Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
19 päivänä heinäkuuta 2016[1]

Asia C-272/15

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (muutoksenhakutuomioistuin (Englanti ja Wales) (siviiliasioita käsittelevä jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta)

Ympäristö — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Päätös N:o 377/2013/EU — Pätevyys — Poikkeaminen tilapäisesti velvollisuudesta seurata ja raportoida päästöjä ja palauttaa päästöoikeudet ETA:n jäsenvaltioiden ja useimpien kolmansien maiden välisten lentojen osalta — ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisten lentojen poissulkeminen — Kolmansien valtioiden välinen erilainen kohtelu — Yhdenvertaista kohtelua koskeva yleisperiaate — Soveltumattomuus

I **Johdanto**

1. Euroopan unionin kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää (jäljempänä EU:n päästökauppajärjestelmä), joka otettiin käyttöön direktiivillä 2003/87/EY,[2] on sovellettu 1.1.2012 lähtien päästöihin, jotka liittyvät ilma-alusten lentoihin, jotka saapuvat Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioihin tai lähtevät sieltä.[3]

2. Päätöksellä N:o 377/2013/EU keskeytettiin kuitenkin tilapäisesti tämän järjestelmän soveltaminen sellaisten päästöjen osalta, jotka ovat peräisin ETA:n jäsenvaltioiden ja useimpien kolmansien maiden välisistä lennoista.[4] ETA:n jäsenvaltioiden ja tiettyjen unioniin läheisessä yhteydessä olevien tai assosioituneiden alueiden ja kolmansien maiden, mukaan lukien Sveitsi, väliset lennot jätettiin kuitenkin tämän lykkäämisen ulkopuolelle.[5]

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään 19.11.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/101/EY (EUVL 2009, L 8, s. 3).

3 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 ja 6 kohta.

4 — Poikkeamisesta tilapäisesti kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetusta direktiivistä 2003/87/EY 24.4.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EUVL 2013, L 113, s. 1).

5 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11–16 kohta.

3. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (muutoksenhakutuomioistuin (Englanti ja Wales) (siviiliasioita käsittelevä jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) tiedustelee ennakkoratkaisupyynnöllään lähinnä, onko tämä päätös pätevä siltä osin kuin siinä kohdellaan eri tavoin yhtäältä Sveitsiin saapuvia tai sieltä lähteviä lentoja ja toisaalta muihin kolmansiin valtioihin saapuvia tai sieltä lähteviä lentoja.

II **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

A *Unionin oikeus*

1. Direktiivi 2003/87

4. Direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan kyseisellä direktiivillä myötävaikutetaan siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan [6] mukaiset sitoumuksensa.

5. EU:n päästökauppajärjestelmää ei alun perin sovellettu ilmailutoiminnan päästöihin. Sen jälkeen kun tähän direktiiviin oli tehty muutoksia direktiivillä 2008/101/EY, [7] EU:n päästökauppajärjestelmä on kuitenkin koskenut kaikkia unionin alueella sijaitseville lentopaikoille saapuvia tai niiltä lähteviä lentoja 1.1.2012 lähtien. [8]

6. ETA:n sekakomitean päätöksillä N:o 146/2007 [9] ja N:o 6/2011 [10] otettiin direktiivit 2003/87 ja 2008/101 osaksi Euroopan talousalueesta tehtyä sopimusta (jäljempänä ETA-sopimus). [11]

7. Direktiivin 2003/87 3 e artiklan mukaisesti ilma-alusten käyttäjät voivat hakea jäsenvaltioilta maksutta jaettavia ilmailun päästöoikeuksia kullekin kalenterivuodelle. Tämän direktiivin 3 d artiklassa säädetään lisäpäästöoikeuksien myynnistä huutokaupalla jäsenvaltioissa. Kyseisen direktiivin 3 artiklan a alakohdan mukaan kukin näistä päästöoikeuksista, jotka myönnetään maksutta tai maksua vastaan, antaa haltijalleen oikeuden päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tiettynä ajanjaksona. Päästöoikeuksia voidaan siirtää saman direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa vahvistetuin edellytyksin.

8. Direktiivin 2003/87 12 artiklan 2 a kohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä kukin ilma-aluksen käyttäjä palauttaa ilmailutoiminnastaan edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia.

9. Tämän direktiivin 14 artiklan 3 kohdassa kehotetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että kukin ilma-aluksen käyttäjä tarkkailee päästöjä käyttämästään ilma-aluksesta ja raportoi niistä kyseisen vuoden päätyttyä.

6 — Tämä pöytäkirja on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 25.4.2002 tehdyllä päätöksellä 2002/358/EY (EYVL 2002, L 130, s. 1).

7 — Direktiivin 2003/87 muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 8, s. 3).

8 — Direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohta ja liitteessä I oleva 6 kohta.

9 — ETA-sopimuksen liitteen XX (Ympäristö) muuttamisesta 26.10.2007 tehty ETA:n sekakomitean päätös (EUVL 2008, L 100, s. 92).

10 — ETA-sopimuksen liitteen XX (Ympäristö) muuttamisesta 1.4.2011 annettu ETA:n sekakomitean päätös (EUVL 2011, L 93, s. 35).

11 — 2.5.1992 tehty sopimus (EYVL 1994, L 1, s. 3).

10. Kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos jokin ilma-aluksen käyttäjä ei palauta sille saman direktiivin 12 artiklan 2 a kohdan nojalla kuuluvaa velvollisuutta vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa. Tämän säännöksen 5 kohdassa säädetään, että jos ilma-aluksen käyttäjä ei noudata direktiivin 2003/87 vaatimuksia, se voidaan myös tietyin edellytyksin määrätä toimintakieltoon.

2. Päätös N:o 377/2013

11. Tiettyjen direktiivissä 2003/87 säädettyjen vaatimusten soveltamista lykättiin päätöksellä N:o 377/2013. ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 50/2013 otettiin tämä päätös osaksi ETA-sopimusta.[12]

12. Päätöksen N:o 377/2013 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa viitataan edistymiseen Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön pyrkimyksissä ”hyväksyä – – päästövähennystoimien maailmanlaajuinen kehys, jolla helpotetaan markkinapohjaisten toimenpiteiden soveltamista kansainvälisestä ilmailusta peräisin oleviin päästöihin, sekä maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen kehittämisessä”. Tällä päätöksellä lykätään sen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”tämän edistymisen helpottamiseksi ja lisäponnen antamiseksi” sellaisten direktiivillä 2003/87 säädettyjen vaatimusten täytäntöönpanoa, jotka koskevat sellaisissa unioniin kuulumattomissa maissa, jotka eivät ole Euroopan vapaakauppa-alueen (EFTA) jäseniä, Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvien valtioiden alaisuuteen kuuluvia alueita tai unionin kanssa liittymissopimuksen allekirjoittaneita maita, sijaitseville lentopaikoille saapuvia ja niiltä lähteviä lentoja.

13. Mainitun päätöksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä päätöksessä säädetyllä poikkeuksella ei saisi olla vaikutusta unionin ilmastonmuutoslainsäädännön tinkimättömyyteen ympäristötavoitteista ja sen yleiseen tavoitteeseen, eikä poikkeuksen olisi johdettava kilpailun vääristymiseen. Näin ollen ja jotta turvataan [direktiivin 2003/87], joka on osa unionin oikeudellista kehystä sen pyrkiessä noudattamaan itsenäistä sitoumustaan vähentää päästöjään vuoteen 2020 mennessä 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta, yleinen tavoite, mainittua direktiiviä olisi edelleen sovellettava lentoihin jäsenvaltioiden alueella sijaitsevilta lentopaikoilta sellaisille lentopaikoille, jotka sijaitsevat tiettyjen unioniin läheisessä yhteydessä olevien tai unioniin assosioituneiden alueiden tai unioniin kuulumattomien maiden alueella, ja lentoihin tällaisilta lentopaikoilta jäsenvaltioiden alueella sijaitseville lentopaikoille.”

14. Tämän päätöksen 1 artiklassa säädetään, että ”poiketen siitä, mitä [direktiivin 2003/87] 16 artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä toimista ilma-alusten käyttäjiä vastaan mainitun direktiivin 12 artiklan 2 a kohdassa ja 14 artiklan 3 kohdassa vahvistettujen vaatimusten suhteen kalenterivuosien 2010, 2011 ja 2012 osalta, kun kyse on sellaisten lentojen liikennöinnistä, jotka saapuvat unioniin kuulumattomissa maissa, jotka eivät ole EFTAn jäseniä, ETA:han kuuluvien valtioiden alaisuuteen kuuluvia alueita tai unionin kanssa liittymissopimuksen allekirjoittaneita maita, sijaitseville lentopaikoille ja jotka lähtevät tällaisilta lentopaikoilta, jos tällaisille ilma-alusten käyttäjille ei ole myönnetty maksutta päästöoikeuksia tällaiseen toimintaan vuoden 2012 osalta tai, jos niille on myönnetty tällaisia päästöoikeuksia, ne ovat palauttaneet viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä tämän päätöksen voimaantulosta jäsenvaltioille mitätöimistä varten sellaisen määrän vuoden 2012 ilmailun päästöoikeuksia, joka vastaa tällaisen toiminnan todennettujen tonnikilometrien osuutta viitevuonna 2010”.

12 — ETA-sopimuksen liitteen XX (Ympäristö) muuttamisesta 30.4.2013 annettu ETA:n sekakomitean päätös N:o 50/2013 (EUVL 2013, L 231, s. 24).

15. Kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla ”EFTAn jäsenten” ryhmällä tarkoitettiin erityisesti Sveitsiä, koska kolme muuta EFTAn jäsenvaltiota – eli Islanti, Liechtenstein ja Norja – ovat myös ETA:n jäseniä. Lykkäys ei siten missään tapauksessa koskenut niitä, koska EU:n päästökauppajärjestelmää sovellettiin edelleen ETA:n sisäisiin lentoihin.[13] Ryhmällä ”ETA:han kuuluvien valtioiden alaisuuteen kuuluvat alueet” tarkoitettiin ETA:n jäsenvaltioiden merentakaisia maita ja alueita.[14] Ryhmä ”unionin kanssa liittymissopimuksen allekirjoittaneet maat” sisälsi vain Kroatian. Näin ollen ainoat lennot, jotka saapuivat kolmansiin valtioihin (eli valtioihin, jotka eivät olleet ETA:n jäseniä) tai lähtivät sieltä ja jotka oli jätetty lykkäyksen soveltamisalan ulkopuolelle, olivat lennot, jotka saapuivat Sveitsiin tai Kroatiaan tai lähtivät sieltä. Sen jälkeen kun Kroatia liittyi unioniin 1.7.2013, Sveitsi on ollut ainoa kolmas valtio, jota tämä poissulkeminen koskee.

16. Kyseisen päätöksen 6 artiklan mukaan päätöstä alettiin soveltaa 24.4.2013 – siis muutamia päiviä ennen määräpäivää, joksi vahvistettiin direktiivin 2003/87 12 a artiklassa 30.4.2013, johon mennessä oli palautettava vuoden 2012 aikana aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.

B *Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus*

17. Secretary of State for Energy and Climate Change (energia- ja ilmastonmuutosasioista vastaava ministeri, Yhdistynyt kuningaskunta) muutti kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä annetulla vuoden 2013 (muutetulla) asetuksella (Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013) (jäljempänä pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö) kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää koskevaa kansallista lainsäädäntöä (jolla direktiivi 2003/87 pannaan täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä) päätöksen N:o 377/2013 täytäntöön panemiseksi.

III **Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

18. Swiss International Air Lines AG (jäljempänä Swiss), Sveitsiin sijoittautunut lentoyhtiö, hankki vuodeksi 2012 tietyn määrän maksuttomia ja maksullisia kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia. Tämä yhtiö palautti päästöoikeudet, jotka vastasivat päästöjä, jotka liittyivät sen ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välillä vuoden 2012 aikana liikennöimiin lentoihin.

19. Swiss vaati High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Divisionissa (Administrative Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Queen’s Bench-osasto jaosto (hallintoasioita käsittelevä jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön kumoamista siltä osin kuin siinä jätetään ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin väliset lennot EU:n päästökauppajärjestelmän soveltamista koskevan lykkäyksen ulkopuolelle. Se vetoaa vaatimuksensa tueksi siihen, että päätös N:o 377/2013, joka pannaan täytäntöön tällä lainsäädännöllä kansallisessa oikeudessa, on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Kyseinen yhtiö vetoaa erityisesti siihen, että tämä päätös on ristiriidassa yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen kanssa siltä osin kuin siinä jätetään edellä mainitut lennot kyseisen lykkäyksen ulkopuolelle, vaikka se sisältää ETA:n jäsenvaltioiden ja useimpien muiden kolmansien maiden väliset lennot.

20. Swiss vaati tuomioistuinta myös kumoamaan päästöoikeuksien palautuksen, jonka se oli tehnyt ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisten lentojen osalta, ja päästöoikeusrekisterin oikaisemista vastaavasti. Se vaati vaihtoehtoisesti taloudellista hyvitystä palauttamiensa maksullisten päästöoikeuksien arvosta tai mitä tahansa muuta asianmukaista korvausta.

13 — Ks. komission tiedonanto – Ohjeet annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 377/2013/EU, joka koskee tilapäistä poikkeamista kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetusta direktiivistä 2003/87/EY, täytäntöönpanemiseksi (EUVL 2013, C 289, s. 1) (jäljempänä komission ohjeet) (2.1.1 kohta).

14 — Komission ohjeet (2.1.2 kohta).

21. Koska tämä kanne hylättiin, Swiss valitti Court of Appealiin (England & Wales) (Civil Division).

22. Tämä tuomioistuin päätti 24.3.2015 tekemällään päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Loukataanko [päätöksellä N:o 377/2013/EU] unionin oikeudessa vahvistettua yhdenvertaista kohtelua koskevaa yleisperiaatetta sikäli kuin siinä lykätään [direktiivissä 2003/87] asetettujen päästöoikeuksien palauttamista koskevien vaatimusten soveltamista, kun on kyse ETA:han kuuluvien valtioiden ja lähes kaikkien ETA:han kuulumattomien valtioiden välisistä lennoista, muttei laajenneta kyseistä soveltamisen lykkäämistä koskemaan ETA-valtioiden ja Sveitsin välisiä lentoja?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, millaisia oikeussuojakeinoja on taattava [Swissin] asemassa olevalle valittajalle, joka on palauttanut päästöoikeuksia ETA-valtioiden ja Sveitsin välillä vuonna 2012 liikennöityjen lentojen osalta, jotta se on asemassa, jossa se olisi ollut, jos lykkäämistä ei olisi jätetty soveltamatta ETA-valtioiden ja Sveitsin välisiin lentoihin? Erityisesti tiedustellaan seuraavaa:

   a) Onko päästöoikeusrekisteriä oikaistava, jotta se kuvastaa pienempää päästöoikeuksien määrää, joka tällaisen valittajan olisi pitänyt palauttaa, jos lennot Sveitsiin ja Sveitsistä olisivat kuuluneet lykkäämisen soveltamisalaan?

   b) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä (jos mitään) toimivaltaisen kansallisen viranomaisen ja/tai kansallisen tuomioistuimen on tehtävä sen varmistamiseksi, että palautetut lisäpäästöoikeudet annetaan takaisin tällaiselle valittajalle?

   c) Onko tällaisella valittajalla oikeus vaatia vahingonkorvausta SEUT 340 artiklan perusteella Euroopan parlamentilta ja neuvostolta mahdollisesta tappiosta, joka sille on aiheutunut, koska sen piti päätöksen N:o 377/2013 seurauksena palauttaa lisäpäästöoikeudet?

   d) Onko valittajalle myönnettävä jokin muu oikeussuojakeino ja jos on, millainen?”

23. Swiss, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ne olivat kukin Italian hallitusta lukuun ottamatta edustettuina 4.5.2016 pidetyssä istunnossa.

IV **Tapauksen tarkastelu**

A *Alustavia huomautuksia*

24. Komissio esittää aluksi – kiistämättä unionin tuomioistuimen toimivaltaa tai ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten täyttymistä –, että Yhdistynyt kuningaskunta on rikkonut unionin oikeutta toteuttaessaan pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä toimenpiteitä, joilla päätös N:o 377/2013 on otettu osaksi kansallista oikeutta.

25. Komissio korostaa, että tällä lainsäädännöllä muutetaan direktiivin 2003/87 täytäntöön panemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä ja toistetaan päätöksen N:o 377/2013 sisältö. Näillä toimenpiteillä peitetään siten tämän päätöksen säännösten oikeudellinen luonne ja välitön sovellettavuus. Komissio on vaatinut istunnossa unionin tuomioistuinta lähinnä toteamaan näillä perusteilla, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on pätemätön.

26. Muistutettakoon tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimella ei ole SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä toimivaltaa lausua kansallisten oikeussääntöjen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. [15]

27. Se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tällaisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta ratkaisun antamista varten. [16] Nyt käsiteltävän asian yhteydessä tällaisella menettelytavalla ylitettäisiin mielestäni kuitenkin myös unionin tuomioistuimen toimivalta. Komission esittämät seikat koskevat näet ongelmaa, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tuonut esiin. SEUT 267 artiklan mukaisen toimivallanjaon perusteella ainoastaan tämän tuomioistuimen tehtävänä on niiden kysymysten kohteen määritteleminen, jotka se on aikonut esittää unionin tuomioistuimelle. [17]

28. Näin ollen katson, että unionin tuomioistuimen ei kuulu vastata komission esittämiin alustaviin huomautuksiin.

29. Katson joka tapauksessa, että unionin oikeus ei ole esteenä sellaisten toimenpiteiden toteuttamiselle, joilla otetaan päätös N:o 377/2013 osaksi kansallista oikeutta.

30. Unionin tuomioistuin on kyllä toistuvasti todennut, että se, että jäsenvaltiot toteuttavat asetusten täytäntöönpanotoimia, on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, koska sillä vaikeutetaan välitöntä sovellettavuutta, joka asetuksille tunnustetaan SEUT 288 artiklan toisessa kohdassa, ja vaarannetaan siten niiden samanaikainen ja yhtenäinen soveltaminen koko unionissa. [18] Erityisesti jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa toimea, jolla yksityisiltä salattaisiin se, että oikeussääntö on lähtöisin unionin oikeudesta, ja se, mitä vaikutuksia tällä on. [19]

15 — Ks. erityisesti tuomio 23.3.2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Ks. erityisesti tuomio 23.3.2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Ks. tuomio 3.10.1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, 9 ja 10 kohta) ja tuomio 12.2.2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, 29 kohta). On sitä vastoin edelleen sallittua, että komissio vetoaa tarvittaessa näihin perusteluihin Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan SEUT 258 artiklan nojalla nostamansa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä (ks. tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia (39/72, EU:C:1973:13, 15 kohta) ja tuomio 28.3.1985, komissio v. Italia (272/83, EU:C:1985:147, 4 kohta)).

18 — Ks. vastaavasti tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia (39/72, EU:C:1973:13, 16–18 kohta); tuomio 10.10.1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, 10 kohta) ja tuomio 15.11.2012, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 85–87 kohta).

19 — Ks. erityisesti tuomio 10.10.1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, 11 kohta) ja tuomio 10.10.1973, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31. Päätöksessä N:o 377/2013 kehotetaan tässä tapauksessa jäsenvaltioita pidättymään soveltamasta tiettyjä direktiivissä 2003/87 edellytettyjä toimenpiteitä. Vaikka ne ovat velvollisia panemaan tämän päätöksen täytäntöön, tarvittaessa toteuttamalla tiettyjä hallintotoimia,[20] päätöksen sovellettavuus ei edellytä sen täytäntöönpanoa kansallisessa oikeudessa tai sen ottamista osaksi kansallista oikeutta. Siten päätökseen N:o 377/2013 ei sisälly yhtäkään säännöstä, joka liittyisi siihen, että jäsenvaltioiden pitäisi panna se täytäntöön;[21] sitä sovelletaan sen 6 artiklan nojalla päivästä, jona se on annettu. Tämä päätös näyttää siis olevan asetuksen tavoin välittömästi sovellettavissa.[22]

32. Vaikka oletettaisiin, että tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa asetusten osalta vahvistettu periaate koskisi päätöksiä, tämä periaate ei estäisi ehdottomasti toimenpiteitä, joilla päätös otetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että asetuksen säännöksiä voidaan tietyin edellytyksin toistaa tällaisissa toimissa, jotta tämän asetuksen soveltamista koskevista säännöksistä saadaan johdonmukaisempia ja ymmärrettävämpiä niille, joita ne koskevat.[23]

33. Nyt käsiteltävä asia liittyy mielestäni tällaiseen tilanteeseen. Kun otetaan huomioon yhteys päätöksen N:o 377/2013 ja direktiivin 2003/87 välillä, jäsenvaltioille pitäisi tämän direktiivin ulottuvuuden ymmärtämiseksi oikein sekä oikeusvarmuuden nimissä sallia sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla otetaan tämä päätös osaksi kansallista oikeutta. Jos tällaisia toimenpiteitä ei olisi, päätöksellä N:o 377/2013 käyttöön otettu lykkäys ei näet ilmenisi kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta annetusta kansallisesta lainsäädännöstä. Asianomaisia ilma-alusten käyttäjiä voitaisiin siten johtaa harhaan niille tässä lainsäädännössä asetettujen velvollisuuksien ulottuvuudesta. Koska nämä toimenpiteet liittyvät lisäksi erottamattomasti kyseiseen lainsäädäntöön, niillä ei peitetä sitä, että niissä asetetut velvollisuudet perustuvat unionin oikeuteen.

34. Pääasiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kaikilta osin tunnistanut pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen sääntöjen alkuperän. Se on näet perustellusti katsonut, että koska tällä lainsäädännöllä otetaan päätös N:o 377/2013 osaksi kansallista oikeutta, sen pätevyys riippuu tämän päätöksen pätevyydestä, mistä syystä se on esittänyt unionin tuomioistuimelle tämän ennakkoratkaisupyynnön.

20 — Ks. erityisesti komission ohjeiden 3.3.2 kohta (joka koskee päästöoikeuksien mitätöimistä) ja 3.3.3 kohta (joka koskee päästöoikeuksien palautusten julkaisemista). Oikeuskäytännöstä (ks. erityisesti tuomio 5.5.2015, Espanja v. neuvosto (C-147/13, EU:C:2015:299, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)) ilmenee, että kielto toteuttaa toimenpiteitä, jotka merkitsevät asetuksen ottamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei estä sitä, että jäsenvaltiot antavat ”asetuksen säännösten soveltamisen edellyttämät lait ja asetukset sekä hallinnolliset ja taloudelliset määräykset”.

21 — En yhdy tässä yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen suosittelemaan tulkintaan, jonka mukaan viittaus, joka päätöksen N:o 377/2013 4 artiklassa tehdään sen ”täytäntöönpanoon”, merkitsisi sitä, että jäsenvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan toimenpiteitä pannakseen tämän päätöksen täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Kyseisessä säännöksessä säädetään tarkemmin sanoen, että ”komissio antaa ohjeet, jotka tarvitaan tämän päätöksen täytäntöönpanoa varten”. Täytäntöönpanon käsitteellä viitataan mielestäni tässä yhteydessä pelkästään jäsenvaltioiden velvollisuuteen soveltaa päätöstä N:o 377/2013 siten, että ne noudattavat niille asetettuja velvollisuuksia. Tätä tulkintaa tukevat komission ohjeet, jotka on laadittu tämän päätöksen 4 artiklan mukaisesti ja joilla pyritään siihen, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ”soveltaisivat” sitä yhdenmukaisemmin (ks. erityisesti komission ohjeiden 1 kohta).

22 — Ks. välittömän sovellettavuuden ja välittömän vaikutuksen välisestä erosta Winter, J. A., ”Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law”, *CMLRev*, 1972, vol. 2, s. 425–438. Mielestäni päätöksen N:o 377/2013 säännöksillä on myös välitön vaikutus, koska niillä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuuksia selvällä, täsmällisellä ja ehdottomalla tavalla, ilman että ne edellyttäisivät mitään harkinnanvaraista täytäntöönpanotoimea (ks. tuomio 15.1.1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, 47 kohta)). Näitä jäsenvaltioille kuuluvia velvollisuuksia vastaavat oikeudet, joihin ilma-alusten käyttäjät voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa.

23 — Tuomio 28.3.1985, komissio v. Italia (272/83, EU:C:1985:147, 27 kohta). Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, 55 kohta).

B *Väitetyn erilaisen kohtelun luonne*

35. Päätöksen N:o 377/2013 1 artiklassa velvoitetaan lähinnä jäsenvaltiot pidättäytymään toimista ilma-alusten käyttäjiä vastaan, jos nämä laiminlyövät direktiiviin 2003/87 perustuvat vuosina 2010, 2011 ja 2012 aiheutuneiden päästöjen seurantaa ja raportointia sekä vuoden 2012 päästöjä vastaavien päästöoikeuksien palauttamista koskevat velvollisuutensa [24] siltä osin kuin nämä päästöt liittyivät lentoihin ETA:n jäsenvaltioiden ja unioniin kuulumattomien maiden – poikkeuksena erityisesti Sveitsi – välillä. [25]

36. Kun Sveitsiin suuntautuvat tai sieltä lähtevät lennot jätetään tämän lykkäyksen ulkopuolelle, tässä säännöksessä kohdellaan lentoreittejä eri tavalla sen mukaan, minne lennot saapuvat ja mistä ne lähtevät. Kuten parlamentti on esittänyt, tällainen lentoreittien erotteleminen vastaa kolmansien valtioiden välistä erilaista kohtelua. [26] Nämä reitit näet määritellään yksinomaan niiden maiden perusteella, jotka ne yhdistävät. Tästä kolmansien valtioiden välisestä erilaisesta kohtelusta seuraa laajemmin, että ilma-alusten käyttäjiä kohdellaan eri tavoin sen mukaan, mitä lentoja ne liikennöivät – eli niiden toimintaan liittyvän maantieteellisen perusteen mukaan.

37. Vaikka kyseistä lykkäystä sovelletaan riippumatta ilma-alusten käyttäjien kansalaisuudesta tai kotipaikasta, niiden lentojen poissulkeminen, jotka saapuvat Sveitsiin tai lähtevät sieltä, saattaisi vaikuttaa ankarammin Sveitsiin sijoittautuneisiin yrityksiin – kuten Swissiin – kuin muihin kolmansiin valtioihin sijoittautuneisiin yrityksiin, jos ensin mainittujen toiminta perustuu enemmän näiden lentojen liikennöintiin.

38. Jotta voitaisiin hälventää kaikki mahdolliset tätä koskevat epäilyt, on huomautettava, että kansalaisuuteen tai kotipaikkaan perustuvaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa yleisperiaatetta, [27] joka ilmenee erityisesti liikkumisvapauksia koskevissa SEUT:n määräyksissä, sovelletaan yksinomaan jäsenvaltioiden kansalaisiin ja yhtiöihin, joiden kotipaikka on unionissa. [28] Sitä paitsi Euroopan yhteisön ja Sveitsin lentoliikenteestä tekemän sopimuksen [29] 3 artiklassa, jossa vahvistetaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto tämän sopimuksen soveltamisalalla, kielletään käsittääkseni ainoastaan Sveitsiin sijoittautuneiden yhtiöiden syrjintä suhteessa unioniin sijoittautuneisiin yhtiöihin (ei Sveitsiin sijoittautuneiden yhtiöiden syrjintää suhteessa kolmansiin valtioihin sijoittautuneisiin yhtiöihin). On selvää, ettei päätöksellä N:o 377/2013 suosita unioniin sijoittautuneita ilma-alusten käyttäjiä suhteessa Sveitsiin sijoittautuneihin ilma-alusten käyttäjiin. Siinä säädetty lykkäys ei koske ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisiä lentoja eikä ETA-alueen sisäisiä lentoja. Swiss ei myöskään vetoa siihen, että ilma-alusten käyttäjiä syrjittäisiin välillisesti kansalaisuuden tai kotipaikan perusteella.

39. Ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on siis tutkittava päätöksen N:o 377/2013 pätevyyttä unionin toimielinten toimivaltaa rajaavan yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen kannalta, sillä se edellyttää yleisesti, että ”toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella”. [30]

24 — Tätä poikkeusta sovelletaan vain sillä edellytyksellä, että ilma-aluksen käyttäjä, joka on saanut maksutta päästöoikeuksia vuodelle 2012, on palauttanut niitä määrän, joka vastaa kyseisen poikkeuksen kattamien lentojen aiheuttamia päästöjä.

25 — Sen jälkeen kun Kroatia liittyi unioniin, Sveitsi on ollut ainoa kolmas valtio, jota tämä poissulkeminen koskee (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta).

26 — Yhteisöjen tuomioistuin on samalla tavoin katsonut, että tuotteiden erilainen kohtelu niiden alkuperän mukaan merkitsee kolmansien maiden välistä erilaista kohtelua (ks. erityisesti tuomio 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, 14 kohta); tuomio 28.10.1982, Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:369, 25 kohta) ja tuomio 10.3.1998, Saksa v. neuvosto (C-122/95, EU:C:1998:94, 56 kohta)).

27 — Kuten yhteisöjen tuomioistuin korosti tuomiossa 28.1.1986, komissio v. Ranska (270/83, EU:C:1986:37, 18 kohta), yhtiöiden kotipaikka määrittää niiden kuulumisen jonkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisuuteen samalla tavalla kuin kansalaisuus määrittää tämän seikan luonnollisten henkilöiden osalta.

28 — Ks. SEUT 49, SEUT 54, SEUT 56 ja SEUT 62 artikla.

29 — Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välinen, Luxemburgissa 21.6.1999 allekirjoitettu sopimus lentoliikenteestä; sopimus hyväksyttiin yhteisön puolesta neuvoston ja, tiede- ja teknologiayhteistyötä koskevan sopimuksen osalta, komission 4.4.2002 tekemällä päätöksellä 2002/309/EY, Euratom seitsemän sopimuksen tekemisestä Sveitsin valaliiton kanssa (EYVL L 114, s. 1).

30 — Tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

C ”Balkan-tuomion periaatteen” ulottuvuus (ensimmäinen kysymys)

1. Alustavia huomautuksia

40. Valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen – joita pidetään kansainvälisen oikeuden subjekteina – välisiin suhteisiin sovelletaan perinteisesti kansainvälistä oikeutta. Kuten komissio on huomauttanut istunnossa, se ei sisällä yhdenvertaista kohtelua koskevaa yleisperiaatetta, joka velvoittaisi jotain kansainvälisen oikeuden subjektia kohtelemaan muita tällaisia subjekteja yhdenvertaisesti. [31]

41. Unionin oikeudessakaan ei säädetä kolmansien valtioiden välisestä yhdenvertaisesta kohtelusta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossa Balkan-Import-Export, ”perustamissopimuksessa ei ole yleisperiaatetta, jolla velvoitettaisiin [unioni] myöntämään ulkosuhteissaan kaikilta osin yhdenvertainen kohtelu kolmansille maille”. [32]

42. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tuomiossa Faust v. komissio tämän toteamuksen seurauksia taloudellisille toimijoille korostamalla, että ”jos kolmansien maiden välinen erilainen kohtelu ei ole [unionin] oikeuden vastaista, [unionin] oikeuden vastaisena ei voida pitää myöskään sellaista taloudellisten toimijoiden välistä erilaista kohtelua, joka on ainoastaan automaattinen seuraus sellaisten kolmansien maiden välisestä erilaisesta kohtelusta, joiden kanssa näillä toimijoilla on liikesuhteita”. [33] Tällainen päätelmä koskee mielestäni sitäkin suuremmalla syyllä unionin ulkopuolelle sijoittautuneiden toimijoiden välistä erilaista kohtelua (tai unionin alueelle sijoittautuneiden ja unionin ulkopuolelle sijoittautuneiden toimijoiden välistä erilaista kohtelua).

43. Kutsun yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Balkan-Import-Export [34] ilmaisemaa periaatetta ja siihen perustuvaa tuomiossa Faust v. komissio [35] ilmaistua periaatetta jäljempänä yhdessä Balkan-tuomion periaatteeksi.

44. Tässä tapauksessa ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisten lentojen liikennöitsijöille aiheutuu haittaa siitä, että ne eivät saa hyväkseen päätöksessä N:o 377/2013 määrättyä lykkäystä, toisin kuin ETA:n jäsenvaltioiden ja muiden kolmansien valtioiden välisten lentojen liikennöitsijät. On kiistatonta, että tämä haitta on ”automaattinen seuraus” siitä, että unioni kohtelee eri tavalla yhtäältä Sveitsiä ja toisaalta näitä muita kolmansia valtioita erottelemalla muista lentoreitit, jotka saapuvat tai lähtevät näissä maissa.

45. Swiss väittää kuitenkin, että tämä Sveitsin ja muiden kolmansien valtioiden ja samalla ilma-alusten käyttäjien erilainen kohtelu sen mukaan, mitä lentoja ne liikennöivät, on lainvastainen.

31 — Erityisesti valtiosopimusoikeudessa sallitaan etuoikeutettujen suhteiden luominen kansainvälisen oikeuden subjektien välillä. Tämä ei vaikuta niiden mahdollisuuteen sitoutua sopimusteitse yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseen. Tätä kuvaa Marrakechissa 15.4.1994 allekirjoitetun ja Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL 1994, L 336, s. 1) hyväksytyn Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen (WTO) liitteessä 1A olevan tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) 1 artiklan 1 kappaleen mukainen suosituimmuuskohtelua koskeva lauseke.

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

33 — Tuomio 28.10.1982 (52/81, EU:C:1982:369, 25 kohta). Teoreettisesti tämä päätelmä näyttäisi perustuvan siihen, että taloudelliset toimijat eivät ole tällaisessa tapauksessa toisiinsa rinnastettavissa olevissa tilanteissa siltä osin kuin ne ovat sidoksissa eri kolmansiin maihin, joita unioni kohtelee eri tavalla. Joka tapauksessa – mikä johtaa samaan lopputulokseen – näiden toimijoiden välinen erilainen kohtelu voidaan perustella sillä, että se on automaattinen seuraus sellaisten kolmansien maiden välisestä erilaisesta kohtelusta, joiden kanssa niillä on liikesuhteita. Ks. vastaavasti julkisasiamies Sir Gordon Slynnin ratkaisuehdotus asiassa Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:205, s. 3773).

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

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

2. Swissin perustelut, jotka koskevat Balkan-tuomion periaatteen ulottuvuuden mahdollista rajoitusta

46. Swissin perusteluissa nojaudutaan induktiiviseen päättelyyn, jonka taustalla on tuomioiden Balkan-Import-Export,[36] Faust v. komissio[37] ja Saksa v. neuvosto[38] tarkastelu.

47. Jokainen näistä tuomioista koskee sellaisten yhteisön toimenpiteiden pätevyyttä yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen kannalta, joilla rajoitetaan tietyistä kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden maahantuontia ankarammin kuin muista kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden maahantuontia.

48. Tuomio Balkan-Import-Export[39] koski tarkemmin sanoen Bulgariasta peräisin olevien juustojen tuonnista perittyjen valuutan tasausmaksujen yhteensopivuutta tämän periaatteen kanssa, kun esimerkiksi Sveitsistä peräisin olevien juustojen maahantuonti oli vapautettu näistä maksuista.

49. Tuomio Faust v. komissio[40] koski sellaisten asetusten laillisuutta, joilla keskeytettiin maahantuontitodistusten myöntäminen kaikista kolmansista maista (joihin kuului Taiwan) peräisin oleville herkkusienisäilykkeille, pois lukien maat, jotka olivat sitoutuneet rajoittamaan itse maahantuontia (eli Kiina ja Etelä-Korea).[41]

50. Yhteisöjen tuomioistuin arvioi tuomiossa Saksa v. neuvosto[42] sellaisen neuvoston päätöksen pätevyyttä, jolla hyväksyttiin kolmansista maista peräisin olevien banaanien maahantuonnissa sovellettavien tariffikiintiöiden vahvistamisesta tehty puitesopimus (jäljempänä banaanien puitesopimus), josta seurasi banaanien eri maahantuojaryhmien välistä erilaista kohtelua banaanien alkuperän mukaan.[43]

51. Swiss väittää ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole omaksunut samoja perusteluja kaikissa näissä tuomioissa. Se päätteli tuomiossa Faust v. komissio[44] ja Saksa v. neuvosto,[45] että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei voitu soveltaa. Tuomiossa Balkan-Import-Export[46] yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin sovelsi tätä samaa periaatetta ja päätteli, että sitä ei ollut loukattu, koska erilainen kohtelu oli objektiivisesti perusteltavissa.

52. Kyseinen yhtiö huomauttaa tässä yhteydessä, että yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt kolmansien maiden välisen erilaisen kohtelun perusteltavuuteen liittyviä näkemyksiä vain tuomiossa Balkan-Import-Export.[47] Esitettyään, että mikään unionin oikeuden yleisperiaate ei velvoittanut unionia kohtelemaan kolmansia maita yhdenvertaisesti, se näet esitti syyt, joiden vuoksi oli perusteltua

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

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

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

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

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

41 — Yhteisöjen tuomioistuin oli aiemmin tutkinut vastaavaa ongelmaa tuomiossa 15.7.1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

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

43 — Yhteisöjen tuomioistuin antoi lisäksi ratkaisun saman puitesopimuksen täytäntöönpanoasetuksen pätevyydestä tuomiossa 10.3.1998, T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95) siltä osin kuin kyseisessä asetuksessa säädettiin tällaisesta erilaisesta kohtelusta.

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

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

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

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

kohdella kyseisiä tuotteita eri tavoin niiden alkuperän mukaan.[48] Se tyytyi sitä vastoin tuomiossa Faust v. komissio[49] ja Saksa v. neuvosto[50] vain toteamaan, että kun tällainen velvollisuus puuttuu, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei loukata, jos taloudellisten toimijoiden välinen erilainen kohtelu seuraa automaattisesti kolmansien maiden välisestä erilaisesta kohtelusta.[51]

53. Swiss pyrkii toiseksi selittämään tätä väitettyä perustelujen erilaisuutta sillä, että asiassa, jossa annettiin tuomio Balkan-Import-Export,[52] ei ollut kansainvälisen sopimuksen kaltaista ulkoista toimintaa, joka olisi ollut kyseisen erilaisen kohtelun perusteena. Sitä vastoin yhteisön toimenpiteillä käyttöön otettu erilainen kohtelu, jota tutkittiin tuomiossa Faust v. komissio,[53] perustui yhteisön ja Kiinan väliseen kauppasopimukseen sekä neuvotteluihin – jotka konkretisoituivat epävirallisten asiakirjojen vaihdolla (teleksien muodossa) – näiden kahden välillä siitä, että Kiina antaisi sitoumuksen siitä, että se rajoittaisi itse kyseisten tuotteiden maahantuontia. Erilainen kohtelu, joka oli tuomion Saksa v. neuvosto[54] kohteena, perustui niin ikään kansainväliseen sopimukseen eli banaanien puitesopimukseen.

54. Swiss päättelee tästä kolmanneksi, että Balkan-tuomion periaatteen sovellettavuudelle on asetettu edellytys, joka heijastaa tätä tosiseikkojen välistä eroa. Sen mukaan tätä periaatetta sovelletaan vain silloin, ”jos [unioni] käyttää unionin ulkoiseen toimintaan liittyvää toimivaltaansa (esimerkiksi tekemällä sopimuksia, tyypillisesti yhteisen kauppapolitiikan yhteydessä)”. Kyseinen periaate kattaa näet lähinnä vain tapaukset, joissa kolmansien maiden välinen erilainen kohtelu kuuluu ”ulkoiseen toimintaan”, jolla on seuraavat ominaisuudet:

— Aineellisesta näkökulmasta tällaisen toiminnan, jonka osalta ei välttämättä ole kyse kansainvälisestä sopimuksesta, pitäisi kuulua unionin ”ulkoiseen toimintaan” liittyvän toimivallan käyttöön eikä unionin sisäpolitiikan ulkoisiin näkökohtiin.

— Lisäksi muodolliselta kannalta ulkoisen toiminnan pitäisi edeltää unionin lainsäädäntötoimea, jolla otetaan käyttöön erilainen kohtelu kolmansien maiden välille,[55] ja olla ”konkreettista” ja ”julkista”. Swiss perusteli tätä vaatimusta istunnossa sillä, että on tarpeen varmistaa tällaisen erilaisen kohtelun julkisuus ja demokraattinen valvonta.

55. Swissin mukaan tämä edellytys ei täyty tässä tapauksessa. Näin ollen yhtäältä ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin ja toisaalta ETA:n jäsenvaltioiden ja muiden kolmansien valtioiden välisten lentojen erilainen kohtelu ei jää yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle. Jos objektiivinen perustelu puuttuu – kuten tässä tapauksessa –, tällainen kohtelu tarkoittaa syrjintää.

56. Jäljempänä esitettävistä syistä katson, että tällaista edellytystä ei voida aineellisesti eikä muodollisesti johtaa edellä mainitusta oikeuskäytännöstä.

48 — Tuomio 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, 14 ja 15 kohta). Siten vapautus, joka koski Sveitsistä peräisin olevia juustoja, johtui siitä, että niiden maahantuonti aiheutti pienemmän maataloustuotteiden kaupan häiriöiden riskin kuin bulgarialaisten juustojen maahantuonti.

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

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

51 — Tuomio 28.10.1982, Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:369, 25 kohta) ja tuomio 10.3.1998, Saksa v. neuvosto (C-122/95, EU:C:1998:94, 56 ja 57 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin teki saman päätelmän tuomiossa 15.7.1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, 19 ja 20 kohta) ja tuomiossa 10.3.1998, T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95, 76 ja 77 kohta).

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

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

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

55 — Tilanne olisi sama silloinkin, jos tämä toimi itse kuuluisi unionin ulkoista toimintaa koskevan toimivallan harjoittamiseen. Swissin mukaan näet Balkan-tuomion periaatetta ei olisi voitu soveltaa tuomiossa 28.10.1982, Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:369), jos yhtäältä Taiwanin ja toisaalta Kiinan ja Etelä-Korean (sekä näistä maista tuotteita maahantuovien taloudellisten toimijoiden) välisen erilaisen kohtelun – joka tosin perustui yhteisestä kauppapolitiikasta annettuihin asetuksiin eli SEU 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun unionin ulkoiseen toimintaan – perusteena eivät olisi olleet tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohdassa mainitut ”konkreettiset ulkoiset toimet”.

3. Balkan-tuomion periaatteen sovellettavuus ei edellytä unionin ”ulkoista toimintaa” Swissin esittämässä aineellisessa merkityksessä

57. Siltä osin kuin Swissin näkemyksen mukaan käsitteellä ”ulkoinen toiminta” tarkoitetaan yksinomaan toimia, joita toteutetaan unionin käyttäessä SEU 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun ulkoiseen toimintaan liittyvää toimivaltaansa,[56] se on ristiriidassa niiden käsitteiden kanssa, joita yhteisöjen tuomioistuin käytti vahvistaessaan Balkan-tuomion periaatteen. Se näet muotoili tämän periaatteen siten, ettei unioni ole velvollinen kohtelemaan eri kolmansia valtioita yhdenvertaisesti ”ulkosuhteissaan”.[57]

58. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on todennut, ”ulkosuhteiden” käsite ei koske ainoastaan SEU 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua unionin ulkoista toimintaa aloilla, joita koskee SEU:n V osasto[58] ja SEUT:n viides osa.[59] Tämä käsite sisältää myös unionin muiden politiikkojen ulkoiset näkökohdat[60] – niitä näet koskevat tämän määräyksen mukaisesti samat periaatteet ja tavoitteet kuin unionin ulkoista toimintaa.

59. Unionin muiden politiikkojen ulkoiset näkökohdat sisältävät sen, että se käyttää toimivaltaa, joka on annettu sille SEUT 192 artiklan 1 kohdassa tavoitteena ”sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen”, joista määrätään SEUT 191 artiklan 1 kohdan neljännessä luetelmakohdassa.

60. SEUT 192 artiklan 1 kohta on tässä tapauksessa päätöksen N:o 377/2013 oikeusperusta. Tällä päätöksellä käyttöön otetulla lykkäyksellä pyrittiin näet edistämään ICAO:n pyrkimyksiä neuvotella ilmailutoimintaan liittyvien päästöjen vähennystoimien maailmanlaajuinen kehys.[61] Lainsäätäjä piti kuitenkin välttämättömänä, että tämän lykkäyksen ulkopuolelle jätettäisiin ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin väliset lennot, jotta vältetään se, että kilpailu vääristyy ja vaarannetaan EU:n päästökauppajärjestelmän tinkimättömyys ympäristötavoitteista – sillä näet edistetään unionin ja sen jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjassa antamien kansainvälisten sitoumusten noudattamista.[62] Kuten parlamentti on korostanut, päätös N:o 377/2013 kuvastaa siis unionin asemaa sen ympäristö- ja ilmasto-oikeuden alaan liittyvissä ulkosuhteissa.

61. Näin ollen katson, että Balkan-tuomion periaatteen soveltamisala ei sisällä ainoastaan kolmansien maiden välistä erilaista kohtelua, joka perustuu siihen, että unioni käyttää toimivaltaa SEU 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa ulkoisessa toiminnassa.

56 — Swiss ei ole täsmentänyt, minkä merkityksen se tarkalleen ottaen antaa ”ulkoisen toiminnan” käsitteelle. Kun se kuitenkin erottaa sen unionin sisäpolitiikan ulkoisista näkökohdista, se näyttää tarkoittavan SEU 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua unionin ulkoista toimintaa.

57 — Tuomio 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, 14 kohta); tuomio 28.10.1982, Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:369, 25 kohta); tuomio 15.7.1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, 19 kohta); tuomio 10.3.1998, Saksa v. neuvosto (C-122/95, EU:C:1998:94, 56 kohta) ja tuomio 10.3.1998, T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95, 76 kohta). Ks. myös tuomio 24.6.1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, 21 kohta).

58 — Eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) eri alueet.

59 — Eli yhteinen kauppapolitiikka, yhteistyö ja humanitäärinen apu, rajoittavat toimenpiteet, kansainväliset sopimukset ja kansainväliset suhteet sekä unionin edustustot.

60 — Tällainen tulkinta ilmenee suoraan tuomiosta Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Kyseinen tuomio koski näet yhteistä maatalouspolitiikkaa, jota pidetään unionin sisäisenä politiikkana, koskevien yhteisön asetusten pätevyyttä. Yhteisöjen tuomioistuin tarkoitti siis käsitteellä ”ulkosuhteet” sisäpolitiikan ulkoisia näkökohtia.

61 — Päätöksen N:o 377/2013 johdanto-osan viides ja kuudes perustelukappale.

62 — Päätöksen N:o 377/2013 johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

4. Balkan-tuomion periaatteen sovellettavuus ei edellytä unionin ”ulkoista toimintaa” Swissin esittämässä muodollisessa merkityksessä

62. Swissin mukaan Balkan-tuomion periaatetta ei sovelleta kolmansien maiden väliseen erilaiseen kohteluun, joka perustuu vain erilaisen kohtelun käyttöön ottavaan toimeen. Tämä periaate koskee vain erilaista kohtelua, jonka taustalla on konkreettinen ja julkinen ulkoinen toiminta, joka edeltää unionin lainsäädäntötoimea, johon erilainen kohtelu perustuu. [63]

63. Huomautettakoon ensinnäkin, että tällä lähestymistavalla vietäisiin tehokas vaikutus Balkan-tuomion periaatteelta. Siinä näet edellytetään, että tällaisella toiminnalla perusteltaisiin kolmansien maiden välistä erilaista kohtelua – mikä edellyttäisi, että tällainen kohtelu kuuluu yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamisalaan. Balkan-tuomion periaate poissulkee nimenomaisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen sovellettavuuden suhteisiin, joita unionilla on eri kolmansien maiden kanssa.

64. Kuten olen huomauttanut tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohdassa, tällainen poissulkeminen on kansainvälisen oikeuden mukaista. Kansainvälisen oikeuden subjektien välisille suhteille yleensä ja erityisesti unionin ulkosuhteille on näet tyypillistä, että niihin liittyy laajaa harkintavaltaa. Julkisasiamies Sir Gordon Slynn totesi mielestäni tässä tarkoituksessa ratkaisuehdotuksessaan Faust v. komissio, että ”silloinkaan, kun viennin rajoittamisesta ei ole kyetty sopimaan komission harjoittaman mielivaltaisen syrjinnän vuoksi, kyseessä ei ole maahantuojien välinen kielletty syrjintä, koska komissio ei ole oikeudellisesti velvollinen myöntämään yhdenvertaista kohtelua kolmansille maille”. [64]

65. Toisin kuin Swiss väittää, Balkan-tuomion periaate ei siis ole ”poikkeus” yhdenvertaista kohtelua koskevasta yleisperiaatteesta. Viimeksi mainittua periaatetta ei yksinkertaisesti sovelleta siihen, miten unioni kohtelee eri kolmansia maita ulkosuhteissaan, sillä muuten näiden ulkosuhteiden hoitamisesta tehtäisiin huomattavasti vaikeampaa ja jopa mahdotonta. [65] Unionin ulkosuhteet perustuvat tosiasiallisesti poliittisiin ja diplomaattisiin valintoihin, joiden taustalla on monia parametreja ja joiden osalta lainsäätäjällä on oltava laajaa harkintavaltaa. [66] Koska kansainvälisessä oikeudessakaan ei ole kolmansien valtioiden välistä yhdenvertaista kohtelua koskevaa yleisperiaatetta, unioni rajoittaisi yksipuolisesti harkintavaltaansa ulkosuhteissaan, jos se itse sitoutuisi tähän periaatteeseen.

66. Näiden seikkojen valossa katson parlamentin tavoin, että unionin tuomioistuin on tutkinut tuomiossa Balkan-Import-Export [67] vain täydellisyyden vuoksi, vahvistaakseen päätelmäänsä, jonka mukaan kyseisillä asetuksilla ei loukattu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, oliko näihin asetuksiin perustuva kolmansien maiden välinen erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltavissa.

63 — Kuten pääasiassa kyseessä oleva päätös N:o 377/2013, asetukset, joilla vahvistetaan valuutan tasausmaksuja, jotka olivat riidanalaisia tuomiossa 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), asetukset, joilla otetaan käyttöön tiettyjen riidanalaisten tuotteiden maahantuonnin rajoituksia, jotka olivat tuomion 28.10.1982, Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:369) ja tuomion 15.7.1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277) kohteena, päätös, jolla hyväksyttiin banaanien puitesopimus ja joka oli riidanalainen tuomiossa 10.3.1998, Saksa v. neuvosto (C-122/95, EU:C:1998:94), tai päätös, jolla pantiin täytäntöön kyseinen sopimus ja joka oli riidanalainen tuomiossa 10.3.1998, T. Port (C-364/95 ja C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Julkisasiamies Sir Gordon Slynnin ratkaisuehdotus asiassa Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:205, s. 3779).

65 — Julkisasiamies Elmer huomautti tästä asiaankuuluvasti ratkaisuehdotuksessaan Saksa v. neuvosto (C-122/95, EU:C:1997:309, 61 kohta) seuraavaa: ”Yhteisön oikeudessa ei siten suojata taloudellista toimijaa yhteisön ja kolmansien maiden poliittisten suhteiden negatiivisilta vaikutuksilta, jotka on sitä paitsi vaikea erottaa yritystoimintaan liittyvistä muista yleisistä riskeistä. Muussa tapauksessa yhteisön olisi erityisen vaikeaa toteuttaa kauppapoliittisia toimenpiteitä”.

66 — Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on yleisesti katsottu, että kun unionin toimielimen on arvioitava monitahoisia tilanteita, sillä on laaja harkintavalta, jota koskeva tuomioistuinvalta on rajoitettua. Ks. erityisesti tuomio 22.1.1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, 8 kohta) ja tuomio 7.4.2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. neuvosto ja neuvosto v. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209, 34 kohta).

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

67. Swissin puoltama tulkinta merkitsisi lisäksi sitä, että olisi katsottava, että yhteisöjen tuomioistuin ei olisi soveltanut Balkan-tuomion periaatetta tuomiossa Balkan-Import-Export,[68] mikä olisi paradoksaalista. Olisi näet mielestäni vaikea ajatella, että yhteisöjen tuomioistuin olisi vahvistanut tämän periaatteen ensi kertaa 14 kohdassa ja tämän jälkeen saman tien poikennut siitä 15 kohdassa. Mikäli tämä olisi ollut sen aikomus, se olisi käsittääkseni vähintäänkin todennut nimenomaisesti, että tilanne ei kuulunut kyseisen periaatteen soveltamisalaan, ja täsmentänyt tämän poissulkemisen syitä.

68. Toiseksi *olosuhteita* koskevia seikkoja, jotka olivat tyypillisiä asioille, joissa annettiin tuomiot Faust v. komissio[69] ja Saksa v. neuvosto,[70] ei voida mielestäni asettaa Balkan-tuomion periaatteen soveltamisen *edellytykseksi*.

69. Parlamentti huomauttaa tässä yhteydessä perustellusti, että tuomiossa Faust v. komissio[71] yhteisön ja Kiinan välisen kauppasopimuksen olemassaolo ei selittänyt suoraan tästä maasta peräisin olevan maahantuonnin suosituimmuuskohtelua. Se perustui siihen, että Kiina, toisin kuin Taiwan, oli sitoutunut yksipuolisesti rajoittamaan maahantuontiaan. Tämä sopimus edusti siis vain yhtä osatekijää yleisestä asiayhteydestä, johon yhteisön ja Kiinan väliset kauppasuhteet kuuluivat.[72] Yhteisön ja Etelä-Korean välillä ei missään tapauksessa ollut tällaista sopimusta. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi erilaisen kohtelun myös Taiwanin ja Etelä-Korean välillä olevan pätevä.

70. Teleksit, joita yhteisö ja Kiina vaihtoivat valmistellessaan Kiinan antamaa sitoumusta maahantuonnin oma-aloitteiseen rajoittamiseen, olivat yksipuolisia ja todennäköisesti luottamuksellisia asiakirjoja. Swiss vetoaa näkemystään tukeakseen siihen, että tarvitaan erityisesti parlamentin harjoittamaa julkista valvontaa, joka kohdistuu syihin, joiden vuoksi kolmansien valtioiden välinen erilainen kohtelu on perusteltua. En myöskään näe tässä tapauksessa tarvetta tällaiselle parlamentin harjoittamalle valvonnalle, koska tämä toimielin on vain yksi päätöksen N:o 377/2013 laatijoista.

71. Nämä olosuhteet osoittavat mielestäni yksinkertaisesti sen, että edellä mainituissa tuomioissa kyseessä ollut kolmansien maiden välinen erilainen kohtelu kuului tosiaankin kansainväliseen asiayhteyteen. Tilanne oli lisäksi tällainen myös tuomiossa Balkan-Import-Export[73] riidanalaisen erilaisen kohtelun osalta. Sama pätee päätöksessä N:o 377/2013 säädettyyn kolmansien maiden väliseen erotteluun.[74] Yleisesti kohtelu, jonka unioni antaa eri kolmansille maille, näyttää mielestäni luonteeltaan aina liittyvän kansainväliseen asiayhteyteen.

72. Näiden seikkojen perusteella Balkan-tuomion periaatteen sovellettavuus ei mielestäni riipu siitä, onko olemassa kolmansien maiden välisen erilaisen kohtelun käyttöön ottavaa unionin lainsäädäntötoimea edeltävää konkreettista ja julkista unionin ulkoista toimintaa, joka olisi tämän erilaisen kohtelun perusteena.

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

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

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

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

72 — Tällä yhteisön ja Kiinan välisellä sopimuksella pyrittiin ”edistämään niiden välisen kaupan sopusointuista laajentumista” (ks. tuomio 28.10.1982, Faust v. komissio, 52/81, EU:C:1982:369, s. 3755).

73 — Erityisesti sveitsiläisten juustojen maahantuonnin suosituimmuuskohtelun taustalla oli Sveitsin ja yhteisön välinen kauppariita, joka koski GATTin soveltamista (ks. tuomio 22.1.1976, 55/75, EU:C:1976:8, 25 kohta).

74 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 60 kohta. Lisäksi seitsemän sopimuksen tekemisestä Sveitsin valaliiton kanssa 4.4.2002 tehdyllä neuvoston ja, tiede- ja teknologiayhteistyötä koskevan sopimuksen osalta, komission päätöksellä 2002/309/EY, Euratom (EYVL 2002, L 114, s. 1) yhteisön nimissä hyväksytty 21.6.1999 Luxemburgissa allekirjoitettu Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus lentoliikenteestä ilmentää erityisiä suhteita, joita niillä on päätöksen N:o 377/2013 kohteena olevalla alalla. Erityisesti tämän sopimuksen 1 artiklan 2 kohdasta ja liitteestä I ilmenee, että merkittävää osaa lentoliikennettä koskevasta unionin säännöstöstä sovelletaan Sveitsiin. Unioni ja Sveitsi kävivät lisäksi tämän päätöksen tekemisen aikaan neuvotteluja, joiden tarkoituksena oli sitoa unionin päästökauppajärjestelmä Sveitsin päästökauppajärjestelmään ilmailusektorin osalta.

5. Päätelmä päätöksen N:o 377/2013 pätevyydestä

73. Edellä esitetystä ilmenee, että Balkan-tuomion periaate ei voi koskea yksinomaan tapauksia, joissa unionin lainsäädäntötoimi, jolla otetaan käyttöön kolmansien maiden välinen erilainen kohtelu, on jatkoa unionin ulkoiselle toiminnalle, joka on ominaisuuksiltaan tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa kuvatun kaltainen.

74. Tätä periaatetta sovelletaan näin ollen tässä tapauksessa. Unioni ei siis ole velvollinen kohtelemaan yhdenvertaisesti yhtäältä ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisiä lentoja ja toisaalta ETA:n jäsenvaltioiden ja muiden kolmansien valtioiden välisiä lentoja – koska näiden lentoreittien välinen erilainen kohtelu on rinnastettavissa kolmansien valtioiden väliseen erilaiseen kohteluun.[75] Unioni ei ole myöskään velvollinen kohtelemaan näiden kahden lentoryhmän toimijoita yhdenvertaisesti. Toimijoiden välinen erilainen kohtelu sen mukaan, minne niiden liikennöimät lennot saapuvat ja mistä lähtevät, on tuomiossa Faust v. komissio[76] tarkoitettu automaattinen seuraus lentoreittien erilaisesta kohtelusta.

75. Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio ovat lisäksi esittäneet vakuuttavia perusteluja viimeksi mainitulle erilaiselle kohtelulle siltä varalta, että unionin tuomioistuin niitä edellyttäisi. Näissä perusteluissa tuodaan esiin lähinnä seikkoja, jotka liittyvät kansainväliseen asiayhteyteen, johon päätös N:o 377/2013 kuuluu, kuten seikat, jotka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 60 kohdassa. Ei ole mielestäni tarpeen tutkia näitä perusteluja yksityiskohtaisemmin. Koska yhdenvertaista kohtelua koskevaa yleisperiaatetta ei sovelleta tällaiseen erilaiseen kohteluun, sitä ei tarvitse perustella.

76. Samoista syistä toteamus, jonka mukaan lainsäätäjä on pidentänyt asetuksella (EU) N:o 421/2014 ajanjaksolle 1.1.2013–31.12.2016 päästökauppajärjestelmän soveltamisen lykkäystä kaikkien sellaisten lentojen osalta, jotka saapuvat mihin tahansa maahan, joka ei ole ETA:n jäsen, mukaan lukien Sveitsi, tai lähtevät sieltä, ei vaikuta asiaan.[77] Tällä toteamuksella voisi mahdollisesti olla merkitystä vain siinä tapauksessa, että päätöksestä N:o 377/2013 johtuvaa erilaista kohtelua pitäisi perustella. Olen kuitenkin todennut, että näin ei ole. Joka tapauksessa on mielestäni sallittua, että lainsäätäjä mukauttaa unionin ulkosuhteisiin liittyvää politiikkaa muun muassa sen kansainvälisen asiayhteyden kehityksen mukaan, johon kyseinen politiikka kuuluu.[78]

77. Katson näiden seikkojen perusteella, että päätöksen N:o 377/2013 1 artikla ei ole ristiriidassa yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen kanssa siltä osin kuin siinä säädettyä poikkeusta ei sovelleta ETA:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisiin lentoihin.

D *Toinen kysymys*

78. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole mielestäni tarpeen vastata, koska ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi.

75 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

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

77 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä, 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EUVL 2014, L 129, s. 1) 1 artiklan 1 kohta.

78 — Parlamentti korosti tässä yhteydessä, että neuvottelut, jotka liittyivät EU:n päästökauppajärjestelmän yhdistämiseen Sveitsin päästökauppajärjestelmään, oli keskeytetty sen jälkeen kun helmikuussa 2014 oli äänestetty maahanmuuttajia koskevien kiintiöiden ottamisesta uudelleen käyttöön Sveitsissä, kunnes ne aloitettiin uudelleen maaliskuussa 2015. Lisäksi oli aloitettu neuvottelut siitä, että EU:n päästökauppajärjestelmä liitettäisiin Australian päästökauppajärjestelmään. Myöskään neuvottelut, jotka liittyivät maailmanlaajuisen päästökauppajärjestelmän laatimiseen, eivät olleet edenneet odotetulla tavalla ICAO:n piirissä.

V **Ratkaisuehdotus**

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) (muutoksenhakutuomioistuin (Englanti ja Wales) (siviiliasioita käsittelevä jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti:

Poikkeamisesta tilapäisesti kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetusta direktiivistä 2003/87/EY 24.4.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 377/2013/EU 1 artikla ei ole yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen vastainen siltä osin kuin siinä säädettyä poikkeusta ei sovelleta Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisiin lentoihin.