Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 19 de julio de 2016 [1]

Asunto C-272/15

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

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo Civil), Reino Unido]

«Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión — Decisión n.º 377/2013/UE — Validez — Excepción temporal a la obligación de controlar y declarar las emisiones producidas y de entregar los derechos de emisión en relación con los vuelos entre los Estados miembros del EEE y la mayor parte de países terceros — Exclusión de los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza — Diferencia de trato entre terceros Estados — Principio general de igualdad de trato — Inaplicabilidad»

I. Introducción

1. El régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea (en lo sucesivo, «RCDE UE»), establecido por la Directiva 2003/87/CE, [2] se aplica, desde el 1 de enero de 2012, a las emisiones vinculadas a los vuelos de aeronaves con origen o destino en los Estados miembros del Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «EEE»). [3]

2. Sin embargo, la Decisión n.º 377/2013/UE suspendió temporalmente la aplicación de este régimen en relación con las emisiones resultantes de vuelos entre los Estados miembros del EEE y la mayor parte de los países terceros. [4] Ahora bien, han quedado excluidos de esta excepción temporal los vuelos entre los Estados miembros del EEE y determinadas zonas y países terceros estrechamente vinculados o asociados a la Unión, entre los cuales figura Suiza. [5]

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 8, p. 3).

3 — Véanse los puntos 5 y 6 de las presentes conclusiones.

4 — Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2013, que establece una excepción temporal a la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (DO 2013, L 113, p. 1).

5 — Véanse los puntos 11 a 16 de las presentes conclusiones.

3. Mediante su petición de decisión prejudicial, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo Civil), Reino Unido] pregunta en esencia al Tribunal de Justicia sobre la validez de esta Decisión en la medida en que establece una diferencia de trato entre, por un lado, los vuelos con origen o destino en Suiza y, por otro, los vuelos con destino u origen en otros terceros Estados.

II. Marco jurídico

A. *Derecho de la Unión*

1. Directiva 2003/87

4. A tenor del considerando 5 de la Directiva 2003/87, ésta pretende contribuir a que la Unión y sus Estados miembros cumplan los compromisos suscritos en virtud del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. [6]

5. Inicialmente, el RCDE UE no se aplicaba a las emisiones resultantes de las actividades de aviación. Sin embargo, a raíz de las modificaciones introducidas en esta Directiva por la Directiva 2008/101/CE, [7] todos los vuelos con destino u origen en aeródromos situados en el territorio de la Unión quedan comprendidos por el RCDE UE desde el 1 de enero de 2012. [8]

6. Las Decisiones n.º 146/2007 [9] y n.º 6/2011 [10] del Comité mixto del EEE incorporaron, respectivamente, las Directivas 2003/87 y 2008/101 al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»). [11]

7. De conformidad con el artículo 3 *sexies* de la Directiva 2003/87, los operadores de aeronaves podrán solicitar a los Estados miembros, para cada año natural, la asignación de derechos de emisión gratuitos. El artículo 3 *quinquies* de dicha Directiva prevé la subasta de derechos adicionales por los Estados miembros. A tenor del artículo 3, letra a), de dicha Directiva, cada uno de esos derechos, asignado a título gratuito u oneroso, autoriza a su titular a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado. Los derechos podrán transferirse en las condiciones establecidas en el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva.

8. En virtud del artículo 12, apartado 2 *bis*, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros velarán por que, a más tardar, el 30 de abril de cada año, cada operador de aeronaves entregue un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales del año natural anterior procedentes de sus actividades de aviación.

9. El artículo 14, apartado 3, de esta Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que los operadores de aeronaves supervisen y notifiquen las emisiones de las aeronaves operadas durante el año natural anterior.

6 — Este protocolo fue aprobado, en nombre de la Comunidad Europea, por la Decisión n.º 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, (DO 2002, L 130, p. 1).

7 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 8, p. 3).

8 — Artículo 2, apartado 1, y anexo I, número 6, de la Directiva 2003/87.

9 — Decisión del Comité Mixto del EEE, de 26 de octubre de 2007, por la que se modifica el anexo XX (Medio ambiente) del Acuerdo EEE (DO 2008, L 100, p. 92).

10 — Decisión del Comité Misto del EEE, de 1 de abril de 2011, por la que se modifica el anexo XX (Medio ambiente) del Acuerdo EEE (DO 2011, L 93, p. 35).

11 — Acuerdo de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3).

10. El artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva establece que los Estados miembros velarán por que cualquier operador de aeronaves que no entregue suficientes derechos de emisión para cumplir la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartado 2 *bis*, de dicha Directiva, esté obligado a pagar una multa por exceso de emisiones. Según el apartado 5 de la citada disposición, también se le podrá prohibir la explotación de aeronaves, en determinadas circunstancias, al operador de aeronaves que no cumpla los requisitos de la Directiva 2003/87.

2. Decisión n.º 377/2013

11. La Decisión n.º 377/2013 estableció una excepción temporal a determinadas exigencias prescritas en la Directiva 2003/87. La Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 50/2013 incorporó esta Decisión al Acuerdo EEE. [12]

12. El considerando 5 de la Decisión n.º 377/2013 da cuenta de los avances registrados en el seno de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) «hacia la adopción [...] de un marco mundial para una política de reducción de emisiones que facilite la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado a las emisiones de la aviación internacional, así como en la elaboración de una medida basada en criterios de mercado (MBM) de alcance mundial». Según el considerando 6 de dicha Decisión, ésta pretende «facilitar y dinamizar [su] avance», aplazando la aplicación de los requisitos de la Directiva 2003/87 respecto a los vuelos con origen o destino en aeropuertos situados en países fuera de la Unión, con excepción de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), las dependencias y territorios de Estados que participan en el EEE y de los países que hayan firmado un Tratado de adhesión con la Unión.

13. El considerando 9 de dicha Decisión establece:

«La excepción establecida en la presente Decisión no debe afectar a la integridad medioambiental ni al objetivo fundamental perseguido por la legislación de la Unión relativa al cambio climático, ni dar lugar a distorsiones de la competencia. Por consiguiente, a fin de preservar el objetivo fundamental de la [Directiva 2003/87], que forma parte del marco jurídico establecido para que la Unión logre su compromiso independiente de reducir sus emisiones para 2020 en un 20 % con respecto a los niveles de 1990, la referida Directiva debe seguir aplicándose a los vuelos con origen o destino en aeropuertos situados en el territorio de un Estado miembro, y cuyo destino u origen sean aeropuertos situados en determinadas zonas o países de fuera de la Unión que estén estrechamente ligados o asociados a ésta.»

14. El artículo 1 de esta Decisión dispone que «no obstante lo dispuesto en el artículo 16 de la [Directiva 2003/87], los Estados miembros no adoptarán medidas contra los operadores de aeronaves en relación con los requisitos establecidos en el artículo 12, apartado 2 *bis*, y en el artículo 14, apartado 3, de dicha Directiva respecto de los años civiles 2010, 2011 y 2012 para actividades con destino y origen en aeropuertos situados en países de fuera de la Unión que no sean miembros de la AELC, en dependencias y territorios de Estados del EEE o en países que hayan firmado un Tratado de Adhesión con la Unión, siempre que no se hayan expedido a tales operadores de aeronaves derechos de emisión gratuitos para tales actividades en 2012 o que, cuando se les hayan expedido tales derechos de emisión, los operadores hayan restituido a los Estados miembros para su cancelación una cantidad de derechos de emisión de la aviación de 2012 correspondiente al porcentaje de toneladas-kilómetro verificadas en relación con esta actividad en el año de referencia 2010, a más tardar el trigésimo día siguiente a la entrada en vigor de la presente Decisión.»

12 — Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 50/2013, de 30 de abril de 2013, por la que se modifica el anexo XX (Medio ambiente) del Acuerdo EEE (DO 2013, L 231, p. 24).

15. La categoría de «miembros de la AELC» en el sentido de esta disposición designaba específicamente a Suiza, en la medida en que los otros tres Estados miembros de la AELC —a saber, Islandia, Liechtenstein y Noruega— son también miembros del EEE. Por lo tanto, en ningún caso quedaban cubiertos por la excepción temporal, pues el RCDE UE sigue aplicándose a los vuelos efectuados dentro del EEE. [13] La categoría de «dependencias y territorios de los Estados del EEE» hacía referencia a los países y territorios de ultramar de los Estados miembros del EEE. [14] En cuanto atañe a la categoría de «países que hayan firmado un Tratado de Adhesión con la Unión», ésta comprendía únicamente a Croacia. Por tanto, los únicos vuelos con origen o destino en terceros Estados (es decir, Estados no miembros del EEE) excluidos del ámbito de aplicación de la excepción temporal eran aquellos con llegada o salida de Suiza o de Croacia. A raíz de la adhesión de este último país a la Unión el 1 de julio de 2013, Suiza era el único Estado afectado por esta exclusión.

16. De conformidad con el artículo 6 de dicha Decisión, ésta comenzó a aplicarse el 24 de abril de 2013, varios días antes, pues, de la fecha límite de 30 de abril de 2013 fijada, en virtud del artículo 12 *bis* de la Directiva 2003/87, para la entrega de los derechos correspondientes a emisiones producidas en el curso de 2012.

B. *Derecho del Reino Unido*

17. Mediante el Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (Reglamento de modificación del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de 2013; en lo sucesivo, «normativa nacional controvertida en el asunto principal»), el Secretary of State for Energy and Climate Change (Ministro de energía y cambio climático, Reino Unido) modificó la normativa nacional relativa al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (que transpone la Directiva 2003/87 al Derecho nacional) con objeto de aplicar la Decisión n.º 377/2013.

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. Swiss International Air Lines AG (en lo sucesivo, «Swiss»), una compañía establecida en Suiza, adquirió para el año 2012 cierto número de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a título gratuito y a título oneroso. Esta sociedad entregó los derechos correspondientes a las emisiones vinculadas a los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza que operó en el curso de 2012.

19. Ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido)], Swiss solicitó la anulación de la normativa nacional controvertida en el asunto principal en la medida en que excluye los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza de la excepción temporal a la aplicación del RCDE UE. En apoyo de esta pretensión, invocó la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de la Decisión n.º 377/2013, que la citada normativa ejecuta en el Derecho nacional. En concreto, esta sociedad alega que dicha Decisión infringe el principio general de igualdad de trato en la medida en que excluye los vuelos antes mencionados de dicha excepción temporal, mientras que incluye en la citada excepción los vuelos entre los Estados miembros de la EEE y la mayor parte de los demás países terceros.

13 — Véase la Comunicación de la Comisión — Orientaciones sobre la aplicación de la Decisión n.º 377/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece una excepción temporal a la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (DO 2013, C 289, p. 1; en lo sucesivo, «Orientaciones de la Comisión»), punto 2.1.1.

14 — Orientaciones de la Comisión, punto 2.1.2.

20. Asimismo, Swiss solicitó la anulación de la restitución de derechos a la que procedió en relación con los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza y la ulterior rectificación del registro de derechos. Con carácter subsidiario, reclamó una indemnización por el valor de los derechos adquiridos a título oneroso que restituyó o bien cualquier otra forma de resarcimiento adecuada.

21. Dado que este recurso fue desestimado, Swiss interpuso recurso de apelación ante el tribunal remitente.

22. Mediante resolución de 24 de marzo de 2015, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo Civil)] decidió suspender procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es contraria la [Decisión n.º 377/2013] al principio general de la Unión de igualdad de trato, en la medida en que establece una excepción temporal a la obligación de entregar derechos de emisión impuesta por la [Directiva 2003/87] en lo que respecta a los vuelos entre [el EEE] y casi todos los Estados no miembros del EEE, pero no aplica dicha excepción temporal a los vuelos entre Estados del EEE y Suiza?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera pregunta, ¿qué vía de recurso debe ponerse a disposición de un demandante como [Swiss], que entregó derechos de emisión por los vuelos realizados en 2012 entre Estados del EEE y Suiza, para restablecerle en la situación en la que habría estado si no se hubieran excluido de la excepción temporal los vuelos entre los Estados del EEE y Suiza? En particular:

   a) ¿Debe rectificarse el registro de forma de recoja el menor número de derechos que dicho demandante debería haber entregado si dicha excepción temporal se hubiera aplicado a los vuelos con origen o destino en Suiza?

   b) En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior, ¿qué medida, en su caso, debe adoptar la autoridad nacional competente o el órgano jurisdiccional nacional para que los derechos entregados en exceso sean devueltos al demandante?

   c) ¿Puede solicitar el demandante una indemnización por daños y perjuicios al Parlamento Europeo y al Consejo con arreglo al artículo 340 TFUE por las pérdidas sufridas a causa de la entrega de derechos adicionales como consecuencia de la Decisión?

   d) ¿Debe concederse a la demandante cualquier otra forma de reparación? En caso de respuesta afirmativa, ¿de qué tipo?»

23. Han presentado observaciones escritas Swiss, los Gobiernos italiano y del Reino Unido, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Cada uno de ellos, con excepción del Gobierno italiano, estuvo representado en la vista de 4 de mayo de 2016.

IV. Análisis

A. *Observaciones preliminares*

24. Con carácter preliminar, la Comisión ha alegado —sin negar la competencia del Tribunal de Justicia ni la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales— que el Reino Unido ha vulnerado el Derecho de la Unión al adoptar, mediante la normativa nacional controvertida en el asunto principal, medidas por las que se transpone la Decisión n.º 377/2013 al Derecho interno.

25. La Comisión señala que esta normativa modifica la normativa nacional de transposición de la Directiva 2003/87 y recoge el contenido de la Decisión n.º 377/2013. En su opinión, estas medidas ocultan así la naturaleza jurídica de las disposiciones establecidas en dicha Decisión y su aplicabilidad directa. En la vista, la Comisión solicitó en esencia al Tribunal de Justicia que declarase, por estos motivos, la invalidez de la normativa nacional controvertida en el asunto principal.

26. Ha de recordarse a este respecto que cuando resuelve de conformidad con el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión. [15]

27. No obstante, puede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que pueden permitirle apreciar la compatibilidad de dichas normas para dictar su resolución. [16] Ahora bien, en el marco del presente procedimiento, tal ejercicio también excedería, en mi opinión, de la competencia del Tribunal de Justicia. En efecto, los argumentos invocados por la Comisión versan sobre una problemática que no ha planteado el órgano jurisdiccional remitente. Pues bien, en el marco del reparto de competencias establecido por el artículo 267 TFUE, incumbe únicamente a este órgano jurisdiccional definir el objeto de las cuestiones que vaya a plantear al Tribunal de Justicia. [17]

28. En estas circunstancias, considero que no procede que el Tribunal de Justicia responda a las observaciones preliminares formuladas por la Comisión.

29. En cualquier caso, me inclino por considerar que el Derecho de la Unión no se opone a la adopción de medidas por las que se transponga la Decisión n.º 377/2013 al Derecho nacional.

30. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que la adopción por los Estados miembros de medidas de incorporación de reglamentos viola el Derecho de la Unión en la medida en que impide la aplicabilidad directa que les reconoce el artículo 288 TFUE, párrafo segundo, y compromete así su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto de la Unión. [18] En particular, los Estados miembros no pueden adoptar actos que oculten a los justiciables el hecho de que una norma jurídica tenga su origen en el Derecho de la Unión, así como los efectos derivados de ésta. [19]

15 — Véase en particular la sentencia de 23 de marzo de 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197), apartado 24 y jurisprudencia citada.

16 — Véase en particular la sentencia la sentencia de 23 de marzo de 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197), apartado 24 y jurisprudencia citada.

17 — Véanse las sentencias de 3 de octubre de 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394), apartados 9 y 10, y de 12 de febrero de 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94), apartado 29. En cambio, la Comisión sigue estando facultada para invocar, en su caso, dichos argumentos en el marco de un recurso por incumplimiento interpuesto contra el Reino Unido al amparo del artículo 258 TFUE [véanse las sentencias de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72, EU:C:1973:13), apartado 15, y de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia (272/83, EU:C:1985:147), apartado 4].

18 — Véanse en este sentido las sentencias de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72, EU:C:1973:13), apartados 16 a 18; de 10 de octubre de 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101), apartado 10, y de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711), apartados 85 a 87.

19 — Véanse en particular las sentencias de 10 de octubre de 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101), apartado 11, y Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711), apartado 87 y jurisprudencia citada.

31. La Decisión n.º 377/2013, en el caso de autos, insta a los Estados miembros a abstenerse de aplicar determinadas medidas de conformidad con la Directiva 2003/87. Si bien estos últimos están obligados a ejecutar dicha Decisión, en su caso adoptando determinados actos administrativos, [20] su aplicabilidad no está supeditada a la transposición o a la incorporación de esta última al Derecho nacional. Así, la Decisión n.º 377/2013 no prevé ninguna disposición relativa a su transposición por los Estados miembros; [21] al ser, en virtud de su artículo 6, aplicable desde el día de su adopción. Esta Decisión me parece, pues, al igual que un reglamento, directamente aplicable. [22]

32. No obstante, aun suponiendo que el principio formulado en el punto 30 de las presentes conclusiones en relación con los reglamentos se extiende a las decisiones, dicho principio no prohíbe de forma absoluta la adopción de medidas de incorporación al Derecho nacional. El propio Tribunal de Justicia ha reconocido que, en determinadas circunstancias, la repetición de disposiciones de un reglamento en dichas medidas puede ayudar en particular a mantener la coherencia interna de las disposiciones de aplicación de tal reglamento y ser positiva para el destinatario, al contribuir a su mejor comprensión. [23]

33. En mi opinión, el presente asunto recoge tal situación. A la vista del vínculo entre la Decisión n.º 377/2013 y la Directiva 2003/87, los Estados miembros deberían estar autorizados para adoptar medidas de incorporación de dicha Decisión al Derecho interno en aras de la mejor comprensión del alcance de esta Directiva y de la seguridad jurídica. En efecto, a falta de tales medidas, la normativa nacional que transpone dicha Directiva no reflejaría la excepción temporal establecida por la Decisión n.º 377/2013. Los operadores de aeronaves en cuestión podrían verse así inducidos a error en cuanto al alcance de las obligaciones que les impone dicha normativa. Por lo demás, puesto que tales medidas están indisolublemente vinculadas a la citada normativa, no pueden ocultar que las obligaciones que imponen se derivan del Derecho de la Unión.

34. En el marco del litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente ha reconocido plenamente el origen de las normas establecidas por la normativa nacional controvertida en el asunto principal. En efecto, ha considerado acertadamente que, dado que dicha normativa incorpora la Decisión n.º 377/2013 al Derecho interno, su legalidad depende de la de dicha Decisión, razón por la cual ha planteado al Tribunal de Justicia la presente petición de decisión prejudicial.

20 — Véanse en particular, el punto 3.3.2. (sobre la cancelación de derechos de emisión) y el punto 3.3.3. (relativo a la publicación de las cifras correspondientes a las restituciones de derechos emisión) de las Orientaciones de Comisión. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [véase, en particular, la sentencia de 5 de mayo 2015, España/Consejo (C-147/13, EU:C:2015:299), apartado 94 y jurisprudencia citada] se desprende que la prohibición de adoptar medidas de incorporación de un reglamento al Derecho nacional no afectará a la adopción por los Estados miembros de «las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y financieras necesarias para que las disposiciones [de este] reglamento puedan aplicarse».

21 — A este respecto, no suscribo la interpretación propugnada por el Gobierno del Reino Unido, según la cual la referencia que hace el artículo 4 de la Decisión n.º 377/2013 a la «aplicación» de ésta entraña que los Estados miembros están obligados a adoptar medidas de transposición de dicha Decisión al Derecho interno. En concreto, esta disposición prevé que «la Comisión se encargará de facilitar las orientaciones necesarias para la aplicación de [dicha] Decisión». A mi juicio, el concepto de aplicación remite, en este contexto, simplemente a la obligación de los Estados miembros de aplicar la Decisión n.º 377/2013 dando cumplimiento a las obligaciones que ésta les impone. Esta interpretación viene corroborada por las Orientaciones de la Comisión, elaboradas en aplicación del artículo 4 de dicha Decisión, las cuales están dirigidas a lograr una «aplicación» más coherente de ésta por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros (véase, en particular, el punto 1 de las Orientaciones de la Comisión).

22 — Sobre la distinción entre aplicabilidad directa y efecto directo, véase Winter, J.A., «Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law», *CMLRev*, 1972, vol. 2, pp. 425 a 438. A mi entender, las disposiciones de la Decisión n.º 377/2013 tienen también efecto directo en la medida en que imponen obligaciones a los Estados miembros de forma clara, precisa e incondicional, sin estar supeditadas a ninguna medida de aplicación discrecional [véase la sentencia de 15 de enero de 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2), apartado 47)]. Esas obligaciones que incumben a los Estados miembros se corresponden con derechos que los operadores de aeronaves pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

23 — Sentencia de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia (272/83, EU:C:1985:147), apartado 27. Véanse también las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525), punto 55.

B. *Sobre la naturaleza de la diferencia de trato alegada*

35. El artículo 1 de la Decisión n.º 377/2013 insta, en esencia, a los Estados miembros a no sancionar a los operadores de aeronaves en caso de incumplimiento de sus obligaciones, derivadas de la Directiva 2003/87, de seguimiento y de notificación de las emisiones producidas en los años 2010, 2011 y 2012 y de entrega de los derechos correspondientes a las emisiones producidas durante 2012,[24] siempre que estas emisiones estuvieran vinculadas a los vuelos entre los Estados miembros del EEE y los países de fuera de la Unión, con excepción, en particular, de Suiza.[25]

36. Al excluir los vuelos con destino u origen en Suiza de esta excepción temporal, dicha disposición da lugar a una diferencia de trato entre las rutas aéreas según el destino y el origen de los vuelos. Como ha alegado el Parlamento, tal distinción entre rutas aéreas equivale a una diferencia de trato entre terceros Estados.[26] En efecto, estas rutas vienen definidas exclusivamente por referencia a los países que conectan. De esta diferencia de trato entre Estados miembros se desprende, por extensión, una diferencia de trato entre operadores de aeronaves en función de los vuelos que operan, es decir, sobre la base de un criterio geográfico relativo a sus actividades.

37. Por otro lado, si bien dicha excepción temporal se aplica con independencia de la nacionalidad o del domicilio de los operadores de aeronaves, los establecidos en Suiza —como Swiss— podrían verse afectados más seriamente por la exclusión de vuelos con llegada o con salida de Suiza que los establecidos en otros terceros Estados, siempre que las actividades de los primeros se basen primordialmente en la operación de estos vuelos.

38. Con objeto de disipar toda posible duda a este respecto, ha de observarse que el principio general de igualdad de trato por razón de la nacionalidad o del domicilio,[27] del cual las disposiciones del TFUE relativas a las libertades de circulación constituyen expresiones específicas, benefician exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros y a las sociedades que tengan su domicilio en la Unión.[28] Por otro lado, el artículo 3 del Acuerdo CE-Suiza sobre el transporte aéreo,[29] que consagra el principio de no discriminación según la nacionalidad en el ámbito de aplicación de dicho Acuerdo, prohíbe, a mi entender, únicamente las discriminaciones entre las sociedades domiciliadas en Suiza y las domiciliadas en la Unión (y no entre las sociedades domiciliadas en Suiza y las domiciliadas en terceros Estados). No obstante, no se discute que la Decisión n.º 377/2013 no favorece a los operadores de aeronaves domiciliados en la Unión respecto a los domiciliados en Suiza, En efecto, la excepción temporal que establece no ampara los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza ni los vuelos dentro del EEE. Swiss no invoca, por lo demás, la existencia de una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad o del domicilio de los operadores de aeronaves.

24 — Esta excepción se aplica únicamente con la condición de que el operador de la aeronave, si ha recibido derechos de emisión a título gratuito para el año 2012, haya restituido un número de derechos correspondiente a las emisiones de los vuelos comprendidos en dicha excepción.

25 — Tras la adhesión de Croacia a la Unión, Suiza era el único Estado afectado por tal exclusión (véase el punto 15 de las presentes conclusiones).

26 — De igual modo, el Tribunal de Justicia ha considerado que una diferencia de trato entre productos por razón de su origen constituye una diferencia de trato entre países terceros [véanse, en particular, las sentencias de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), apartado 14; de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:369), apartado 25, y de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo (C-122/95, EU:C:1998:94), apartado 56].

27 — Como puso de relieve el Tribunal de Justicia en su sentencia de 28 de enero de 1986, Comisión/Francia (270/83, EU:C:1986:37), apartado 18, el domicilio de una sociedad, en cuanto sirve para determinar su sujeción al ordenamiento jurídico de un Estado, desempeña un papel comparable al de la nacionalidad de una persona física.

28 — Véanse los artículos 49 TFUE, 54 TFUE, 56 TFUE y 62 TFUE.

29 — Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo, firmado el 21 de junio de 1999 en Luxemburgo, aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2002/309/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, en lo que se refiere al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, de 4 de abril de 2002, sobre la celebración de siete Acuerdos con la Confederación Suiza (DO 2002, L 114, p. 1).

39. Por lo tanto, con objeto de responder a la primera cuestión, ha de examinarse la validez de la Decisión n.º 377/2013 a la vista del principio general de igualdad de trato que enmarca las facultades de las instituciones de la Unión al exigir de forma general «que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado». [30]

C. Sobre el alcance del «principio de la sentencia Balkan» (primera cuestión)

1. Observaciones introductorias

40. Tradicionalmente, las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales —en su condición de sujetos de Derecho internacional público— se rigen por el Derecho internacional público. Éste no contiene, como ha observado la Comisión en la vista, ningún principio general de igualdad de trato que obligue a uno de sus sujetos a dispensar el mismo trato a los demás sujetos. [31]

41. El Derecho de la Unión tampoco consagra la igualdad de trato entre terceros Estados. Como ha afirmado el Tribunal de Justicia en la sentencia Balkan-Import-Export, «no existe, en el Tratado, ningún principio general que obligue a la [Unión], en sus relaciones externas, en consentir, a todos los efectos, un trato igual a los países terceros». [32]

42. En la sentencia Faust/Comisión, precisó las implicaciones de tal afirmación para los operadores económicos indicando que «si una diferencia de trato entre países terceros no es contraria al Derecho [de la Unión], tampoco puede considerarse contraria a este Derecho una diferencia de trato entre operadores económicos [de la Unión], que no sea más que una consecuencia automática de los diferentes tratos concedidos a los países terceros con los que dichos operadores han establecido relaciones comerciales. [33] Tal conclusión se extenderá, en mi opinión, *a fortiori*, a las diferencias de trato entre operadores domiciliados fuera de la Unión (o entre operadores de la Unión y operadores domiciliados fuera de la Unión).

43. El principio formulado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Balkan-Import-Export [34] y su corolario enunciado en la sentencia Faust/Comisión [35] constituyen conjuntamente lo que denominaré en lo sucesivo el «principio de la sentencia Balkan».

30 — Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 23 y jurisprudencia citada.

31 — En particular, el Derecho de los Tratados permite el establecimiento de relaciones privilegiadas entre sujetos de Derecho internacional público. Ello ha de entenderse sin perjuicio de la facultad de éstos de celebrar convenios en observancia del principio de igualdad de trato. Así lo ilustra la cláusula de nación más favorecida establecida en el artículo 1, apartado 1, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), que figura en el anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994 y aprobado por la Comisión mediante la Decisión n.º 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO 1994, L 336, p. 1).

32 — Sentencia de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), apartado 14.

33 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369), apartado 25. En el plano teórico, me parece que esta conclusión se desprende del hecho de que, en tal situación, los operadores económicos no se encuentran, en la medida en que están vinculados a diferentes países terceros a los que la Unión dispensa un trato distinto, en una situación comparable. En cualquier caso —lo cual conduce al mismo resultado—, la diferencia de trato entre estos operadores puede estar justificada por el hecho de que resulte automáticamente de la diferencia de trato entre los países terceros con los que han establecido relaciones. Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas en el asunto Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:205), p. 3773.

34 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

44. En el caso de autos, los operadores de vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza sufren una desventaja en la medida en que no se benefician, a diferencia de los operadores de vuelos entre los Estados miembros del EEE y los demás terceros Estados, de la excepción temporal prevista en la Decisión n.º 377/2013. No se cuestiona que esta desventaja constituya la «consecuencia automática» del trato diferenciado que la Unión ha reservado a Suiza, por un lado, y a estos otros terceros Estados, por otro, en la forma de una distinción entre las rutas aéreas con destino u origen en esos países.

45. No obstante, Swiss cuestiona la legalidad de esta diferencia de trato entre Suiza y los demás Estados terceros y, por consiguiente, entre operadores de aeronaves en función de los vuelos que operan.

2. Alegaciones de Swiss relativas a la eventual limitación del alcance del principio de la sentencia Balkan

46. Las alegaciones de Swiss se basan en un razonamiento inductivo a partir del análisis de las sentencias Balkan-Import-Export, [36] Faust/Comisión [37] y Alemania/Consejo. [38]

47. Cada una de estas sentencias versaba sobre la validez, a la vista del principio general de igualdad de trato, de medidas comunitarias que obstaculizaban las importaciones de productos procedentes de determinados terceros países más intensamente que las de productos procedentes de otros terceros países.

48. En concreto, la sentencia Balkan-Import-Export [39] trataba sobre la conformidad con este principio de la percepción de montantes compensatorios monetarios por las importaciones de quesos procedentes de Bulgaria, mientras que las importaciones de quesos procedentes, en particular, de Suiza estaban exentas de ellos.

49. La sentencia Faust/Comisión [40] trataba sobre la legalidad de reglamentos que suspendían la expedición de certificados de importación de conservas de champiñones procedentes de todos los terceros países (entre los que se encontraba Taiwán), salvo de aquellos que habían asumido un compromiso de autolimitación de las importaciones (a saber, China y Corea del Sur). [41]

50. En la sentencia Alemania/Consejo, [42] el Tribunal de Justicia apreció la validez de una decisión del Consejo por la que se aprobaba un acuerdo marco que fijaba contingentes arancelarios para las importaciones de plátanos procedentes de países terceros (en lo sucesivo, «acuerdo marco sobre los plátanos»), lo cual daba lugar a una diferencia de trato entre las diversas categorías de importadores de plátanos en función de su procedencia. [43]

36 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — El Tribunal de Justicia había examinado anteriormente un problema análogo en la sentencia de 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Por otro lado, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la validez del Reglamento de Ejecución de dicho acuerdo marco en la sentencia de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95), en la medida en que dicho Reglamento preveía tal diferencia de trato.

51. Swiss alega, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia no ha seguido el mismo razonamiento en cada una de estas sentencias. A su juicio, en las sentencias Faust/Comisión [44] y Alemania/Consejo, [45] llegó a la conclusión de la inaplicabilidad del principio general de igualdad de trato. En la sentencia Balkan-Import-Export, [46] en cambio, el Tribunal de Justicia aplicó este mismo principio y llegó a la conclusión de que no se había vulnerado tal principio, pues el trato diferenciado estaba objetivamente justificado.

52. Esta sociedad observa a este respecto que el Tribunal de Justicia sólo ha formulado consideraciones relativas a la justificación de la diferencia de trato entre terceros países en la sentencia Balkan-Import-Export. [47] En efecto, tras afirmar que ningún principio general de Derecho de la Unión obliga a ésta a tratar por igual a los terceros países, el Tribunal de Justicia expuso las razones que justifican que se conceda un trato diferenciado a los productos en cuestión en función de su procedencia. [48] En cambio, en las sentencias Faust/Comisión [49] y Alemania/Consejo, [50] se limitó a concluir que, a falta de tal obligación, el principio de igualdad de trato no se vulnera cuando una diferencia de trato entre operadores económicos constituye la consecuencia automática de una diferencia de trato entre terceros países. [51]

53. En segundo lugar, Swiss intenta explicar esta supuesta divergencia de razonamiento por la falta, en el asunto que dio lugar a la sentencia Balkan-Import-Export, [52] de una acción exterior, como un acuerdo internacional, que diera lugar a la diferencia de trato en cuestión. En cambio, el trato diferenciado establecido por las medidas comunitarias examinadas en la sentencia Faust/Comisión [53] se derivaba, en su opinión, de un acuerdo comercial entre la Comunidad y China así como de las negociaciones —que se materializaron en el intercambio de documentos informales (en la forma de télex)— entre estos dos sujetos relativas a la adopción por China de un compromiso de autolimitación de las importaciones de los productos en cuestión. La diferencia de trato de que se trataba en el asunto Alemania/Consejo [54] también se derivaba, a su juicio, de un acuerdo internacional, en concreto, del acuerdo marco sobre los plátanos.

54. Swiss deduce de ello, en tercer lugar, que la aplicabilidad del principio de la sentencia Balkan está supeditada a una condición que refleje esta distinción fáctica. Según esta última, este principio se aplica «cuando [la Unión] ejerce sus competencias en materia de acción exterior (por ejemplo, celebrando tratados, típicamente en el marco de la política comercial común)». En esencia, dicho principio sólo comprende los supuestos en los cuales la diferencia de trato entre países terceros se inscribe en el marco de un «acción exterior» que presenta las características siguientes:

— Desde el punto de vista material, tal acción, sin que consista necesariamente en un acuerdo internacional, debe estar comprendida en el ejercicio de competencias de la Unión en materia de «acción exterior», en oposición a las políticas internas de la Unión en sus aspectos exteriores.

44 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Sentencia de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), apartados 14 y 15. Así, la excepción relativa a los quesos procedentes de Suiza se derivaba del hecho de que su importación entrañaba un riesgo de perturbación de los intercambios de productos agrícolas menor que el vinculado a la importación de quesos búlgaros.

49 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Sentencias de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:369), apartado 25, y de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo (C-122/95, EU:C:1998:94), apartados 56 y 57. El Tribunal de Justicia siguió este mismo razonamiento en las sentencias de 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), apartados 19 y 20, y de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95), apartados 76 y 77.

52 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

— Además, en el plano formal, la acción exterior debe ser previa al acto legislativo de la Unión que establezca la diferencia de trato entre países terceros [55] y presentar un carácter «concreto» y «público». En la vista, Swiss justificó esta exigencia con la necesidad de garantizar la publicidad y el control democrático de tal diferencia de trato.

55. Según Swiss, esta condición no se cumple en el caso de autos. Por lo tanto, la diferencia de trato entre los vuelos que conectan a los Estados miembros del EEE con Suiza, por un lado, y los que conectan a los Estados miembros del EEE con los otros terceros Estados, por otro, no se sustrae de la aplicación del principio general de igualdad de trato. A falta de una justificación objetiva —la cual no se da en el caso de autos— un trato así equivale a una discriminación.

56. Por los motivos que se exponen a continuación, considero que tal condición no puede deducirse de la jurisprudencia antes citada, ni en su aspecto material ni en su aspecto formal.

3. La aplicabilidad del principio de la sentencia Balkan no está supeditada a la existencia de una «acción exterior» en el sentido material propugnado por Swiss

57. En la medida en que, mediante el concepto de «acción exterior», tiene por único objeto los actos adoptados en el marco del ejercicio de las competencias de la Unión en materia de acción exterior en el sentido del artículo 21 TUE, apartado 3, [56] la tesis de Swiss se topa con los términos que el Tribunal de Justicia ha utilizado para enunciar el principio de la sentencia Balkan. En efecto, éste formuló dicho principio en el sentido de que la Unión no está obligada a tratar por igual a los diferentes Estados terceros «en sus relaciones externas». [57]

58. Como ha alegado el Gobierno del Reino Unido, el concepto de «relaciones externas» no se limita a la acción exterior de la Unión en las materias comprendidas en el título V del TUE [58] y en la quinta parte del TFUE, [59] en el sentido del artículo 21 TUE, apartado 3. Este concepto engloba asimismo las demás políticas de la Unión en sus aspectos exteriores, [60] pues éstas, de conformidad con la citada disposición, se encuentran sujetas a los mismos principios objetivos que rigen la acción exterior de la Unión.

59. Las demás políticas de la Unión en sus aspectos exteriores incluyen el ejercicio por ésta de las competencias que le atribuye el artículo 192 TFUE, apartado 1, con vistas a la consecución del objetivo del «fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático», establecido en el artículo 191 TFUE, apartado 1, cuarto guion.

55 — Lo mismo ocurriría si este acto estuviera comprendido en el ejercicio de competencias de la Unión en materia de acción exterior. En efecto, según Swiss, el principio de la sentencia Balkan no habría podido aplicarse en la sentencia de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:369) si la diferencia de trato entre Taiwán, por un lado, y China y Corea del Sur, por otro (y entre los operadores económicos que importaban productos procedentes de estos países) —que se derivaba, no obstante, de reglamentos en materia de política comercial común, es decir, la acción exterior de la Unión en el sentido del artículo 21 TUE, apartado 3— no hubiera estado motivada por los «actos exteriores concretos» en el sentido del punto 53 de las presentes conclusiones.

56 — Swiss no ha precisado el significado exacto que atribuye al concepto de «acción exterior». No obstante, al oponer éste a los aspectos exteriores de las políticas internas de la Unión, parece designar la acción exterior de la Unión en el sentido del artículo 21 [TUE], apartado 3.

57 — Sentencias de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), apartado 14; de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:369), apartado 25; de 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), apartado 19; de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo (C-122/95, EU:C:1998:94), apartado 56, y de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95), apartado 76. Véase también la sentencia de 24 de junio de 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254), apartado 21.

58 — Concretamente, los diferentes ámbitos de la política exterior y de seguridad común (PESC).

59 — Concretamente, la política comercial común, la cooperación y la ayuda humanitaria, las medidas restrictivas, los acuerdos internacionales y las relaciones internacionales y delegaciones de la Unión.

60 — Esta interpretación se desprende directamente de la sentencia Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). En efecto, dicha sentencia versaba sobre la validez de reglamentos comunitarios en materia de política agrícola común, la cual es considerada una política interna de la Unión. El Tribunal de Justicia entendía, pues, por el concepto de «relaciones externas», los aspectos exteriores de esta política interna.

60. El artículo 192 TFUE, apartado 1, constituye en el caso de autos la base jurídica de la Decisión n.º 377/2013. En efecto, la excepción temporal establecida en dicha Decisión estaba dirigida a facilitar la negociación de un enfoque global de la reducción de las emisiones vinculadas al transporte aéreo en el marco de la OACI.[61] Sin embargo, el legislador consideró necesario excluir de esta excepción temporal los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza al objeto de evitar un falseamiento de la competencia y poner en riesgo la integridad medioambiental del RCDE UE, el cual, recuérdese, contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros derivadas del protocolo de Kioto.[62] Como ha observado el Parlamento, la Decisión n.º 377/2013 refleja, por lo tanto, la posición de la Unión en sus relaciones exteriores en el ámbito del Derecho del medio ambiente y del clima.

61. En consecuencia, considero que el ámbito de aplicación del principio de la sentencia Balkan no se limita a las diferencias de trato entre países terceros que resultan del ejercicio de las competencias de la Unión en materia de acción exterior en el sentido del artículo 21 TUE, apartado 3.

4. La aplicabilidad del principio de la sentencia Balkan no está supeditada a la existencia de una «acción exterior» en el sentido formal propugnado por Swiss

62. En opinión de Swiss, el principio de la sentencia Balkan no se aplica a las diferencias de trato entre países terceros que sólo deriven del propio acto que las establece. El alcance de este principio se limita a las diferencias de trato debidas a una acción exterior concreta y pública previa al acto legislativo de la Unión del que derivan.[63]

63. En primer lugar ha de observarse que este planteamiento privaría de efecto útil al principio de la sentencia Balkan. En efecto, equivale a exigir que se aporte una justificación, bajo la forma de tal acción, a una diferencia de trato entre países terceros, lo cual presupondría que ésta queda comprendida en el ámbito de aplicación del principio de igualdad de trato. Pues bien, el principio de la sentencia Balkan excluye precisamente la aplicabilidad del principio de igualdad de trato a las relaciones que la Unión mantiene con los diferentes países terceros.

64. Como ya se ha señalado en el punto 40 de las presentes conclusiones, tal exclusión se ajusta al Derecho internacional público. En efecto, las relaciones entre los sujetos de Derecho internacional público en general, y las relaciones exteriores de la Unión en particular, se caracterizan por su naturaleza ampliamente discrecional. A mi juicio, es desde este punto de vista desde el que el Abogado General Sir Gordon Slynn afirmó en sus conclusiones presentadas en el asunto Faust/Comisión que «aun cuando la falta de acuerdo de limitación de las exportaciones se derive de una discriminación arbitraria por parte de la Comisión, no se dará en ningún momento una discriminación ilícita entre importadores pues la Comisión no está obligada jurídicamente a tratar por igual a los países terceros».[64]

61 — Considerandos 5 y 6 de la Decisión n.º 377/2013.

62 — Considerando 9 de la Decisión n.º 377/2013.

63 — Al igual que la Decisión n.º 377/2013 controvertida en el asunto principal, los reglamentos que fijan los montantes compensatorios monetarios en cuestión en la sentencia de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), los reglamentos que establecen restricciones a las importaciones de determinados productos en cuestión en las sentencias de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:369), y de 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), la decisión de aprobación del acuerdo marco sobre los plátanos en cuestión en la sentencia de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo (C-122/95, EU:C:1998:94), o la decisión de aplicación de éste último en cuestión sobre la que versa la sentencia de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas en el asunto Faust/Comisión (52/81, EU:C:1982:205), p. 3779.

65. A diferencia de lo que alega Swiss, el principio de la sentencia Balkan no constituye, pues, una «excepción» al principio general de igualdad de trato. Este último principio no se aplica sin más al trato que la Unión dispensa a los diversos países terceros en la materialización de sus relaciones externas, so pena de hacer ésta notablemente más difícil e incluso imposible.[65] De hecho, las relaciones exteriores de la Unión se basan en decisiones de naturaleza política y diplomática apoyadas en múltiples parámetros y para las que el legislador debe disponer de amplias facultades discrecionales.[66] Además, a falta de un principio general de igualdad de trato entre Estados terceros en Derecho internacional público, la Unión restringiría unilateralmente su margen de maniobra en sus relaciones externas si se sometiera por sí sola a tal principio.

66. A la luz de estas consideraciones, me decanto por pensar, al igual que el Parlamento, que en su sentencia Balkan-Import-Export,[67] el Tribunal de Justicia examinó a mayor abundamiento, con objeto de reforzar su conclusión según la cual los reglamentos en cuestión no vulneraban el principio de igualdad de trato, si la diferencia de trato entre países terceros derivada de estos reglamentos estaba debidamente justificada.

67. Por lo demás, la interpretación por la que aboga Swiss equivale a considerar que, paradójicamente, el Tribunal de Justicia no aplicó el principio de la sentencia Balkan en la sentencia Balkan-Import-Export.[68] Pues bien, me parece difícil admitir que el Tribunal de Justicia haya consagrado por vez primera, en el apartado 14 de dicha sentencia, el citado principio para apartarse de inmediato de él en el apartado 15. Si tal hubiera sido su propósito, me parece que cuando menos habría afirmado expresamente que la situación en cuestión no quedaba comprendida en el ámbito de aplicación de dicho principio y habría precisado los motivos a que se debía tal exclusión.

68. En segundo lugar, los datos *circunstanciales* que caracterizan el contexto de los asuntos que dieron lugar a las sentencias Faust/Comisión[69] y Alemania/Consejo[70] no pueden erigirse, en mi opinión, en *condición* de la aplicabilidad del principio de la sentencia Balkan.

69. A este respecto, el Parlamento ha señalado acertadamente que, en la sentencia Faust/Comisión,[71] la existencia de un acuerdo comercial entre la Comunidad y China no explicaba directamente el trato preferencial de las importaciones procedentes de dicho país. Éste se debía a que China, a diferencia de Taiwán, se había comprometido unilateralmente a limitar sus importaciones. Dicho acuerdo, pues, no suponía más que un elemento del contexto general en el que se enmarcaban las relaciones comerciales entre la Comunidad y China.[72] En cualquier caso, no existía en modo alguno un acuerdo similar entre la Comunidad y Corea del Sur. Sin embargo, el Tribunal de Justicia validó igualmente la diferencia de trato entre Taiwán y Corea del Sur.

65 — A este respecto, el Abogado General Elmer ha observado pertinentemente en sus conclusiones presentadas en el asunto Alemania/Consejo (C-122/95, EU:C:1997:309), punto 61: «por consiguiente, el Derecho comunitario no protege a los operadores frente a eventuales efectos negativos derivados de las relaciones políticas de la Comunidad con los países terceros, que por otro lado difícilmente pueden diferenciarse de los riesgos comerciales habituales. Admitir lo contrario podría también tener la consecuencia de dificultar especialmente la adopción de medidas de política comercial por parte de la Comunidad».

66 — Con carácter general, según reiterada jurisprudencia, cuando una autoridad de la Unión debe realizar valoraciones complejas, dispone de una amplia facultad discrecional cuyo ejercicio está sujeto a un control jurisdiccional limitado. Véanse, en particular, las sentencias de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), apartado 8, y de 7 de abril de 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava y otros/Consejo y Consejo/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P y C-193/14 P, EU:C:2016:209), apartado 34.

67 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Sentencia de 22 de enero de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Este acuerdo entre la Comunidad y China pretendía «fomentar la expansión armoniosa de sus intercambios comerciales recíprocos» (véase la sentencia de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión, 52/81, EU:C:1982:369, p. 3755).

70. Por cuanto atañe a los télex intercambiados entre la Comunidad y China en el marco de la preparación del compromiso de autolimitación suscrito por esta última, éstos constituyen actos unilaterales y probablemente confidenciales. Pues bien, Swiss invoca, para respaldar su tesis, la necesidad de un control público, en particular por el Parlamento, de los motivos que justifiquen las diferencias de trato entre Estados terceros. Además, no se percibe en el caso de autos la necesidad de tal control por el Parlamento, pues esta institución no es sino uno de los coautores de la Decisión n.º 377/2013.

71. A mi entender, estas circunstancias demuestran simplemente que la diferencia de trato entre países terceros en cuestión en las sentencias antes citadas se enmarcaban inequívocamente en un contexto internacional. Tal era también el caso, además, del trato diferenciado en cuestión en el asunto Balkan-Import-Export.[73] Lo mismo ocurre con la distinción entre países terceros prevista en la Decisión n.º 377/2013.[74] Con carácter general, el trato que la Unión dispensa a los diferentes países terceros me parece, por su propia esencia, vinculado siempre a un contexto internacional.

72. Habida cuenta de estas consideraciones, la aplicabilidad del principio de la sentencia Balkan no depende, en mi opinión, de la existencia, previa al acto legislativo de la Unión que establece una diferencia de trato entre países terceros, de una acción exterior concreta y pública de la Unión que haya dado lugar a esta diferencia de trato.

5. Conclusión sobre la validez de la Decisión n.º 377/2013

73. De las observaciones que preceden se desprende que el alcance del principio de la sentencia Balkan no podrá limitarse a los supuestos en que el acto legislativo de la Unión que establece una diferencia de trato entre países terceros se enmarque en una acción exterior de la Unión que revista las características descritas en el punto 54 de las presentes conclusiones.

74. En consecuencia, este principio se aplica en el caso de autos. La Unión no está, por consiguiente, obligada a dispensar un mismo trato, por un lado, a los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza y, por otro, a los vuelos entre los Estados miembros del EEE y los demás Estados terceros, pues la diferencia de trato entre estas rutas áreas se asimila a una diferencia de trato entre terceros países.[75] La Unión tampoco está obligada a tratar por igual a los operadores de estas dos categorías de vuelos. En efecto, la diferencia de trato entre los operadores por razón del destino y del origen de los vuelos que operan constituye la consecuencia automática, en el sentido de la sentencia Faust/Comisión,[76] de la diferencia de trato entre las rutas aéreas.

73 — En particular, el trato más favorable dispensado a las importaciones de quesos suizos tenía como telón de fondo una controversia comercial entre Suiza y la Comunidad en relación con la aplicación del GATT (véase la sentencia de 22 de enero de 1976, 55/75, EU:C:1976:8), apartado 25.

74 — Véase el punto 60 de las presentes conclusiones. Por otro lado, el acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre transporte aéreo firmado el 21 de junio de 1999 en Luxemburgo, aprobado en nombre de la Comisión por la Decisión n.º 2002/309/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión respecto al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, de 4 de abril de 2002, sobre la celebración de siete Acuerdos con la Confederación Suiza (DO 2002, L 114, p. 1), da fe de las relaciones específicas que mantienen en el ámbito al que se refiere la Decisión n.º 377/2013. En particular, del artículo 1, apartado 2, y del anexo I de dicho acuerdo se desprende que se aplica a Suiza una parte significativa del acervo de la Unión en materia de transporte aéreo. Además, en la época de la adopción de esta Decisión, la Unión y Suiza mantenían negociaciones dirigidas a vincular el RCDE UE al RCDE suizo relativo al sector de la aviación.

75 — Véase el punto 36 de las presentes conclusiones.

76 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, EU:C:1982:369), apartado 25.

75. Los Gobiernos italiano y del Reino Unido, así como el Parlamento, el Consejo y la Comisión han invocado, por otro lado, sólidos argumentos para justificar, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia lo exigiera, esta última diferencia de trato. Estos argumentos suscitan en esencia consideraciones relativas al contexto internacional en el que se enmarca la Decisión n.º 377/2013, como las mencionadas en el punto 60 de las presentes conclusiones. No me parece necesario examinar tales argumentos de forma más detallada. En efecto, dado que no se aplica ningún principio general de igualdad de trato a tal diferencia de trato, no es necesario que ésta se encuentre justificada.

76. Por estos mismos motivos, carece de relevancia la constatación de que, mediante el Reglamento (UE) n.º 421/2014, el legislador haya pretendido, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016, la excepción temporal de la aplicación del RCDE UE a todos los vuelos con destino u origen en todos los países no miembros del EEE, lo cual comprende a Suiza.[77] Esta constatación sería potencialmente pertinente únicamente en el supuesto de que debiera aportarse una justificación a la diferencia de trato derivada de la Decisión n.º 377/2013. Pues bien, he llegado a la conclusión de que no se daba tal situación. En cualquier caso, me parece que el legislador está facultado para reajustar las políticas en materia de relaciones externas de la Unión en función, sobre todo, de la evolución del contexto internacional en el que se enmarcan.[78]

77. Estas consideraciones me llevan a concluir que el artículo 1 de la Decisión n.º 377/2013 no vulnera el principio general de igualdad de trato en la medida en que la excepción que prevé no se aplica a los vuelos entre los Estados miembros del EEE y Suiza.

D. *Sobre la segunda cuestión*

78. A mi juicio, no procede responder a la segunda cuestión prejudicial, puesto que se ha de dar una respuesta negativa a la primera.

V. Conclusión

79. A la vista de todas las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos a la primera cuestión planteada por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo Civil), Reino Unido]:

«El artículo 1 de la Decisión n.º 377/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2013, que establece una excepción temporal a la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, no es contrario al principio general de igualdad de trato en la medida en que la excepción que prevé no se aplica a los vuelos entre los Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza.»

77 — Artículo 1, número 1, del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, desde entonces a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional (DO 2014, L 129, p. 1).

78 — El Parlamento ha señalado a este respecto que las negociaciones relativas a la vinculación del RCDE UE al RCDE suizo se suspendieron a raíz de la votación, en febrero de 2014, de la reintroducción de cuotas de inmigrantes en Suiza, antes de ser reanudadas en marzo de 2015. Por otro lado, se habían entablado negociaciones dirigidas a vincular el RCDE UE al RCDE de Australia. Además, las negociaciones relativas a la elaboración de un RCDE mundial no habían progresado tanto como se había esperado en el marco de la OACI.