehmern mit Sitz außerhalb der Union).

43. Der vom Gerichtshof im Urteil Balkan-Import-Export [34] aufgestellte Grundsatz und seine Entsprechung im Urteil Faust/Kommission [35] sollen im Folgenden gemeinsam als Grundsatz des Urteils Balkan bezeichnet werden.

30 — Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique und Lorraine u. a. (C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 — Insbesondere erlaubt das Recht der Verträge den Aufbau privilegierter Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten. Dies gilt unbeschadet der Möglichkeit dieser Völkerrechtssubjekte, sich vertraglich zur Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu verpflichten. Veranschaulicht wird dies durch die Meistbegünstigungsklausel in Art. 1 Abs. 1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1994 (GATT) im Anhang 1A des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), das am 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichnet und durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche (ABl. 1994, L 336, S. 1) gebilligt wurde.

32 — Urteil vom 22. Januar 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, Rn. 14).

33 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369, Rn. 25). Theoretisch betrachtet folgt dieser Schluss offenbar daraus, dass unter solchen Umständen die Marktteilnehmer sich nicht in einer vergleichbaren Situation befinden, soweit sie mit verschiedenen Drittländern verbunden sind, denen die Union eine Sonderbehandlung vorbehält. Jedenfalls kann – was zum selben Ergebnis führt – die unterschiedliche Behandlung zwischen diesen Marktteilnehmern damit gerechtfertigt werden, dass sie sich automatisch aus der unterschiedlichen Behandlung der Drittländer ergibt, mit denen sie Beziehungen angeknüpft haben. Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Sir Gordon Slynn in der Rechtssache Faust/Kommission (52/81, EU:C:1982:205, S. 3773).

34 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

44. Im vorliegenden Fall sind die Betreiber von Flügen zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz dadurch benachteiligt, dass ihnen im Unterschied zu den Betreibern von Flügen zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den sonstigen Drittstaaten das Moratorium des Beschlusses Nr. 377/2013 versagt wird. Unbestritten ist dieser Nachteil eine „zwangsläufige Folge" der unterschiedlichen Behandlung, die die Union einerseits für die Schweiz und andererseits für die sonstigen Drittstaaten vorgesehen hat, indem sie zwischen den Flugrouten in diese Länder oder aus diesen Ländern unterscheidet.

45. Swiss stellt trotzdem die Rechtmäßigkeit dieser unterschiedlichen Behandlung der Schweiz und der sonstigen Drittstaaten und dem entsprechend der Luftfahrzeugbetreiber je nach den von ihnen durchgeführten Flügen in Abrede.

2. Vorbringen von Swiss zu einer möglichen Beschränkung der Tragweite des Grundsatzes des Urteils Balkan

46. Das Vorbringen von Swiss beruht auf einer induktiven Argumentation auf der Grundlage der Untersuchung der Urteile Balkan-Import-Export [36], Faust/Kommission [37] und Deutschland/Rat [38].

47. In diesen Urteilen ging es im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung jeweils um die Rechtsgültigkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen, die die Einfuhr von Erzeugnissen aus bestimmten Drittländern stärker beschränkten als die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Drittländern.

48. Genauer gesagt betraf das Urteil Balkan-Import-Export [39] die Frage, ob es mit diesem Grundsatz vereinbar war, dass für die Einfuhr von Käse aus Bulgarien Währungsausgleichsbeträge erhoben wurden, während die Einfuhr von Käse u. a. aus der Schweiz davon befreit war.

49. Das Urteil Faust/Kommission [40] betraf die Rechtmäßigkeit von Verordnungen zur Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen für Pilzkonserven aus sämtlichen Drittländern (u. a. aus Taiwan) mit Ausnahme derjenigen, die einer Selbstbeschränkung bei den Einfuhren zugestimmt hatten (nämlich China und Südkorea) [41].

50. Im Urteil Deutschland/Rat [42] prüfte der Gerichtshof die Gültigkeit eines Beschlusses des Rates zur Billigung eines Rahmenabkommens über die Festsetzung von Zollkontingenten für die Einfuhr von Bananen aus Drittstaaten (im Folgenden: Rahmenabkommen über Bananen), aufgrund dessen verschiedene Gruppen von Bananenimporteuren je nach der Herkunft der Bananen unterschiedlich behandelt wurden [43].

36 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Urteil vom 10. März 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Der Gerichtshof hatte zuvor eine entsprechende Fragestellung im Urteil vom 15. Juli 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), geprüft.

42 — Urteil vom 10. März 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Der Gerichtshof hat sich darüber hinaus im Urteil vom 10. März 1998, T. Port (C-364/95 und C-365/95, EU:C:1998:95), zur Gültigkeit der Verordnung zur Umsetzung dieses Rahmenabkommens geäußert, soweit diese Verordnung eine solche unterschiedliche Behandlung vorsah.

51. Swiss macht als Erstes geltend, der Gerichtshof habe in diesen Urteilen nicht in gleicher Weise argumentiert. In den Urteilen Faust/Kommission [44] und Deutschland/Rat [45] habe er den Grundsatz der Gleichbehandlung für unanwendbar erklärt. Dagegen habe er im Urteil Balkan-Import-Export [46] diesen Grundsatz angewandt, jedoch im Ergebnis einen Verstoß verneint, weil die unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt gewesen sei.

52. Insoweit habe der Gerichtshof nur im Urteil Balkan-Import-Export [47] Erwägungen zur Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung von Drittstaaten angestellt. Nach der Feststellung, dass es keinen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts gebe, der die Union zur Gleichbehandlung der Drittländer verpflichte, habe er nämlich die Gründe genannt, die eine unterschiedliche Behandlung der betroffenen Erzeugnisse je nach ihrer Herkunft rechtfertigten [48]. In den Urteilen Faust/Kommission [49] und Deutschland/Rat [50] habe der Gerichtshof sich dagegen darauf beschränkt, festzustellen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung mangels einer solchen Verpflichtung nicht verletzt werde, wenn eine unterschiedliche Behandlung von Wirtschaftsteilnehmern die zwangsläufige Folge einer unterschiedlichen Behandlung von Drittländern sei [51].

53. Als Zweites versucht Swiss diese nach ihrer Ansicht unterschiedliche Argumentation damit zu erklären, dass in der Rechtssache, in der das Urteil Balkan-Import-Export [52] ergangen sei, kein auswärtiges Handeln, wie beispielsweise ein Völkerrechtsabkommen, vorgelegen habe, das die in Rede stehende unterschiedliche Behandlung begründet hätte. Demgegenüber habe sich die unterschiedliche Behandlung aufgrund der Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Urteil Faust/Kommission [53] untersucht worden seien, aus einem Handelsabkommen zwischen der Gemeinschaft und China sowie aus den zwischen ihnen geführten Verhandlungen – in Form eines Austauschs informeller Dokumente (in Form von Fernschreiben) – über Chinas Annahme einer Verpflichtung zur Selbstbeschränkung bei der Einfuhr der betroffenen Erzeugnisse ergeben. Die im Urteil Deutschland/Rat [54] in Rede stehende unterschiedliche Behandlung sei ebenfalls Folge eines Völkerrechtsabkommens, nämlich des Rahmenabkommens über Bananen, gewesen.

54. Als Drittes leitet Swiss daraus ab, dass die Geltung des Grundsatzes des Urteils Balkan an eine Bedingung geknüpft sei, die diese sachverhaltsbezogene Unterscheidung widerspiegle. Danach sei dieser Grundsatz nur anwendbar, „wenn [die Union] ihre Zuständigkeit für das auswärtige Handeln (wie etwa durch den – im Zusammenhang mit der gemeinsamen Handelspolitik typischen – Abschluss von Verträgen) ausübt“. Der Grundsatz gelte im Wesentlichen nur für Fälle, in denen die unterschiedliche Behandlung von Drittländern die Fortführung eines „auswärtigen Handelns“ sei, das folgende Merkmale aufweise:

— In materieller Hinsicht müsse ein solches Handeln, das nicht unbedingt in einem Völkerrechtsabkommen bestehen müsse, unter die Ausübung der Zuständigkeiten der Union im Bereich des „auswärtigen Handelns“ fallen – im Gegensatz zu den externen Aspekten der internen Politikbereiche der Union.

44 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Urteil vom 10. März 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Urteil vom 22. Januar 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, Rn. 14 und 15). So beruhte die Ausnahme für Käse aus der Schweiz darauf, dass seine Einfuhr eine geringere Gefahr einer Störung des Handels mit Agrarerzeugnissen begründete als die Einfuhr von bulgarischem Käse.

49 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Urteil vom 10. März 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Urteile vom 28. Oktober 1982, Faust/Kommission (52/81, EU:C:1982:369, Rn. 25), und vom 10. März 1998, Deutschland/Rat (C-122/95, EU:C:1998:94, Rn. 56 und 57). Der Gerichtshof hat in den Urteilen vom 15. Juli 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, Rn. 19 und 20), und vom 10. März 1998, T. Port (C-364/95 und C-365/95, EU:C:1998:95, Rn. 76 und 77), in der gleichen Weise argumentiert.

52 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Urteil vom 10. März 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

— Ferner müsse in formeller Hinsicht das auswärtige Handeln dem Rechtsetzungsakt der Union, der die unterschiedliche Behandlung von Drittländern vorsehe, vorangehen [55] und „konkret“ und „öffentlich“ sein. In der mündlichen Verhandlung hat Swiss dieses Erfordernis mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, zu gewährleisten, dass eine solche unterschiedliche Behandlung öffentlich bekannt und der demokratischen Kontrolle unterworfen sei.

55. Diese Bedingung sei im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Daher sei die unterschiedliche Behandlung der Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz einerseits und der Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den sonstigen Drittstaaten andererseits nicht der Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung entzogen. Ohne eine sachliche Rechtfertigung – an der es im vorliegenden Fall fehle – komme eine solche Behandlung einer Diskriminierung gleich.

56. Aus den nachfolgend darzulegenden Gründen bin ich der Ansicht, dass diese Bedingung weder in formeller noch in materieller Hinsicht aus der oben genannten Rechtsprechung abgeleitet werden kann.

3. Die Geltung des Grundsatzes des Urteils Balkan hängt nicht – wofür sich aber Swiss ausspricht – vom Vorliegen eines „auswärtigen Handelns“ im materiellen Sinne ab

57. Soweit Swiss den Begriff „auswärtiges Handeln“ nur auf die Rechtsakte bezieht, die die Union im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Bereich des auswärtigen Handelns im Sinne von Art. 21 Abs. 3 EUV erlassen hat [56], steht ihr Vorbringen dem Wortlaut entgegen, den der Gerichtshof bei der Aufstellung des Grundsatzes des Urteils Balkan gewählt hat. Er hat diesen Grundsatz nämlich dahin formuliert, dass die Union „in ihren Außenbeziehungen“ nicht verpflichtet ist, die verschiedenen Drittländer gleich zu behandeln [57].

58. Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend gemacht hat, beschränkt sich der Begriff „Außenbeziehungen“ nicht auf das auswärtige Handeln im Sinne von Art. 21 Abs. 3 EUV in den unter Titel V des EU-Vertrags [58] und den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Union [59] fallenden Bereichen. Er schließt auch die externen Aspekte der übrigen Politikbereiche der Union ein [60] – die nach dieser Vorschrift unter dieselben Grundsätze fallen und dieselben Ziele verfolgen wie das auswärtige Handeln der Union.

55 — Dies gelte auch dann, wenn dieser Rechtsakt selbst zur Ausübung der Zuständigkeiten der Union im Bereich des auswärtigen Handelns gehöre. Nach Auffassung von Swiss hätte der im Balkan-Urteil aufgestellte Grundsatz im Urteil vom 28. Oktober 1982, Faust/Kommission (52/81, EU:C:1982:369), nicht angewandt werden können, wenn die unterschiedliche Behandlung von Taiwan auf der einen Seite und China und Südkorea auf der anderen Seite (und der Wirtschaftsteilnehmer, die Erzeugnisse aus diesen Ländern einführen) – die sich jedoch aus Regelungen im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik ergeben habe, d. h. einem auswärtigen Handeln der Union im Sinne von Art. 21 Abs. 3 EUV – nicht auf das in Nr. 53 der vorliegenden Schlussanträge angeführte „konkrete auswärtige Handeln“ gestützt worden wäre.

56 — Swiss hat nicht genau angegeben, was sie unter dem Begriff „auswärtiges Handeln“ versteht. Indem sie diesen Begriff jedoch den externen Aspekten der internen Politikbereiche der Union gegenüberstellt, scheint sie damit das auswärtige Handeln der Union im Sinne von Art. 21 Abs. 3 EUV zu bezeichnen.

57 — Urteile vom 22. Januar 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, Rn. 14), vom 28. Oktober 1982, Faust/Kommission (52/81, EU:C:1982:369, Rn. 25), vom 15. Juli 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, Rn. 19), vom 10. März 1998, Deutschland/Rat (C-122/95, EU:C:1998:94, Rn. 56), und vom 10. März 1998, T. Port (C-364/95 und C-365/95, EU:C:1998:95, Rn. 76). Vgl. auch Urteil vom 24. Juni 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, Rn. 21).

58 — D. h. die verschiedenen Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

59 — Nämlich die Gemeinsame Handelspolitik, die Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe, die restriktiven Maßnahmen, die internationalen Übereinkommen sowie die internationalen Beziehungen und die Delegationen der Union.

60 — Diese Auslegung ergibt sich unmittelbar aus dem Urteil Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Dieses Urteil betraf nämlich die Gültigkeit von Gemeinschaftsverordnungen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, die als ein interner Politikbereich der Union angesehen wird. Der Gerichtshof meinte daher mit dem Begriff „Außenbeziehungen“ die externen Beziehungen dieses internen Politikbereichs.

59. Die externen Aspekte der übrigen Politikbereiche der Union schließen die Ausübung der ihr nach Art. 192 Abs. 1 AEUV übertragenen Zuständigkeiten zur Erreichung des Ziels einer „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ gemäß Art. 191 Abs. 1 vierter Gedankenstrich AEUV ein.

60. Im vorliegenden Fall ist Art. 192 Abs. 1 AEUV Rechtsgrundlage des Beschlusses Nr. 377/2013. Das durch diesen Beschluss eingeführte Moratorium sollte nämlich die Verhandlung eines umfassenden Ansatzes zur Verringerung der mit dem Luftverkehr zusammenhängenden Emissionen im Rahmen der ICAO erleichtern [61]. Jedoch hielt der Gesetzgeber einen Ausschluss der Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz von diesem Moratorium für notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen und eine Gefährdung der ökologischen Integrität des EU-EHS zu vermeiden – das, zur Erinnerung, zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten nach dem Abkommen von Kyoto beitragen soll [62]. Der Beschluss Nr. 377/2013 gibt somit, wie das Parlament hervorgehoben hat, die Position der Union in ihren Außenbeziehungen im Bereich des Umweltrechts und des Klimaschutzes wieder.

61. Ich bin daher der Auffassung, dass der Geltungsbereich des Grundsatzes des Urteils Balkan nicht auf die unterschiedliche Behandlung von Drittländern beschränkt ist, die sich aus der Ausübung der Zuständigkeiten der Union im Bereich des auswärtigen Handelns im Sinne von Art. 21 Abs. 3 EUV ergibt.

4. Die Geltung des Grundsatzes des Urteils Balkan hängt nicht – wofür sich aber Swiss ausspricht – vom Vorliegen eines „externen Handelns“ im formellen Sinne ab

62. Nach Auffassung von Swiss gilt der Grundsatz des Urteils Balkan nicht für die unterschiedliche Behandlung von Drittländern, die nur eine Folge des Rechtsakts sei, der diese unterschiedliche Behandlung festlege. Die Geltung dieses Grundsatzes sei auf unterschiedliche Behandlungen beschränkt, die auf einem konkreten und öffentlichen auswärtigen Handeln beruhten, das dem Rechtsetzungsakt der Union vorangegangen sei, aus dem sich die unterschiedlichen Behandlungen ergäben [63].

63. Als Erstes möchte ich darauf hinweisen, dass dieser Ansatz dem Grundsatz des Urteils Balkan seine praktische Wirksamkeit nähme. Er liefe nämlich darauf hinaus, für eine unterschiedliche Behandlung von Drittländern eine Rechtfertigung in Form eines solchen Handelns zu verlangen – was voraussetzte, dass diese Behandlung vom Geltungsbereich des Grundsatzes der Gleichbehandlung erfasst würde. Der Grundsatz des Urteils Balkan schließt jedoch gerade die Geltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung für die Beziehungen aus, die die Union mit den verschiedenen Drittländern unterhält.

64. Wie ich in Nr. 40 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt habe, ist ein solcher Ausschluss mit dem Völkerrecht vereinbar. Die Beziehungen zwischen den Völkerrechtssubjekten im Allgemeinen und die Außenbeziehungen der Union im Besonderen sind nämlich durch ein weites Ermessen gekennzeichnet. Dies hatte nach meiner Meinung Generalanwalt Sir Gordon Slynn vor Augen, als er in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Faust/Kommission feststellte: „Selbst wenn das fehlende

61 — Erwägungsgründe 5 und 6 des Beschlusses Nr. 377/2013.

62 — Neunter Erwägungsgrund des Beschlusses Nr. 377/2013.

63 — Wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Beschluss Nr. 377/2013, die im Urteil vom 22. Januar 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), in Rede stehenden Verordnungen zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge, die in den Urteilen vom 28. Oktober 1982, Faust/Kommission (52/81, EU:C:1982:369), und vom 15. Juli 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), in Rede stehenden Verordnungen zur Einführung von Einfuhrbeschränkungen für bestimmte Erzeugnisse, der im Urteil vom 10. März 1998, Deutschland/Rat (C-122/95, EU:C:1998:94), in Rede stehende Beschluss über die Zustimmung zum Rahmenabkommen über Bananen oder der im Urteil vom 10. März 1998, T. Port (C-364/95 und C-365/95, EU:C:1998:95), in Rede stehende Beschluss zur Umsetzung dieses Abkommens.

Einverständnis mit einer Ausfuhrbeschränkung das Ergebnis einer willkürlichen Diskriminierung von Seiten der Kommission ist, stellt dies immer noch keine rechtswidrige Diskriminierung zwischen Importeuren dar, weil für die Kommission keine Rechtspflicht besteht, Drittländer gleich zu behandeln.“ [64]

65. Entgegen dem Vorbringen von Swiss stellt der Grundsatz des Urteils Balkan daher keine „Ausnahme“ vom allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung dar. Der letztgenannte Grundsatz gilt schlichtweg nicht für die Behandlung, die die Union bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen den verschiedenen Drittländern zukommen lässt, denn sonst würde diese außerordentlich erschwert oder sogar unmöglich gemacht [65]. Die Außenbeziehungen der Union beruhen faktisch auf politischen und diplomatischen Entscheidungen, die auf vielerlei Parametern beruhen und für die der Gesetzgeber über ein weites Ermessen verfügen muss [66]. Da im Völkerrecht kein allgemeiner Grundsatz der Gleichbehandlung von Drittstaaten gilt, würde die Union ihren Handlungsspielraum bei ihren Außenbeziehungen im Übrigen einseitig beschränken, wenn sie sich selbst einem solchen Grundsatz unterwerfen würde.

66. Im Licht dieser Erwägungen neige ich wie das Parlament zu der Ansicht, dass der Gerichtshof im Urteil Balkan-Import-Export [67] nur ergänzend – zur Bekräftigung seiner Schlussfolgerung, dass die in Rede stehenden Verordnungen nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstießen – geprüft hat, ob die unterschiedliche Behandlung von Drittstaaten, die sich aus diesen Verordnungen ergab, objektiv gerechtfertigt war.

67. Im Übrigen liefe die von Swiss vertretene Auslegung darauf hinaus, dass der Gerichtshof widersinnigerweise den Grundsatz des Urteils Balkan im Urteil Balkan-Import-Export [68] nicht angewandt hätte. Es ist aber schwer vorstellbar, dass der Gerichtshof dort in Rn. 14 diesen Grundsatz erstmalig aufgestellt hat, um in Rn. 15 gleich wieder davon abzuweichen. Sollte dies seine Absicht gewesen sein, hätte er nach meiner Ansicht zumindest ausdrücklich festgestellt, dass der in Rede stehende Sachverhalt nicht unter diesen Grundsatz falle, und die Gründe für einen solchen Ausschluss erläutert.

68. Als Zweites können die *Umstände*, die für die Rechtssachen kennzeichnend waren, in denen die Urteile Faust/Kommission [69] und Deutschland/Rat [70] ergangen sind, meines Erachtens nicht zu einer *Bedingung* für die Anwendbarkeit des Grundsatzes des Urteils Balkan gemacht werden.

69. Insoweit hat das Parlament zu Recht darauf hingewiesen, dass das Vorliegen eines Handelsabkommens zwischen der Gemeinschaft und China im Urteil Faust/Kommission [71] die Vorzugsbehandlung von Einfuhren aus diesen Ländern nicht unmittelbar erklärt. Die Vorzugsbehandlung war darauf zurückzuführen, dass China sich, anders als Taiwan, einseitig

64 — Schlussanträge des Generalanwalts Sir Gordon Slynn in der Rechtssache Faust/Kommission (52/81, EU:C:1982:205, S. 3779).

65 — Insofern hat Generalanwalt Elmer in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Deutschland/Rat (C-122/95, EU:C:1997:309, Nr. 61) zutreffend festgestellt: „Das Gemeinschaftsrecht schützt also den Marktbeteiligten nicht vor möglichen negativen Auswirkungen der politischen Beziehungen der Gemeinschaft mit Drittländern, die im Übrigen schwer von anderen allgemeinen [Geschäftsrisiken] abzugrenzen sind. Der entgegengesetzte Standpunkt würde es der Gemeinschaft auch außerordentlich erschweren, handelspolitische Maßnahmen zu treffen.“

66 — Wenn eine Unionsbehörde komplexe Beurteilungen vorzunehmen hat, verfügt sie nach ständiger Rechtsprechung im Allgemeinen über ein weites Ermessen, dessen Ausübung einer beschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Vgl. u. a. Urteile vom 22. Januar 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, Rn. 8), und vom 7. April 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava u. a./Rat und Rat/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P und C-193/14 P, EU:C:2016:209, Rn. 34).

67 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Urteil vom 22. Januar 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Urteil vom 10. März 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

verpflichtet hatte, seine Einfuhren zu beschränken. Das Handelsabkommen war daher nur ein Element in dem umfassenden Kontext der Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und China [72]. Jedenfalls bestand ein solches Abkommen nicht zwischen der Gemeinschaft und Südkorea. Dennoch hat der Gerichtshof auch die unterschiedliche Behandlung von Taiwan und Südkorea gebilligt.

70. Was die Fernschreiben betrifft, die zwischen der Gemeinschaft und China im Rahmen der Vorbereitung der von China eingegangenen Selbstbeschränkung ausgetauscht worden waren, so handelte es sich um einseitige und wahrscheinlich vertrauliche Rechtshandlungen. Swiss beruft sich jedoch, um ihr Vorbringen zu untermauern, auf die Notwendigkeit einer öffentlichen – namentlich parlamentarischen – Kontrolle der Gründe für die unterschiedliche Behandlung von Drittstaaten. Zudem kann ich mir im vorliegenden Fall nicht vorstellen, dass eine solche Kontrolle durch das Parlament erforderlich ist, da dieses nur einer der Mitverfasser des Beschlusses Nr. 377/2013 ist.

71. In meinen Augen bestätigen diese Umstände nur, dass die unterschiedliche Behandlung der in den genannten Urteilen betroffenen Drittländer sehr wohl in einem internationalen Kontext erfolgte. Dies gilt im Übrigen auch für die im Urteil Balkan-Import-Export streitige unterschiedliche Behandlung [73], und es gilt gleichermaßen für die im Beschluss Nr. 377/2013 vorgesehene Unterscheidung zwischen Drittländern [74]. Generell lässt sich sagen, dass die Behandlung, die die Union verschiedenen Drittländern zuteilwerden lässt, ihrem Wesen nach immer in einem internationalen Kontext stattfindet.

72. Angesichts dieser Erwägungen hängt die Geltung des Grundsatzes des Urteils Balkan meines Erachtens nicht davon ab, dass ein konkretes und öffentliches auswärtiges Handeln der Union vorliegt, das dem Rechtsetzungsakt der Union vorangeht, der eine unterschiedliche Behandlung von Drittstaaten vorsieht und diese unterschiedliche Behandlung rechtfertigt.

5. Schlussfolgerung zur Gültigkeit des Beschlusses Nr. 377/2013

73. Aus den vorangegangenen Ausführungen folgt, dass die Geltung des Grundsatzes des Urteils Balkan nicht auf die Fälle beschränkt werden kann, in denen der Rechtsetzungsakt der Union, der eine unterschiedliche Behandlung von Drittländern vorsieht, die Fortführung eines auswärtigen Handelns der Union ist, das die in Rn. 54 der vorliegenden Schlussanträge beschriebenen Merkmale aufweist.

74. Daher findet dieser Grundsatz im vorliegenden Fall Anwendung. Die Union ist somit nicht verpflichtet, die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz einerseits und die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und den übrigen Drittstaaten andererseits gleich zu behandeln – da die unterschiedliche Behandlung dieser Flugrouten einer unterschiedlichen Behandlung von Drittstaaten gleichzusetzen ist [75]. Ferner ist die Union nicht verpflichtet, die Betreiber

72 — Dieses Abkommen zwischen der Gemeinschaft und China sollte „die harmonische Ausweitung des wechselseitigen Handels [fördern]“ (vgl. Urteil vom 28. Oktober 1982, Faust/Kommission, 52/81, EU:C:1982:369, S. 3755).

73 — Hintergrund der günstigeren Behandlung, die den Einfuhren von Käse aus der Schweiz vorbehalten war, war vor allem ein Handelsstreit zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft über die Anwendung des GATT (vgl. Urteil vom 22. Januar 1976, 55/75, EU:C:1976:8, Rn. 25).

74 — Vgl. Nr. 60 der vorliegenden Schlussanträge. Im Übrigen zeugt das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, das am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichnet und im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluss 2002/309/EG, Euratom des Rates und – bezüglich des Abkommens über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit – der Kommission vom 4. April 2002 über den Abschluss von sieben Abkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft (ABl. 2002, L 114, S. 1) genehmigt wurde, von den besonderen Beziehungen der beiden Parteien in dem vom Beschluss Nr. 377/2013 betroffenen Bereich. Insbesondere ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 und Anhang I dieses Abkommens, dass ein erheblicher Teil des Besitzstands der Union im Bereich des Luftverkehrs auf die Schweiz anwendbar ist. Außerdem führten die Union und die Schweiz während der Annahme dieses Beschlusses Verhandlungen zur Verknüpfung des EU-EHS mit dem Schweizer EHS im Bereich der Luftfahrt.

75 — Vgl. Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge.

dieser beiden Kategorien von Flügen gleich zu behandeln. Die unterschiedliche Behandlung der Betreiber je nach dem Zielort und dem Abflugort der von ihnen durchgeführten Flüge ist im Sinne des Urteils Faust/Kommission [76] die zwangsläufige Folge der unterschiedlichen Behandlung der Flugrouten.

75. Die italienische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie das Parlament, der Rat und die Kommission haben darüber hinaus stichhaltige Argumente vorgetragen, um diese unterschiedliche Behandlung, wenn der Gerichtshof dies verlangen sollte, zu rechtfertigen. Mit diesen Argumenten werden im Wesentlichen Erwägungen in Bezug auf den internationalen Kontext, in den sich der Beschluss Nr. 377/2013 einfügt, vorgetragen, wie sie in Nr. 60 der vorliegenden Schlussanträge angeführt werden. Es erscheint mir nicht erforderlich, diese Argumente genauer zu prüfen. Da nämlich ein allgemeiner Grundsatz der Gleichbehandlung auf die in Rede stehende unterschiedliche Behandlung nicht anwendbar ist, bedarf diese keiner Rechtfertigung.

76. Aus denselben Gründen ist unerheblich, dass der Gesetzgeber durch die Verordnung (EU) Nr. 421/2014 das Moratorium für die Anwendung des EU-EHS für die Zeit vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2016 auf alle Flüge in alle Staaten oder aus allen Staaten außerhalb des EWR, einschließlich der Schweiz, ausgedehnt hat [77]. Dieser Umstand wäre gegebenenfalls nur dann maßgebend, wenn für die unterschiedliche Behandlung infolge des Beschlusses Nr. 377/2013 eine Rechtfertigung hätte beigebracht werden müssen. Wie gezeigt, war dies nicht der Fall. Jedenfalls ist der Gesetzgeber meines Erachtens berechtigt, die Politik im Bereich der auswärtigen Beziehungen der Union je nach der Entwicklung des internationalen Kontexts dieser Beziehungen anzupassen [78].

77. Diese Erwägungen führen mich zu dem Ergebnis, dass Art. 1 des Beschlusses Nr. 377/2013, soweit die dort vorgesehene Ausnahme nicht für die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz gilt, nicht gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt.

D – *Zweite Frage*

78. Die zweite Vorlagefrage braucht meines Erachtens nicht beantwortet zu werden, da die erste Frage zu verneinen ist.

V – **Ergebnis**

79. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Frage des Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Rechtsmittelgericht [England und Wales] [Abteilung für Zivilsachen], Vereinigtes Königreich) wie folgt zu antworten:

Art. 1 des Beschlusses Nr. 377/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2013 über die vorübergehende Abweichung von der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft verstößt, soweit die dort

76 — Urteil vom 28. Oktober 1982 (52/81, EU:C:1982:369, Rn. 25).

77 — Art. 1 Nr. 1 der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen des internationalen Luftverkehrs (ABl. 2014, L 129, S. 1).

78 — Das Parlament hat hierzu festgestellt, dass die Verhandlungen über die Verknüpfung des EU-EHS mit dem Schweizer EHS nach einer Abstimmung im Februar 2014 für die Wiedereinführung von Zuwanderungsquoten in der Schweiz ausgesetzt und im März 2015 wiederaufgenommen worden seien. Darüber hinaus wurden Verhandlungen zur Verknüpfung des EU-EHS mit dem australischen EHS aufgenommen. Im Übrigen sind die Verhandlungen zur Ausarbeitung eines weltweiten EHS im Rahmen der ICAO nicht so vorangekommen wie erwartet.

vorgesehene Ausnahme nicht für die Flüge zwischen den Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz gilt, nicht gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung.