Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 19. juulil 2016[1]

Kohtuasi C-272/15

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)
(apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (tsiviilkolleegium), Ühendkuningriik))

Keskkond — Direktiiv 2003/87/EÜ — Liidus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem — Otsus nr 377/2013/EL — Kehtivus — Ajutine erand kohustusest heitkoguseid kontrollida ja nendest aru anda ning tagastada saastekvoodid Euroopa Majanduspiirkonna riikide ja enamiku kolmandate riikide vaheliste lendude puhul — Euroopa Majanduspiirkonna riikide ja Šveitsi vaheliste lendude väljajätmine — Kolmandate riikide erinev kohtlemine — Võrdse kohtlemise üldpõhimõte — Kohaldamatus

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Liidus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (edaspidi „ELi HKS“ (ELi heitkogustega kauplemise süsteem)), mis loodi direktiiviga 2003/87/EÜ,[2] kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2012 heitkogustele, mis on seotud õhusõidukite lendudega, mille algus- või sihtpunkt asub Euroopa Majanduspiirkonna (edaspidi „EMP“) liikmesriigis.[3]

2. Ent otsusega nr 377/2013/EL[4] peatati ajutiselt süsteemi kohaldamine heitkogustele, mis tulenevad EMP liikmesriikide ja enamiku kolmandate riikide vahelistest lendudest. Kehtestatud moratooriumist arvati siiski välja lennud EMP liikmesriikide ja teatavate liiduga tihedalt seotud või assotsieerunud alade ja riikide (sh Šveitsi) vahel.[5]

3. Eelotsusetaotlusega soovib Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (tsiviilkolleegium), Ühendkuningriik) Euroopa Kohtult teada eelkõige seda, kas nimetatud otsus on kehtiv, arvestades asjaolu, et sellega sätestatakse lendude erinev kohtlemine ühelt poolt juhul, kui need suunduvad Šveitsi ja algavad Šveitsist, ja teiselt poolt juhul, kui need suunduvad teistesse kolmandatesse riikidesse või algavad nendest kolmandatest riikidest.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiviga 2008/101/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et lisada lennutegevus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT 2009, L 8, lk 3).

3 — Vt käesolev ettepanek, punktid 5 ja 6.

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. aprilli 2013. aasta otsus ajutise erandi tegemise kohta direktiivist 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem (ELT 2013, L 113, lk 1).

5 — Vt käesolev ettepanek, punktid 11–16.

II. Õiguslik raamistik

A. *Liidu õigus*

1. Direktiiv 2003/87

4. Direktiivi 2003/87 põhjenduse 5 kohaselt aitab see direktiiv kaasa sellele, et liit ja selle liikmesriigid täidaksid kohustusi, mis on võetud vastavalt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokollile.[6]

5. Algselt ei kohaldatud ELi HKSi lennutegevusest tulenevatele heitkogustele. Kuid tulenevalt kõnealusesse direktiivi direktiiviga 2008/101/EÜ[7] tehtud muudatustest kohaldatakse ELi HKSi kõikide liidu territooriumil asuvatelt lennuväljadelt väljuvate ja neisse saabuvate lendude suhtes alates 1. jaanuarist 2012.[8]

6. EMP ühiskomitee otsustega nr 146/2007[9] ja nr 6/2011[10] inkorporeeriti vastavalt direktiivid 2003/87 ja 2008/101 Euroopa Majanduspiirkonna lepingusse (edaspidi „EMP leping“)[11].

7. Direktiivi 2003/87 artikli 3e kohaselt võivad õhusõidukite käitajad taotleda igal kalendriaastal liikmesriikidelt saastekvootide tasuta eraldamist. Nimetatud direktiivi artiklis 3d on sätestatud täiendavate saastekvootide enampakkumisele panemine liikmesriikide poolt. Direktiivi artikli 3 punkti a kohaselt võimaldab iga tasuta eraldatud või tasu eest omandatud kvoot selle omanikul kindlaksmääratud aja jooksul õhku paisata ühe tonni süsinikdioksiidi ekvivalentkoguseid. Kvoote võib üle anda direktiivi artikli 12 lõikes 1 sätestatud tingimustel.

8. Direktiivi 2003/87 artikli 12 lõike 2a kohaselt tagavad liikmesriigid, et iga aasta 30. aprilliks tagastab iga õhusõiduki käitaja saastekvoodid, mille arv on võrdne eelneva kalendriaasta heitkoguste üldkogusega ja mis tulenevad tema lennutegevustest.

9. Selle direktiivi artikli 14 lõige 3 kohustab liikmesriike tagama, et iga õhusõiduki käitaja teeb seiret ja annab aru tema poolt käitatavast õhusõidukist pärinevate heitkoguste kohta pärast iga aasta lõppu.

10. Direktiivi artikli 16 lõikes 3 on sätestatud, et liikmesriigid peavad tagama, et õhusõiduki käitaja, kes ei tagasta piisaval hulgal kvoote, et täita sama direktiivi artikli 12 lõikest 2a tulenevat kohustust, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi maksma. Artikli 16 lõike 5 kohaselt võib õhusõiduki käitajale, kes ei ole täitnud direktiivi 2003/87 nõudeid, teatud tingimustel kehtestada ka tegevuskeelu.

2. Otsus nr 377/2013

11. Otsusega nr 377/2013 kehtestati moratoorium teatavate direktiivis 2003/87 sätestatud nõuete suhtes. EMP Ühiskomitee otsusega nr 50/2013[12] inkorporeeriti nimetatud otsus EMP lepingusse.

6 — Kyoto protokoll kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 25. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/358/EÜ (EÜT 2002, L 130, lk 1; ELT eriväljaanne 11/42, lk 24).

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et lisada lennutegevus ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT 2009, L 8, lk 3).

8 — Direktiivi 2003/87 artikli 2 lõige 1 ja I lisa punkt 6.

9 — EMP Ühiskomitee 26. oktoobri 2007. aasta otsus, millega muudetakse Euroopa Majanduspiirkonna lepingu XX lisa (keskkond) (ELT 2008, L 100, lk 92).

10 — EMP Ühiskomitee 1. aprilli 2011. aasta otsus, millega muudetakse Euroopa Majanduspiirkonna lepingu XX lisa (Keskkond) (ELT 2011, L 93, lk 35).

11 — 2. mai 1992. aasta leping (EÜT 1994, L 1, lk 3; ELT eriväljaanne 11/52, lk 3).

12 — EMP Ühiskomitee 30. aprilli 2013. aasta otsus nr 50/2013, millega muudetakse EMP lepingu XX lisa („Keskkond“) (ELT 2013, L 231, lk 24).

12. Otsuse nr 377/2013 põhjenduses 5 mainitakse Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (edaspidi „ICAO“) tehtud edusamme „võtmaks […] vastu üleilmne heitekoguste vähendamise poliitika raamistik, mis hõlbustaks riikidel kohaldada turupõhiseid meetmeid rahvusvahelise lennunduse heitkoguste suhtes, ning üleilmse turupõhise meetme väljatöötamisel“. Otsuse põhjenduse 6 kohaselt on otsuse eesmärk „[k]õnealuste edusammude soodustami[ne] ja [nende] hoogustami[ne]“, lükates edasi direktiivis 2003/87 sätestatud nõuete täitmise selliste lendude suhtes, mida teostatakse väljaspool liitu asuvate riikide lennuväljadele ja lennuväljadelt, välja arvatud Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) liikmete, EMP riikide sõltkondade ja territooriumide ja liiduga ühinemislepingu allkirjastanud riikide puhul.

13. Otsuse põhjendus 9 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas otsuses sätestatud erand ei tohiks mõjutada keskkonna terviklikkust ega kliimamuutusi käsitlevate liidu õigusaktide peamist eesmärki ning see ei tohiks põhjustada konkurentsimoonutusi. Sellest tulenevalt, ja [direktiivi 2003/87] (mis moodustab osa liidu õigusraamistikust, mille eesmärk on täita liidu sõltumatu kohustus vähendada 2020. aastaks heitkoguseid 20% võrreldes 1990. aasta tasemega) peamise eesmärgi säilitamiseks tuleks kõnealust direktiivi jätkuvalt kohaldada liikmesriikide territooriumil asuvatele lennuväljadele saabuvate või sealt lahkuvate lendude suhtes, mis saabuvad teatavate liidust väljaspool asuvate tihedalt seotud või assotsieerunud alade või riikide lennuväljadelt või lahkuvad sinna.“

14. Otsuse artiklis 1 on sätestatud, et „[e]randina [direktiivi 2003/87] artiklist 16 ei võta liikmesriigid õhusõiduki käitajate suhtes nimetatud direktiivi artikli 12 lõikes 2a ja artikli 14 lõikes 3 kalendriaastateks 2010, 2011 ja 2012 sätestatud nõuetest tulenevaid meetmeid seoses lendude teostamisega selliste väljaspool liitu asuvate riikide lennuväljadele ja lennuväljadelt, mis ei ole EFTA liikmed, Euroopa Majanduspiirkonna riikide sõltkonnad ja territooriumid ega liiduga ühinemislepingu allkirjastanud riigid, juhul kui sellistele õhusõiduki käitajatele ei ole 2012. aastal eraldatud kõnealuseks tegevuseks tasuta saastekvoote, või juhul, kui neile on sellised saastekvoodid eraldatud, kuid nad on hiljemalt 30. päeval pärast käesoleva otsuse jõustumist tagastanud liikmesriikidele kehtetuks tunnistamiseks kõnealuse tegevuse võrdlusaastal 2010 põhinevale tõendatud tonnkilomeetrite osakaalule vastava arvu 2012. aasta lennunduse saastekvoote.“

15. Kategooria „EFTA liikmed“ nimetatud sätte tähenduses tähendas konkreetselt Šveitsi, kuna ülejäänud kolm EFTA liikmesriiki, st Island, Lichtenstein ja Norra, on ühtlasi ka EMP liikmed. Niisiis ei puudutanud moratoorium neid niikuinii, kuna ELi HKSi kohaldati jätkuvalt EMP siselendude suhtes.[13] Kategooria „Euroopa Majanduspiirkonna riikide sõltkonnad ja territooriumid“ all peeti silmas EMP riikide ülemeremaid ja territooriume.[14] Kategooria „liiduga ühinemislepingu allkirjastanud riigid“ hõlmas üksnes Horvaatiat. Niisiis olid ainsad lennud kolmandate riikide (st riikide, mis ei kuulu EMP-sse) lennuväljadele või lennuväljadelt, mis jäid moratooriumi kohaldamisalast välja, sellised lennud, mis väljusid Šveitsi või Horvaatia lennuväljadelt või saabusid sinna. Pärast Horvaatia ühinemist Euroopa Liiduga 1. juulil 2013, oli Šveits ainus kolmas riik, mida kõnealune erand puudutas.

16. Vastavalt kõnealuse otsuse artiklile 6 kohaldatakse otsust alates 24. aprillist 2013 – seega mõned päevad enne 30. aprilli 2013. aasta tähtaega, mis oli direktiivi 2003/87 artikli 12a alusel sätestatud 2012. aasta jooksul tekitatud heitkogustega võrdse arvu saastekvootide tagastamiseks.

13 — Vt komisjoni teatis – Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse nr 377/2013/EL (ajutise erandi tegemise kohta direktiivist 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem) rakendamise suunised (ELT 2013, C 289, lk 1) (edaspidi „komisjoni suunised“) (punkt 2.1.1).

14 — Komisjoni suunised (punkt 2.1.2).

B. *Ühendkuningriigi õigus*

17. Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013-ga (2013. aasta (muutmis-) määrus, mis käsitleb kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi, edaspidi „põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik õigusakt“) muutis Secretary of State for Energy and Climate Change (energeetika ja kliimamuutuste minister, Ühendkuningriik) kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi käsitlevat siseriiklikku õigusakti (millega võeti siseriiklikku õigusesse üle direktiiv 2003/87), et rakendada otsust nr 377/2013.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

18. Swiss International Air Lines AG (edaspidi „Swiss“), Šveitsis asuv lennuettevõtja, omandas 2012. aastaks teatava arvu kasvuhoonegaaside saastekvoote nii tasuta kui ka tasu eest. Nimetatud lennuettevõtja tagastas 2012. aastal EMP riikide ja Šveitsi vahel teostatud lendudest tulenevate heitkogustega võrdse arvu kvoote.

19. Swiss palus High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division’il (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskolleegium), Ühendkuningriik) tühistada põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik õigusnorm, kuna see jätab lennud EMP riikide ja Šveitsi vahel välja ELi HKSi kohaldamise moratooriumist. Taotlust põhjendades tugines Swiss väitele, et otsus nr 377/2013, mida selle õigusnormiga rakendatakse siseriiklikus õiguses, on vastuolus liidu õigusega. Swiss väitis täpsemalt, et otsus rikub võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, kuna jätab nimetatud lennud moratooriumist välja, samas kui selle kohaldamisalasse kuuluvad EMP riikide ja enamiku kolmandate riikide vahelised lennud.

20. Ühtlasi palus Swiss tühistada EMP riikide ja Šveitsi vaheliste lendudega seotud kvootide tagastamine ning teha vastav parandus saastekvootide registrisse. Teise võimalusena palus Swiss rahalist hüvitist nende ostetud saastekvootide väärtuse ulatuses, mis ta tagastas, või mis tahes muud asjakohast hüvitist.

21. Kuna kaebus jäeti rahuldamata, esitas Swiss apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

22. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (tsiviilkolleegium)) otsustas 24. märtsi 2015. aasta otsusega menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [otsus nr 377/2013] rikub liidus kehtivat võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, niivõrd kui vaidlusaluses otsuses on kehtestatud moratoorium nõuetele tagastada saastekvoodid, mis on kehtestatud [direktiiviga 2003/87] seoses lendudega [EMP] riikide ja peaaegu kõikide EMP-väliste riikide vahel, kuid ei ole laiendatud seda moratooriumi lendudele EMP riikide ja Šveitsi vahel?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav: milline õiguskaitsevahend tuleb võimaldada [Swissi] olukorras olevale kaebajale, kes on tagastanud saastekvoodid lendude suhtes, mis toimusid 2012. aasta jooksul EMP riikide ja Šveitsi vahel, et ennistada kaebaja olukord, nagu see oleks olnud, kui EMP riikide ja Šveitsi vahelisi lende ei oleks moratooriumi alt välja jäetud. Eelkõige:

   a) Kas registrisse tuleb teha parandus nii, et selles kajastuks väiksem arv saastekvoote, mille niisugune kaebaja olnuks kohustatud tagastama, kui lennud Šveitsi või Šveitsist oleksid kuulunud selle moratooriumi kohaldamisalasse?

   b) Kui vastus on jaatav: millise meetme (kui üldse) peab siseriiklik pädev asutus ja/või siseriiklik kohus võtma tagamaks, et tagastatud täiendavad saastekvoodid antakse niisugusele kaebajale tagasi?

c) Kas niisugusel kaebajal on õigus nõuda Euroopa Parlamendilt ja nõukogult ELTL artikli 340 alusel hüvitist kahju eest, mis talle on tekitatud seetõttu, et ta pidi otsuse nr 377/2013 tagajärjel tagastama täiendavaid saastekvoote?

d) Kas kaebajale tuleb anda mingil muul kujul hüvitist ja kui, siis millist?“

23. Swiss, Itaalia ja Ühendkuningriigi valitsus, Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Kõik peale Itaalia valitsuse olid esindatud ka 4. mai 2016. aasta kohtuistungil.

IV. Analüüs

A. *Sissejuhatavad märkused*

24. Kõigepealt väitis komisjon – vaidlustamata Euroopa Kohtu pädevust või eelotsuse küsimuste vastuvõetavust – et Ühendkuningriik on rikkunud liidu õigust, võttes põhikohtuasjas käsitletava siseriikliku õigusnormiga meetme, mis võtab otsuse nr 377/2013 üle siseriiklikku õigusesse.

25. Komisjon märgib, et nimetatud õigusnorm muudab direktiivi 2003/87 üle võtnud siseriiklikku õigusakti ja kordab otsuse nr 377/2013 sisu. Kõnealune meede varjab seega otsusega kehtestatud sätete õiguslikku laadi ja nende otsest kohaldatavust. Kohtuistungil palus komisjon sisuliselt neil põhjustel Euroopa Kohtul tuvastada, et põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik õigusnorm on kehtetu.

26. Meenutan sellega seoses, et Euroopa Kohtul puudub ELTL artikli 267 kohaselt pädevus otsustada siseriiklike õigusnormide kokkusobivuse üle liidu õigusega. [15]

27. Euroopa Kohus on siiski pädev esitama eelotsusetaotluse esitanud kohtule liidu õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mis võimaldavad viimasel hinnata selliste normide kokkusobivust, et nimetatud kohus saaks teha otsuse. [16] Kuid käesoleva menetluse raames ületaks ka selline tegevus minu arvates Euroopa Kohtu pädevust. Komisjoni esitatud väited nimelt puudutavad probleemistikku, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tõstatanud. Vastavalt ELTL artikliga 267 sätestatud pädevuste jaotusele on aga üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne määrata kindlaks Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste eesmärk. [17]

28. Neil asjaoludel leian, et Euroopa Kohus ei pea vastama komisjoni esitatud sissejuhatavatele märkustele.

29. Igal juhul kaldun ma arvama, et liidu õigusega ei ole vastuolus selliste meetmete võtmine, mis võtavad otsuse nr 377/2013 üle siseriiklikku õigusesse.

15 — Vt eelkõige kohtuotsus, 23.3.2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 — Vt eelkõige kohtuotsus, 23.3.2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

17 — Vt kohtuotsused, 3.10.1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, punktid 9 ja 10) ja 12.2.2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, punkt 29). Komisjonil on siiski võimalik vajaduse korral need väited esitada Ühendkuningriigi suhtes ELTL artikli 258 alusel algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames (vt kohtuotsused, 7.2.1973, komisjon *vs.* Itaalia (39/72, EU:C:1973:13, punkt 15) ja 28.3.1985, komisjon *vs.* Itaalia (272/83, EU:C:1985:147, punkt 4)).

30. Euroopa Kohus on korduvalt tuvastanud, et määruste vastuvõtmiseks meetmete võtmine liikmesriikide poolt rikub liidu õigust, kuna see takistab määrustele ELTL artikli 288 teise lõiguga ette nähtud vahetut kohaldatavust ning ei võimalda seega määrusi kogu liidus samaajal ja ühetaoliselt kohaldada.[18] Eelkõige ei tohi liikmesriigid vastu võtta akte, millega varjatakse õigussubjektide eest õigusnormi liidu õigusest tulenemist ning sellest tulenevaid tagajärgi.[19]

31. Käesoleval juhul kohustab otsus nr 377/2013 liikmesriike hoiduma teatavate direktiivi 2003/87 kohaste meetmete kohaldamisest. Ehkki liikmesriigid on kohustatud nimetatud otsuse täide viima, võttes vajaduse korral vastu teatavaid haldusakte,[20] ei sõltu selle kohaldatavus otsuse siseriiklikku õigusesse ülevõtmisest või sellesse inkorporeerimisest. Niisiis ei ole otsuses nr 377/2013 ühtegi sätet selle ülevõtmise kohta liikmesriikide poolt:[21] artikli 6 alusel kohaldatakse seda otsust alates selle vastuvõtmise päevast. Seega on kõnealune otsus minu arvates sarnaselt määrusele vahetult kohaldatav.[22]

32. Siiski, isegi kui oletada, et käesoleva ettepaneku punktis 30 mainitud põhimõte, mis kehtib määruste puhul, laieneb ka otsustele, ei keela see põhimõte kategooriliselt siseriiklikku õigusse ülevõtmise meetmete võtmist. Euroopa Kohus on ka tunnistanud, et teatud tingimustel võib määruse sätteid sellistes meetmetes korrata, eelkõige selleks, et suurendada määruse rakendussätete omavahelist sidusust ja muuta need adressaadile arusaadavamaks.[23]

33. Käesoleva kohtuasja puhul on minu arvates tegemist just sellise olukorraga. Otsuse nr 377/2013 ja direktiivi 2003/87 vahelist seost arvestades peaks liikmesriikidel olema õigus võtta meetmeid nimetatud otsuse siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks, et oleks tagatud õige arusaamine nimetatud direktiivi ulatusest ja õiguskindlus. Kui selliseid meetmeid ei võeta, ei kajastu direktiivi ülevõtmise siseriiklikes õigusnormides otsusega nr 377/2013 kehtestatud moratoorium. Asjaomased õhusõidukite käitajad võivad seega valesti aru saada nende kohustuste ulatusest, mis on neile kehtestatud kõnealuste õigusnormidega. Pealegi, kuna sellised meetmed on lahutamatult seotud kõnealuste õigusnormidega, ei varja need asjaolu, et nendega kehtestatavad kohustused tulenevad liidu õigusest.

34. Põhikohtuasja raames on eelotsusetaotluse esitanud kohus suurepäraselt ära tundnud põhikohtuasjas käsitletava siseriikliku õigusaktiga sätestatud normide algupära. Samuti on nimetatud kohus täiesti õigesti leidnud, et kuna see õigusakt lisab otsuse nr 377/2013 siseriiklikku õigusesse, sõltub selle kehtivus nimetatud otsuse kehtivusest, mistõttu esitaski ta Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.

18 — Vt selle kohta kohtuotsused, 7.2.1973, komisjon *vs.* Itaalia (39/72, EU:C:1973:13, punktid 16–18); 10.10.1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, punkt 10) ja 15.11.2012, Al-Aqsa *vs.* nõukogu ja Madalmaad *vs.* Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, punktid 85–87).

19 — Vt eelkõige kohtuotsused, 10.10.1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, punkt 11) ja Al-Aqsa *vs.* nõukogu ja Madalmaad *vs.* Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 — Vt eelkõige komisjoni suuniste punkt 3.3.2 (heitkoguste ühikute kehtetuks tunnistamise kohta) ja punkt 3.3.3 (heitkoguste ühikute tagasiandmise teabe avaldamine). Euroopa Kohtu praktikast (vt eelkõige kohtuotsus, 5.5.2015, Hispaania *vs.* nõukogu (C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 94 ja seal viidatud kohtupraktika)) tuleneb, et keeld võtta meetmeid määruse siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks ei takista liikmesriikidel „vajalike õigus-, haldus- ja finantsmeetmete võtmis[t] selle määruse sätete tõhusaks kohaldamiseks“.

21 — Ma ei nõustu sellega seoses Ühendkuningriigi valitsuse välja pakutud tõlgendusega, mille kohaselt otsuse nr 377/2013 artiklis 4 olev viide otsuse „rakendamisele“ tähendab, et liikmesriigid peavad võtma meetmeid selle otsuse siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks. Nimetatud sättes on täpsemalt märgitud, et „[k]omisjon koostab [kõnealuse] otsuse rakendamiseks vajalikud suunised.“ Minu arvates viitab rakendamise mõiste selles kontekstis üksnes liikmesriikide kohustusele kohaldada otsust nr 377/2013 nii, et täidetaks sellega neile kehtestatud kohustused. Sellist tõlgendust kinnitavad komisjoni suunised, mis on koostatud otsuse artikli 4 kohaselt ja mille eesmärk on saavutada otsuse ühtlustatum „kohaldamine“ liikmesriikide pädevate asutuste poolt (vt eelkõige komisjoni suunised, punkt 1).

22 — Vahetu kohaldatavuse ja vahetu õigusmõju erinevuse kohta vt Winter, J. A., „Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law“, *CMLRev*, 1972, 2. kd, lk 425–438. Minu arvates on otsuse nr 377/2013 sätetel ka vahetu õigusmõju, kuna need kehtestavad liikmesriikidele kohustusi selgelt, täpselt ja tingimusteta, ning nende rakendamine ei eelda meetmete võtmist kaalutlusõiguse alusel (vt kohtuotsus, 15.1.1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punkt 47)). Liikmesriikidele kehtestatud kohustustele vastavad õigused, millele õhusõidukite käitajad võivad tugineda liikmesriikide kohtutes.

23 — Kohtuotsus, 28.3.1985, komisjon *vs.* Itaalia (272/83, EU:C:1985:147, punkt 27). Vt ka kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, punkt 55).

B. *Väidetava erineva kohtlemise olemuses*

35. Otsuse nr 377/2013 artikkel 1 keelab põhimõtteliselt liikmesriikidel karistada õhusõidukite käitajaid juhul, kui nad ei täida neile direktiiviga 2003/87 pandud seire- ja aruandluskohustusi 2010., 2011. ja 2012. aasta jooksul tekitatud heitkoguste puhul ning tagastamiskohustusi 2012. aastal tekitatud heitkogustele vastavate saastekvootide puhul,[24] tingimusel et asjaomased heitkogused olid seotud lendudega EMP riikide ja liiduväliste riikide – eelkõige välja arvatud Šveits[25] – vahel.

36. Jättes moratooriumi kohaldamisalast välja lennud Šveitsi ja Šveitsist, annab kõnealune säte alust lennumarsruutide erinevaks kohtlemiseks sõltuvalt lendude siht- ja alguspunktidest. Nagu väidab parlament, on selline vahetegemine lennumarsruutide vahel samaväärne kolmandate riikide erineva kohtlemisega.[26] Lennumarsruudid määratletakse tõepoolest üksnes nende riikide järgi, mida need ühendavad. Kolmandate riikide erinevast kohtlemisest tuleneb seejärel õhusõidukite käitajate erinev kohtlemine olenevalt sellest, milliseid lende nad teostavad – st nende tegevusega seotud geograafilise kriteeriumi alusel.

37. Lisaks, ehkki moratooriumi kohaldamine ei sõltu õhusõidukite käitajate riikkondsusest või registreeritud asukohast, võib Šveitsi suunduvate või sealt väljuvate lendude väljajätmine Šveitsis asuvaid käitajaid – näiteks Swissi – mõjutada rohkem kui muudes kolmandates riikides asuvaid käitajaid, kuna esimeste tegevuses on nimetatud lennud tähtsamal kohal.

38. Selleks et hajutada igasugune kahtlus selles küsimuses, märgin, et kodakondsuse või asukoha alusel võrdse kohtlemise üldpõhimõte,[27] mille konkreetseks väljenduseks on ELTL sätted, mis käsitlevad liikumisvabadusi, on määratud üksnes liikmesriikide kodanikele ja ettevõtjatele, kelle asukoht on liidus.[28] Ka EÜ ja Šveitsi vahelise õhutranspordialase kokkuleppe[29] artikkel 3, mis käsitleb kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu kokkuleppe kohaldamisalas, keelab minu arvates diskrimineerimise üksnes Šveitsis asuvate ja liidus asuvate äriühingute vahel (mitte Šveitsis asuvate ja kolmandates riikides asuvate äriühingute vahel). On aga selge, et otsus nr 377/2013 ei aseta liidus asuvaid õhusõidukite käitajaid soodsamasse olukorda võrreldes Šveitsis asuvate käitajatega. Sellega kehtestatud moratoorium ei hõlma nimelt ei EMP riikide ja Šveitsi vahelisi lendusid ega EMP siselendusid. Swiss muide ei viita õhusõidukite käitaja riikkondsuse või asukoha alusel kaudse diskrimineerimise olemasolule.

39. Niisiis tuleb esimesele küsimusele vastamiseks analüüsida otsuse nr 377/2013 kehtivust, arvestades võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, mis piirab liidu institutsioonide pädevusi, nõudes üldiselt, et „sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud“.[30]

24 — Seda erandit kohaldatakse vaid juhul kui õhusõidukite käitaja, kes sai 2012. aastaks tasuta saastekvoote, tagastas neid kõnealuse erandi alla kuuluvatest lendudest tulenevatele heitkogustele vastava arvu.

25 — Pärast Horvaatia ühinemist liiduga oli Šveits ainus kolmas riik, keda see erand puudutas (vt käesolev ettepanek, punkt 15).

26 — Euroopa Kohus on samamoodi otsustanud, et kaupade erinev kohtlemine nende päritolu alusel kujutab endast kolmandate riikide erinevat kohtlemist (vt eelkõige kohtuotsused, 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punkt 14); 28.10.1982, Faust *vs*. komisjon (52/81, EU:C:1982:369, punkt 25) ja 10.3.1998, Saksamaa *vs*. nõukogu (C-122/95, EU:C:1998:94, punkt 56)).

27 — Euroopa Kohus on rõhutanud 28. jaanuari 1986. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Prantsusmaa (270/83, EU:C:1986:37, punkt 18), et kuna ettevõtja asukoht määrab kindlaks ettevõtja allumise teatava riigi õiguskorrale, on see võrreldav füüsilise isiku kodakondsusega.

28 — Vt ELTL artiklid 49, 54, 56 ja 62.

29 — Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline õhutranspordialane kokkulepe, allkirjastatud 21. juunil 1999 Luxembourgis, ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni (teadus- ja tehnikakoostöö kokkuleppe osas) 4. aprilli 2002. aasta otsusega 2003/309/EÜ, Euratom seitsme kokkuleppe sõlmimise kohta Šveitsi Konföderatsiooniga (EÜT L 114, lk 1; ELT eriväljaanne 11/41, lk 89).

30 — Vt kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

C. *„Balkani kohtuotsuse põhimõtte“ ulatus (esimene küsimus)*

1. Sissejuhatavad märkused

40. Üldiselt reguleerib riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kui rahvusvahelise avaliku õiguse subjektide vahelisi suhteid rahvusvaheline avalik õigus. Nagu komisjon kohtuistungil märkis, ei sisalda nimetatud õigus mingit võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, mis kohustaks üht subjekti teisi subjekte võrdselt kohtlema.[31]

41. Ka liidu õiguses ei ole sätestatud võrdset kohtlemist kolmandate riikide vahel. Euroopa Kohus nentis kohtuotsuses Balkan-Import-Export, et „asutamislepingus ei sisaldu üldpõhimõtet, mis kohustaks [liitu] välissuhete valdkonnas kolmandaid riike igas suhtes võrdselt kohtlema“.[32]

42. Kohtuotsuses Faust *vs*. komisjon täpsustas Euroopa Kohus selle nendingu tagajärgi majandustegevuses osalejate jaoks ning märkis, et „kui kolmandate riikide erinev kohtlemine on [liidu] õigusega kooskõlas, tuleb ettevõtjate erinevat kohtlemist ühenduse piires samuti pidada [liidu] õiguse kohaseks, kui see erinev kohtlemine on pelgalt automaatne tagajärg, mis tuleneb niisuguste kolmandate riikide erinevast kohtlemisest, kellega need ettevõtjad on astunud kaubandussuhetesse“.[33] Selline järeldus laieneb minu arvates *a fortiori* liidust väljaspool asuvate majandustegevuses osalejate (või liidus asuvate majandustegevuses osalejate ja liidust väljaspool asuvate majandustegevuses osalejate) erinevale kohtlemisele.

43. Põhimõte, mille Euroopa Kohus tõi välja kohtuotsuses Balkan-Import-Export,[34] ja sellest tehtud järeldus kohtuotsuses Faust *vs*. komisjon[35] moodustavad koos põhimõtte, mida ma edaspidi nimetan „Balkani kohtuotsuse põhimõtteks“.

44. Käesoleval juhul on EMP riikide ja Šveitsi vaheliste lendude käitajad ebasoodsamas olukorras, kuna nad ei saa erinevalt EMP riikide ja muude kolmandate riikide vaheliste lendude käitajatest kasu otsusega nr 377/2013 kehtestatud moratooriumist. Keegi ei vaidlusta seda, et ebasoodsam olukord „tuleneb automaatselt“ erinevast kohtlemisest, mida liit rakendab ühelt poolt Šveitsi puhul ja teiselt poolt ülejäänud kolmandate riikide puhul neisse riikidesse suunduvate või sealt algavate lennumarsruutide erineva kohtlemise vormis.

45. Swiss tõstatab siiski küsimuse, kas selline Šveitsi ja muude kolmandate riikide erinev kohtlemine ning vastavalt õhusõidukite käitajate erinev kohtlemine teostatavate lendude alusel on õiguspärane.

31 — Eelkõige võimaldab lepinguõigus sätestada privilegeeritud suhted rahvusvahelise avaliku õiguse subjektide vahel. See kehtib olenemata nende õigusest sõlmida lepinguid võrdse kohtlemise põhimõtet järgides. Näiteks võib tuua enamsoodustusrežiimi klausli, mis on sätestatud 1994. aasta üldises tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) artikli 1 lõikes 1, mis sisaldub Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu lisas 1A, mis allkirjastati 15. aprillil 1994. aastal Marrakechis ja kiideti heaks nõukogu 22. detsembri 1994. aasta otsusega 94/800/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse nimel sõlmitavaid tema pädevusse kuuluvaid küsimusi puudutavaid kokkuleppeid, mis saavutati mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay voorus (1986–1994) (EÜT 1994, L 336, lk 1; ELT eriväljaanne 11/21, lk 80).

32 — Kohtuotsus, 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punkt 14).

33 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369, punkt 25). Teoreetilises plaanis tuleneb see järeldus minu arvates asjaolust, et sellisel juhul ei ole majandustegevuses osalejad sarnases olukorras, kuna nad on seotud erinevate kolmandate riikidega, keda liit erinevalt kohtleb. Igal juhul – ja see teeb sama välja – saab majandustegevuses osalejate erinevat kohtlemist põhjendada asjaoluga, et see tuleneb automaatselt selliste kolmandate riikide erinevast kohtlemisest, kellega nad on sõlminud suhted. Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Sir Gordon Slynn, kohtuasi Faust *vs*. komisjon (52/81, EU:C:1982:205, lk 3773).

34 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

2. Swissi argumendid, mis puudutavad Balkani kohtuotsuse põhimõtte ulatuse võimalikku piiramist

46. Swissi argumendid põhinevad kohtuotsuste Balkan-Import-Export,[36] Faust *vs*. komisjon[37] ja Saksamaa *vs*. nõukogu[38] analüüsist tuleneval induktiivsel arutluskäigul.

47. Nimetatud kohtuotsused käsitlesid kõik võrdse kohtlemise üldpõhimõtte seisukohast ühenduse meetmeid, mis takistasid teatavatest kolmandatest riikidest pärinevate kaupade importi rohkem kui muudest kolmandatest riikidest pärinevate kaupade importi.

48. Täpsemalt käsitles kohtuotsus Balkan-Import-Export[39] küsimust, kas kõnealuse põhimõttega on kooskõlas see, et Bulgaariast pärinevate juustude impordi puhul tuli maksta kursikompensatsiooni, samas kui nimelt Šveitsist pärinevate juustude impordi puhul seda teha ei tulnud.

49. Kohtuotsus Faust *vs*. komisjon[40] puudutas selliste määruste õiguspärasust, millega peatati kõikidest kolmandatest riikidest (sh Taiwan) pärit konserveeritud seente impordilitsentside väljaandmine, välja arvatud riikide puhul, kes olid nõustunud vabatahtlike impordipiirangutega (nimelt Hiina ja Lõuna-Korea).[41]

50. Kohtuotsuses Saksamaa *vs*. nõukogu[42] hindas Euroopa Kohus nõukogu sellise otsuse õiguspärasust, millega kiideti heaks raamleping, millega määrati kindlaks kolmandatest riikidest pärit banaanide importimise tariifikvoodid (edaspidi „raamleping banaanide kohta“), ning millest tulenes banaanide importijate eri kategooriate erinev kohtlemine olenevalt banaanide päritolust.[43]

51. Swiss väidab esiteks, et Euroopa Kohus ei ole kõikides nimetatud otsustes järginud sama arutluskäiku. Kohtuotsustes Faust *vs*. komisjon[44] ja Saksamaa *vs*. nõukogu[45] olevat Euroopa Kohus sedastanud, et võrdse kohtlemise põhimõte ei ole kohaldatav. Kohtuotsuses Balkan-Import-Export[46] olevat Euroopa Kohus seevastu kohaldanud sama põhimõtet ja järeldanud, et seda põhimõtet ei ole rikutud, kuna erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.

52. Swiss märgib sellega seoses, et Euroopa Kohus on esitanud kolmandate riikide erineva kohtlemise põhjendatust puudutavad kaalutlused üksnes kohtuotsuses Balkan-Import-Export.[47] Tõepoolest, pärast seda, kui Euroopa Kohus oli kinnitanud, et ükski liidu õiguse üldpõhimõte ei kohusta liitu kolmandaid riike võrdselt kohtlema, loetles ta põhjuseid, miks võib asjaomaseid tooteid erinevalt kohelda olenevalt

36 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Kohtuotsus, 10.3.1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Euroopa Kohus oli eelnevalt sarnast probleemistikku analüüsinud 15. juuli 1982. aasta kohtuotsuses Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Kohtuotsus, 10.3.1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Euroopa Kohus tegi ka otsuse nimetatud raamlepingu rakendamise määruse kehtivuse kohta 10. märtsi 1998. aasta kohtuotsuses T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95), kuna selle määrusega sätestati selline erinev kohtlemine.

44 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Kohtuotsus, 10.3.1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

nende päritolust.[48] Seevastu kohtuotsustes Faust *vs.* komisjon[49] ja Saksamaa *vs.* nõukogu[50] piirdus Euroopa Kohus järeldusega, et sellise kohustuse puudumise tõttu ei ole võrdse kohtlemise põhimõtet rikutud, juhul kui majandustegevuses osalejate erinev kohtlemine on kolmandate riikide erineva kohtlemise automaatne tagajärg.[51]

53. Teiseks püüab Swiss selgitada seda väidetavat arutluskäigu erinevust sellega, et kohtuasjas, milles tehti otsus Balkan-Import-Export,[52] puudus välistegevus – näiteks rahvusvaheline kokkulepe, mis põhjendaks asjaomast erinevat kohtlemist. Seevastu erinev kohtlemine, mis oli sätestatud ühenduse meetmetega, mida analüüsitakse kohtuotsuses Faust *vs.* komisjon,[53] tulenes Swissi arvates ühenduse ja Hiina vahelisest kaubanduslepingust ning nende kahe osapoole läbirääkimistest – mida tõendavad mitteametlikud dokumendid (teleksite kujul) – teemal, kas Hiina nõustub asjaomaste toodete vabatahtlike impordipiirangutega. Erinev kohtlemine, mida käsitleti kohtuotsuses Saksamaa *vs.* nõukogu,[54] tulenes Swissi arvates samuti rahvusvahelisest lepingust, täpsemalt raamlepingust banaanide kohta.

54. Eelnevast järeldab Swiss kolmandaks, et Balkani kohtuotsuse põhimõtte kohaldatavus sõltub tingimusest, mis peegeldab seda faktilist vahetegemist. Swissi arvates kohaldatakse nimetatud põhimõtet vaid juhul kui „[liit] teostab välissuhtluspädevust (näiteks lepinguid sõlmides, tavaliselt ühise kaubanduspoliitika kontekstis)“. Swissi arvates hõlmab kõnealune põhimõte sisuliselt üksnes olukordi, kus kolmandate riikide erinev kohtlemine on sellise „välistegevuse“ tagajärg, millel on järgmised tunnusjooned:

— Materiaalsest vaatepunktist peaks selline tegevus – mis ei pea tingimata kujutama endast rahvusvahelist lepingut – kuuluma liidu pädevuse teostamisse „välistegevuse“ valdkonnas, vastandina liidu sisepoliitika välisaspektidele.

— Formaalsest vaatepunktist peaks välistegevus lisaks aset leidma enne seda, kui liit võtab vastu õigusakti, millega sätestatakse kolmandate riikide erinev kohtlemine,[55] ning see peaks olema „konkreetne“ ja „avalik“. Kohtuistungil põhjendas Swiss seda nõuet vajadusega tagada sellise erineva kohtlemise avalikkus ja demokraatlik kontroll.

55. Swissi väitel ei ole see tingimus käesolevas kohtuasjas täidetud. Niisiis ei saa võrdse kohtlemise üldpõhimõtet jätta kohaldamata ühelt poolt EMP riikide ja Šveitsi vaheliste lendude ning teiselt poolt EMP riikide ja muude kolmandate riikide vaheliste lendude erinevale kohtlemisele. Ilma objektiivse põhjenduseta – mis kõnealusel juhul puuduvat – võrdub selline kohtlemine diskrimineerimisega.

56. Alljärgnevalt esitatud põhjustel leian, et sellist tingimust ei saa ei materiaalsest ega formaalsest vaatepunktist eespool osutatud kohtupraktikast tuletada.

48 — Kohtuotsus 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punktid 14 ja 15). Nii tulenes Šveitsist pärinevaid juuste puudutav erand asjaolust, et nende import tõi kaasa väiksema häirete ohu põllumajandustoodetega kauplemisel kui see, mis kaasnenuks Bulgaaria juustude impordiga.

49 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Kohtuotsus, 10.3.1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Kohtuotsused, 28.10.1982, Faust *vs.* komisjon (52/81, EU:C:1982:369, punkt 25) ja 10.3.1998, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-122/95, EU:C:1998:94, punktid 56 ja 57). Sama arutluskäiku järgis Euroopa Kohus ka 15. juuli 1982. aasta kohtuotsuses Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, punktid 19 ja 20) ning 10. märtsi 1998. aasta kohtuotsuses T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95, punktid 76 ja 77).

52 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Kohtuotsus, 10.3.1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

55 — See kehtib Swissi arvates ka juhul, kui liit on kõnealuse akti vastu võtnud oma välissuhtluse volitusi kasutades. Swissi arvates nimelt ei oleks Balkani kohtuotsuse põhimõtet saanud kohaldada 28. oktoobri 1982. aasta kohtuotsuses Faust *vs.* komisjon (52/81, EU:C:1982:369), kui ühelt poolt Taiwani ning teiselt poolt Hiina ja Lõuna-Korea (ja majandustegevustes osalejate, kes importisid tooteid nimetatud riikidest) erinev kohtlemine – mis ometi tulenes ühise kaubanduspoliitika valdkonna määrustest, st liidu välissuhtlusest EL lepingu artikli 21 lõike 3 tähenduses – ei oleks olnud põhjendatud „konkreetse välistegevusega“, mida on nimetatud käesoleva ettepaneku punktis 53.

3. Balkani kohtuotsuse põhimõtte kohaldatavus ei sõltu „välistegevuse“ olemasolust Swissi pakutud materiaalses tähenduses

57. Kuna Swiss viitab „välistegevuse“ mõistega üksnes õigusaktidele, mis on vastu võetud seoses liidu pädevuse teostamisega välistegevuse valdkonnas ELL artikli 21 lõike 3 tähenduses,[56] läheb Swissi väide vastuollu sõnadega, mida Euroopa Kohus kasutas Balkani kohtuotsuse põhimõtte sõnastamiseks. Euroopa Kohus nimelt sõnastas kõnealuse põhimõtte selles tähenduses, et liit ei ole kohustatud kohtlema eri kolmandaid liikmesriike võrdselt „oma välissuhete valdkonnas“.[57]

58. Nagu väitis Ühendkuningriigi valitsus, ei piirdu „välissuhete“ mõiste liidu välistegevusega valdkondades, mis on määratletud ELL V jaotises[58] ja ELTL viiendas osas,[59] ELL artikli 21 lõike 3 tähenduses. See mõiste hõlmab ka liidu teisi poliitikavaldkondi nende välisaspektide puhul[60] – millele kehtivad kõnealuse sätte kohaselt samad põhimõtted ja eesmärgid kui need, mis reguleerivad liidu välistegevust.

59. Liidu ülejäänud poliitikavaldkondade välisaspektid hõlmavad sellise pädevuse teostamist, mis on liidule antud ELTL artikli 192 lõikega 1, et saavutada ELTL artikli 191 lõike 1 neljandas taandes sätestatud eesmärk „[edendada meetmeid] rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu“.

60. ELTL artikli 192 lõige 1 on käesoleval juhul otsuse nr 377/2013 õiguslik alus. Nimetatud otsusega kehtestatud moratooriumi eesmärk oli nimelt hõlbustada lennuliiklusega seotud heitkoguste vähendamise üldise käsitluse läbirääkimisi ICAO raames.[61] Siiski pidas seadusandja vajalikuks jätta moratooriumi kohaldamisalast välja lennud EMP riikide ja Šveitsi vahel, et vältida konkurentsimoonutusi ja ELi HKSi – mis, meenutagem, aitab tagada liidu ja selle liikmesriikide rahvusvaheliste kohustuste täitmist vastavalt Kyoto protokollile – keskkonnaalase terviklikkuse kahjustamist.[62] Nagu Euroopa Parlament rõhutas, peegeldab otsus nr 377/2013 liidu seisukohti välissuhetes keskkonnaõiguse ja kliima valdkonnas

61. Järeldan sellest, et Balkani kohtuotsuse põhimõtte kohaldamisala ei piirdu üksnes kolmandate riikide erineva kohtlemisega, mis tuleneb liidu pädevuse teostamisest välistegevuse raames ELL artikli 21 lõike 3 tähenduses.

56 — Swiss ei ole täpsustanud, milline tähendus täpselt on tema arvates mõistel „välistegevus“. Kuid kuna ta vastandab selle liidu sisepoliitika välisaspektidele, näib, et ta peab silmas liidu välistegevust ELL artikli 21 lõike 3 tähenduses.

57 — Kohtuotsused, 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punkt 14); 28.10.1982, Faust *vs.* komisjon (52/81, EU:C:1982:369, punkt 25); 15.7.1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, punkt 19); 10.3.1998, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-122/95, EU:C:1998:94, punkt 56) ja 10.3.1998, T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95, punkt 76). Vt ka kohtuotsus, 24.6.1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, punkt 21).

58 — St ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) eri valdkonnad.

59 — St ühine kaubanduspoliitika, koostöö ja humanitaarabi, piiravad meetmed, rahvusvahelised lepingud ning rahvusvahelised suhted ja liidu delegatsioonid.

60 — Selline tõlgendus nähtub otseselt kohtuotsusest Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). See kohtuotsus puudutas ühenduse määruste kehtivust ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas, mida loetakse liidu sisepoliitika valdkonnaks. Euroopa Kohus pidas seega mõistega „välissuhted“ silmas nimetatud sisepoliitika valdkonna välisaspekte.

61 — Otsuse nr 377/2013 põhjendused 5 ja 6.

62 — Otsuse nr 377/2013 põhjendus 9.

4. Balkani kohtuotsuse põhimõtte kohaldatavus ei sõltu „välistegevuse“ olemasolust Swissi pakutud formaalses tähenduses

62. Swissi arvates ei saa Balkani kohtuotsuse põhimõtet kohaldada kolmandate riikide erineva kohtlemise suhtes, mis tuleneb üksnes aktist, mis sellise kohtlemise sätestab. Nimetatud põhimõtte ulatus on piiratud erineva kohtlemisega, mida põhjendab konkreetne ja avalik välistegevus, mis eelneb liidu õigusaktile, millest erinev kohtlemine tuleneb.[63]

63. Esiteks märgin, et selline lähenemine võtaks Balkani kohtuotsuse põhimõttelt kasuliku mõju. See tähendaks, et nõutaks kolmandate riikide erineva kohtlemise põhjenduse esitamist sellise tegevuse vormis, see aga omakorda eeldaks, et selline kohtlemine kuulub võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamisalasse. Kuid Balkani kohtuotsuse põhimõte välistab just nimelt võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldatavuse suhetele, mis liidul on eri kolmandate riikidega.

64. Nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 40, on selline välistamine kooskõlas rahvusvahelise avaliku õigusega. Suhteid rahvusvahelise avaliku õiguse subjektide vahel üldiselt ning konkreetsemalt liidu välissuhteid iseloomustab nende suuresti kaalutlusõiguslik olemus. Minu arvates kinnitas kohtujurist Sir Gordon Slynn just sellest vaatepunktist lähtudes oma ettepanekus kohtuasjas Faust *vs*. komisjon, et „[i]segi kui ekspordi piiramise kokkuleppe puudumine tuleneb komisjonipoolsest meelevaldsest diskrimineerimisest, ei ole olemas lubamatut diskrimineerimist importijate vahel, kuna komisjon ei ole õiguslikult kohustatud kolmandaid riike võrdselt kohtlema“.[64]

65. Vastupidi Swissi väidetele ei kujuta Balkani kohtuotsuse põhimõte seega endast „erandit“ võrdse kohtlemise üldpõhimõttest. Kõnealust põhimõtet lihtsalt ei kohaldata sellele, kuidas liit kohtleb kolmandaid riike oma välissuhete raames, muidu muutuksid need tunduvalt keerulisemaks või isegi võimatuks.[65] Liidu välissuhted põhinevad tegelikult poliitilistel ja diplomaatilistel valikutel, mille aluseks omakorda on mitmesugused parameetrid ning mille tegemiseks peab seadusandjal olema ulatuslik kaalutlusruum.[66] Lisaks, kuna rahvusvahelises avalikus õiguses puudub võrdse kohtlemise üldpõhimõte, piiraks liit ühepoolselt oma tegutsemisruumi välissuhetes, kui ta endale ise sellise põhimõtte kehtestaks.

66. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes kaldun arvama sarnaselt parlamendiga, et küsimust, kas määrustest tulenev kolmandate riikide erinev kohtlemine oli objektiivselt põhjendatud, analüüsis Euroopa Kohus kohtuotsuses Balkan-Import-Export[67] täiendavalt, selleks et anda tuge oma järeldusele, et asjaomased määrused ei riku võrdse kohtlemise põhimõtet.

63 — Näiteks põhikohtuasjas käsitletav otsus nr 377/2013, määrused, millega sätestatakse kursikompensatsioonid, mida käsitleti kohtuotsuses, 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), määrused, millega kehtestatakse piirangud teatavate toodete impordile, mida käsitleti kohtuotsustes, 28.10.1982, Faust *vs*. komisjon (52/81, EU:C:1982:369) ja 15.7.1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), otsus banaanide raamlepingu heakskiitmise kohta, mida käsitleti kohtuotsuses, 10.3.1998, Saksamaa *vs*. nõukogu (C-122/95, EU:C:1998:94), või selle rakendamise otsus, mida käsitleti kohtuotsuses, 10.3.1998, T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Kohtujuristi ettepanek, Sir Gordon Slynn, kohtuasi Faust *vs*. komisjon (52/81, EU:C:1982:205, lk 3779).

65 — Sellega seoses märkis kohtujurist Elmer asjakohaselt oma ettepanekus kohtuasjas Saksamaa *vs*. nõukogu (C-122/95, EU:C:1997:309, punkt 61): „ühenduse õigus ei kaitse niisiis ettevõtjaid liidu ja kolmandate riikide poliitiliste suhetega seotud võimalike kahjulike mõjude eest, mis pealegi on raskesti eristatavad muudest tavapärastest ärialastest riskidest. Vastupidise tunnistamine tooks kaasa selle, et ühendusel muutuks ülimalt keeruliseks kaubanduspoliitika valdkonna meetmete võtmine.“

66 — Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liidu ametiasutusel, kui ta peab andma keerukaid hinnanguid, üldiselt ulatuslik kaalutlusõigus, mille kasutamine on allutatud kohtu piiratud kontrollile. Vt eelkõige kohtuotsused, 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punkt 8) ja 7.4.2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava jt *vs*. nõukogu ja nõukogu *vs*. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209, punkt 34).

67 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

67. Pealegi tähendab Swissi pakutud tõlgendus seda, nagu Euroopa Kohus paradoksaalselt ei olekski kohaldanud Balkani kohtuotsuse põhimõtet kohtuotsuses Balkan-Import-Export.[68] Minu arvates on keeruline nõustuda tõlgendusega, et Euroopa Kohus sõnastas kõigepealt punktis 14 kõnealuse põhimõtte ning kohe seejärel punktis 15 ütles sellest lahti. Kui see oleks olnud Euroopa Kohtu kavatsus, oleks ta minu arvates vähemalt sõnaselgelt kinnitanud, et käsitletav olukord ei kuulu kõnealuse põhimõtte kohaldamisalasse, ning esitanud selle väljajätu põhjendused.

68. Teiseks ei saa minu arvates kohtuotsuste Faust *vs*. komisjon[69] ja Saksamaa *vs*. nõukogu[70] aluseks olnud kohtuasjade konteksti iseloomustavaid *asjaolusid* seada Balkani kohtuotsuse põhimõtte kohaldatavuse *tingimuseks*.

69. Sellega seoses märkis parlament õigustatult, et kohtuotsuses Faust *vs*. komisjon[71] ei selgitanud ühenduse ja Hiina vahelise kaubanduslepingu olemasolu otseselt nimetatud riigist pärit toodete impordi sooduskohtlemist. Sooduskohtlemise aluseks oli asjaolu, et Hiina, erinevalt Taiwanist, oli ühepoolselt nõustunud importi piirama. Niisiis oli kõnealune leping ainult üks element ühenduse ja Hiina kaubandussuhete üldises kontekstis.[72] Igal juhul ei olnud sellist lepingut ühenduse ja Lõuna-Korea vahel. Euroopa Kohus kinnitas siiski ka Taiwani ja Lõuna-Korea erinevat kohtlemist.

70. Mis puutub teleksitesse, mida ühendus ja Hiina vahetasid viimase vabatahtlike impordipiirangutega nõustumise ettevalmistamise raames, siis need on ühepoolsed aktid ja tõenäoliselt konfidentsiaalsed. Swiss aga viitab oma väidete toetuseks vajadusele, et eelkõige parlament teostaks avalikku kontrolli põhjuste üle, mis õigustavad kolmandate riikide erinevat kohtlemist. Lisaks ei saa ma käesoleval juhul eriti hästi aru sellise parlamendipoolse kontrolli vajalikkusest, kuna nimetatud institutsioon on üks otsuse nr 377/2013 kaasautoritest.

71. Need asjaolud tõendavad minu arvates lihtsalt seda, et eespool nimetatud kohtuotsustes käsitletav kolmandate riikide erinev kohtlemine kuulub igal juhul rahvusvahelisse konteksti. Nii oli see ka kohtuotsuses Balkan-Import-Export käsitletava erineva kohtlemise puhul.[73] Nii on ka otsuses nr 377/2013 sätestatud vahetegemisega kolmandate riikide vahel.[74] Üldiselt tundub mulle, et see, kuidas liit kohtleb eri kolmandaid riike, on juba oma olemuselt alati seotud rahvusvahelise kontekstiga.

72. Esitatud põhjendustest lähtudes leian, et Balkani kohtuotsuse põhimõtte kohaldatavus ei sõltu sellest, kas enne seda, kui võetakse vastu liidu õigusakt, millega sätestatakse kolmandate riikide erinev kohtlemine, on toimunud liidu konkreetne ja avalik välistegevus, mis põhjendab nimetatud erinevat kohtlemist.

68 — Kohtuotsus, 22.1.1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Kohtuotsus, 10.3.1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Ühenduse ja Hiina vahelise lepingu eesmärk oli „soodustada vastastikuse kaubavahetuse ühtlast laienemist“ (vt kohtuotsus, 28.10.1982, Faust *vs*. komisjon, 52/81, EU:C:1982:369, lk 3755).

73 — Täpsemalt oli Šveitsi juustude impordi soodsama kohtlemise taustaks Šveitsi ja ühenduse vaheline kaubandusvaidlus, mis puudutas GATTi kohaldamist (vt kohtuotsus, 22.1.1976, 55/75, EU:C:1976:8, punkt 25).

74 — Vt käesolev ettepanek, punkt 60. Ka 21. juunil 1999. aastal Luxembourgis allkirjastatud Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline õhutranspordialane kokkulepe, mis kiideti ühenduse nimel heaks nõukogu ja komisjoni (teadus- ja tehnikakoostöö kokkuleppe osas) 4. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/309/EÜ, Euratom seitsme kokkuleppe sõlmimise kohta Šveitsi Konföderatsiooniga (ELT 2002, L 114, lk 1; ELT eriväljaanne 11/41, lk 89), annab tunnistust nendevahelistest erisuhetest otsuses nr 377/2013 käsitletud valdkonnas. Eelkõige nähtub nimetatud kokkuleppe artikli 1 lõikest 2 ja I lisast, et Šveitsi suhtes kohaldatakse olulist osa lennutranspordi valdkonda käsitlevast liidu *acquis*'st. Lisaks pidasid liit ja Šveits kõnealuse otsuse vastuvõtmise ajal läbirääkimisi, mille eesmärk oli liita lennundussektoris ELi HKS Šveitsi HKSiga.

5. Järeldus otsuse nr 377/2013 kehtivuse kohta

73. Eelnevast arutluskäigust nähtub, et Balkani kohtuotsuse põhimõtte ulatust ei tohiks piirata üksnes olukordadega, kus liidu õigusakt, mis sätestab kolmandate riikide erineva kohtlemise, tugineb liidu välistegevusele, millel on käesoleva ettepaneku punktis 54 kirjeldatud tunnusjooned.

74. Järelikult on see põhimõte käesolevas asjas kohaldatav. Liit ei ole seega kohustatud võrdselt kohtlema ühelt poolt lende EMP riikide ja Šveitsi vahel ja teiselt poolt lende EMP riikide ja muude kolmandate riikide vahel – nende lennumarsruutide erinev kohtlemine on samastatav kolmandate riikide erineva kohtlemisega.[75] Liit ei ole ka kohustatud kohtlema nimetatud kahe kategooria lendude käitajaid võrdselt. Käitajate erinev kohtlemine olenevalt käitatavate lendude siht- ja alguspunktist on lennumarsruutide erineva kohtlemise automaatne tagajärg kohtuotsuse Faust *vs*. komisjon[76] tähenduses.

75. Itaalia ja Ühendkuningriigi valitsus ning samuti parlament, nõukogu ja komisjon on pealegi esitanud kaalukaid argumente viimati nimetatud erineva kohtlemise põhjendamiseks, juhuks kui Euroopa Kohus peaks neid nõudma. Nimetatud argumendid koosnevad peaasjalikult sellistest otsuse nr 377/2013 rahvusvahelise kontekstiga seotud kaalutlustest, nagu on esitatud käesoleva ettepaneku punktis 60. Minu arvates ei ole vaja nimetatud argumente üksikasjalikumalt analüüsida. Kuna sellisele erinevale kohtlemisele ei kohaldata mingit võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, ei ole seda vaja ka põhjendada.

76. Samadel põhjustel ei puutu asjasse nending, et määrusega (EL) nr 421/2014 pikendas seadusandja ajavahemikuks 1. jaanuarist 2013 kuni 31. detsembrini 2016 ELi HKSi kohaldamise moratooriumi kõikidele lendudele riikidesse või riikidest, mis ei kuulu EMPsse, kaasa arvatud Šveits.[77] See nending võiks olla asjakohane üksnes juhul, kui oleks vaja põhjendada otsusest nr 377/2013 tulenevat erinevat kohtlemist. Kuid ma juba järeldasin, et see ei ole vajalik. Igal juhul on minu arvates seadusandjal õigus liidu välissuhete valdkonna poliitikat ümber kujundada eelkõige vastavalt välissuhete rahvusvahelise konteksti muutumisele.[78]

77. Eeltoodud põhjenduste alusel teen järelduse, et otsuse nr 377/2013 artikkel 1 ei riku võrdse kohtlemise üldpõhimõtet sellega, et nimetatud sättes ette nähtud erandit ei kohaldata EMP riikide ja Šveitsi vahelistele lendudele.

D. *Teine eelotsuse küsimus*

78. Leian, et teisele eelotsuse küsimusele ei ole vaja vastata, kuna vastus esimesele küsimusele on eitav.

75 — Vt käesolev ettepanek, punkt 36.

76 — Kohtuotsus, 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369, punkt 25).

77 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, seoses sellise rahvusvahelise kokkuleppe rakendamisega 2020. aastaks, mille alusel kohaldatakse rahvusvahelise lennunduse heitkoguste suhtes ühtset üleilmset turupõhist meedet (ELT 2014, L 129, lk 1), artikli 1 punkt 1.

78 — Parlament märkis sellega seoses, et läbirääkimised ELi HKSi Šveitsi HKSiga liitmise teemal peatati pärast seda, kui 2014. aasta veebruaris hääletati Šveitsis sisserändekvootide taaskehtestamise poolt, ning neid jätkati 2015. aasta märtsis. Samuti alustati läbirääkimisi ELi HKSi liitmiseks Austraalia HKSiga. Lisaks ei edenenud ülemaailmse HKSi väljatöötamise läbirääkimised ICAO raames loodetud määral.

V. Järeldus

79. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Court of Appeali (England & Wales) (Civil Division) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (tsiviilkolleegium), Ühendkuningriik) esitatud küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. aprilli 2013. aasta otsuse nr 377/2013/EL ajutise erandi tegemise kohta direktiivist 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, artikkel 1 ei ole vastuolus võrdse kohtlemise üldpõhimõttega seetõttu, et nimetatud sättes ette nähtud erandit ei kohaldata Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) riikide ja Šveitsi vahelistele lendudele.