ĢENERĀLADVOKĀTA HENRIKA SAUGMANDSGORA ĒES
[*HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE*] SECINĀJUMI,
sniegti 2016. gada 19. jūlijā [1]

Lieta C-272/15

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

(Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Apelācijas tiesa (Anglija un Velsa) (Civillietu palāta)), Apvienotā Karaliste) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Vide — Direktīva 2003/87/EK — Siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēma Savienībā — Lēmums Nr. 377/2013/ES — Spēkā esamība — Pagaidu atbrīvojums no pienākuma veikt monitoringu un paziņot radītās emisijas, un nodot emisiju kvotas saistībā ar lidojumiem starp EEZ dalībvalstīm un vairākumu trešo valstu — Lidojumu starp EEZ dalībvalstīm un Šveici izslēgšana — Atšķirīga attieksme pret trešajām valstīm — Vispārējais vienlīdzīgas attieksmes princips — Nepiemērojamība

I – Ievads

1. Siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēma Eiropas Savienībā (turpmāk tekstā – "ES ETS"), kas izveidota ar Direktīvu 2003/87/EK [2], kopš 2012. gada 1. janvāra tiek piemērota emisijām, kuras saistītas ar gaisa kuģu lidojumiem uz vai no Eiropas Ekonomikas zonas (EEZ) dalībvalstīm [3].

2. Tomēr ar Lēmumu Nr. 377/2013/ES šīs sistēmas piemērošana uz laiku tika apturēta attiecībā uz emisijām, kas radītas lidojumos starp EEZ dalībvalstīm un vairākumu trešo valstu [4]. Taču no šā moratorija tika izslēgti lidojumi starp EEZ dalībvalstīm un atsevišķām, ar Savienību cieši saistītām vai asociētām zonām un trešajām valstīm, tostarp Šveici [5].

3. Ar savu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* (Apelācijas tiesa (Anglija un Velsa) (Civillietu palāta), Apvienotā Karaliste) galvenokārt vaicā Tiesai par šā lēmuma spēkā esamību, ciktāl ar to tiek noteikta atšķirīga attieksme starp lidojumiem uz Šveici vai no tās, no vienas puses, un lidojumiem uz vai no citām trešajām valstīm, no otras puses.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 13. oktobra Direktīva, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā un groza Padomes Direktīvu 96/61/EK (OV 2003, L 275, 32. lpp.), kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 19. novembra Direktīvu 2008/101/EK, ar ko groza Direktīvu 2003/87, lai aviācijas darbības iekļautu Kopienas siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā (OV 2009, L 8, 3. lpp.).

3 — Skat. šo secinājumu 5. un 6. punktu.

4 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 24. aprīļa Lēmums par pagaidu atkāpi no Direktīvas 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā (OV 2013, L 113, 1. lpp.).

5 — Skat. šo secinājumu 11.–16. punktu.

II – Atbilstošās tiesību normas

A – *Savienības tiesības*

1) Direktīva 2003/87

4. Saskaņā ar Direktīvas 2003/87 preambulas 5. apsvērumu šī direktīva veicina Savienības un tās dalībvalstu saistību izpildi, ko tās uzņēmušās saistībā ar ANO Vispārējai konvencijai par klimata pārmaiņām pievienoto Kioto protokolu [6].

5. Sākotnēji ES ETS nebija piemērojama emisijām no aviācijas darbības. Taču pēc šīs direktīvas grozījumiem ar Direktīvu 2008/101/EK [7] visi lidojumi uz vai no Savienības teritorijā esošajām lidostām tiek aptverti ar ES ETS kopš 2012. gada 1. janvāra [8].

6. Ar EEZ Apvienotās komitejas lēmumiem Nr. 146/2007 [9] un Nr. 6/2011 [10] attiecīgi Direktīva 2003/87 un Direktīva 2008/101 ir integrētas Līgumā par Eiropas Ekonomikas zonu (turpmāk tekstā – "EEZ līgums") [11].

7. Saskaņā ar Direktīvas 2003/87 3.e pantu katru kalendāro gadu gaisa kuģu operatori ir tiesīgi pieprasīt no dalībvalstīm bezmaksas kvotas. Šīs direktīvas 3.d pantā ir paredzēta papildu kvotu izsolīšana, ko veic dalībvalstis. Saskaņā ar minētās direktīvas 3. panta a) punktu viena kvota, kas piešķirta bez maksas vai par maksu, ļauj tās turētājam emitēt vienu tonnu oglekļa dioksīda ekvivalenta noteiktā periodā. Kvotas var tikt pārskaitītas, ievērojot šīs pašas direktīvas 12. panta 1. punktā paredzētos nosacījumus.

8. Saskaņā ar Direktīvas 2003/87 12. panta 2.a punktu dalībvalstis nodrošina, ka līdz katra gada 30. aprīlim ikviens gaisa kuģu operators nodod tādu kvotu skaitu, kas ir līdzvērtīgs emisiju kopapjomam iepriekšējā kalendārajā gadā no viņa aviācijas darbībām.

9. Šīs direktīvas 14. panta 3. punktā dalībvalstīm ir paredzēts nodrošināt, ka visi gaisa kuģu operatori veic monitoringu un ziņo par emisijām katra kalendārā gada laikā no gaisa kuģa, ko tie ekspluatē.

10. Minētās direktīvas 16. panta 3. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstīm jānodrošina, ka visiem tiem gaisa kuģu operatoriem, kuri nenodod pietiekamu daudzumu kvotu, lai ievērotu tiem šīs pašas direktīvas 12. panta 2.a punktā paredzēto pienākumu, jāmaksā naudas sods par pārsniegto emisiju apjomu. Saskaņā ar šīs tiesību normas 5. punktu gadījumā, ja gaisa kuģa operators nepilda ar Direktīvu 2003/87 uzliktās saistības, atsevišķos gadījumos var tikt pieņemts lēmums par viņa darbības aizliegumu.

2) Lēmums Nr. 377/2013

11. Ar lēmumu Nr. 377/2013 ir noteikts moratorijs atsevišķām Direktīvas 2003/87 prasībām. Ar EEZ Apvienotās komitejas Lēmumu Nr. 50/2013 šis lēmums ir integrēts EEZ līgumā [12].

6 — Šis protokols Eiropas Kopienas vārdā ir apstiprināts ar Padomes 2002. gada 25. aprīļa Lēmumu 2002/358/EK (OV 2002, L 130, 1. lpp.).

7 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 19. novembra Direktīva, ar ko groza Direktīvu 2003/87, lai aviācijas darbības iekļautu Kopienas siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā (OV 2009, L 8, 3. lpp.).

8 — Direktīvas 2003/87 2. panta 1. punkts un I pielikuma 6. punkts.

9 — EEZ Apvienotās komitejas 2007. gada 26. oktobra lēmums, ar ko groza EEZ līguma XX pielikumu (Vide) (OV 2008, L 100, 92. lpp.).

10 — EEZ Apvienotās komitejas 2011. gada 1. aprīļa lēmums, ar ko groza EEZ līguma XX pielikumu (Vide) (OV 2011, L 93, 35. lpp.).

11 — 1992. gada 2. maija līgums (OV 1994, L 1, 3. lpp.).

12 — EEZ Apvienotās komitejas 2013. gada 30. aprīļa Lēmums Nr. 50/2013, ar ko groza EEZ līguma XX pielikumu (Vide) (OV 2013, L 231, 24. lpp.).

12. Lēmuma Nr. 377/2013 preambulas 5. apsvērumā ir norādīts uz panākto progresu Starptautiskās civilās aviācijas organizācijā (*ICAO*) "virzībā uz mērķi, lai [..] pieņemtu emisiju mazināšanas politikas pasaules mēroga pamatnostādnes, kuras veicinātu tirgus pasākumu piemērošanu starptautiskās aviācijas radītām emisijām, un pasaules mēroga tirgus pasākuma (TP) izstrādi". Saskaņā ar šā lēmuma preambulas 6. apsvērumu tas, "lai sekmētu un rosinātu šo progresu", paredz atlikt Direktīvas 2003/87 prasību izpildi, ciktāl tās attiecas uz lidojumiem uz un no lidostām, kas atrodas Savienībā neietilpstošās valstīs, kuras nav Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas (EBTA) locekles, EEZ dalībvalstu teritorijas un atkarīgās teritorijas vai valstis, kas parakstījušas Pievienošanās līgumu ar Savienību.

13. Šā lēmuma preambulas 9. apsvērumā ir noteikts:

"Šajā lēmumā paredzētajai atkāpei nebūtu jāietekmē vides integritāte un klimata pārmaiņu jomā piemērojamo Savienības tiesību aktu vispārējie mērķi, un tai nebūtu jāizraisa konkurences kropļojumi. Tāpēc un lai saglabātu vispārējo mērķi, kurš noteikts [Direktīvā 2003/87], kas ir daļa no tiesiskā regulējuma, lai Savienība panāktu, ka tiek pildīta tās patstāvīgā apņemšanās līdz 2020. gadam samazināt emisijas par 20 % salīdzinājumā ar 1990. gada līmeni, minēto direktīvu būtu jāturpina piemērot lidojumiem no vai uz lidostām dalībvalsts teritorijā, kā arī no vai uz lidostām konkrētās ar Savienību cieši saistītās vai asociētās teritorijās vai valstīs ārpus Savienības."

14. Šā lēmuma 1. pantā ir noteikts, ka, "atkāpjoties no [Direktīvas 2003/87] 16. panta, dalībvalstis pret gaisa kuģu operatoriem nepiemēro nekādus pasākumus saistībā ar prasībām, kas noteiktas minētās direktīvas 12. panta 2.a punktā un 14. panta 3. punktā, attiecībā uz 2010., 2011. un 2012. kalendārajā gadā veiktajām darbībām uz un no lidostām valstīs, kas ir ārpus Savienības un nav EBTA locekles, EEZ valstu teritorijas vai atkarīgās teritorijas, vai valstis, kas parakstījušas Pievienošanās līgumu ar Savienību, ja šādiem gaisa kuģu operatoriem šādām darbībām 2012. gadā nav bijušas piešķirtas bezmaksas emisijas kvotas vai ja tiem šādas emisijas kvotas ir bijušas piešķirtas un tie līdz trīsdesmitajai dienai pēc šā lēmuma stāšanās spēkā anulēšanas nolūkā ir atdevuši dalībvalstīm tādu 2012. gada aviācijas emisijas kvotu skaitu, kas atbilst šādu darbību pārbaudītā tonnkilometru skaita daļai 2010. atsauces gadā".

15. Šīs tiesību normas izpratnē ar "EBTA loceklēm" tika saprasta konkrēti Šveice, jo trīs pārējās EBTA dalībvalstis – proti, Islande, Lihtenšteina un Norvēģija – ir arī EEZ locekles. Tātad uz tām šis moratorijs katrā ziņā neattiecās, jo ES ETS turpināja tikt piemērota lidojumiem EEZ iekšienē [13]. Ar "EEZ valstu teritorijām vai atkarīgajām teritorijām" tika saprastas EEZ dalībvalstu aizjūras zemes un teritorijas [14]. Kategorija "valstis, kas parakstījušas Pievienošanās līgumu ar Savienību" aptvēra vienīgi Horvātiju. Tādējādi lidojumi uz vai no trešajām valstīm (tas ir, valstīm, kuras nav EEZ locekles), uz kurām moratorijs neattiecās, bija vienīgi lidojumi uz Šveici un Horvātiju vai no tām. Līdz ar šīs pēdējās pievienošanos Savienībai 2013. gada 1. jūlijā Šveice kļuva par vienīgo trešo valsti, uz kuru attiecināms šis izņēmums.

16. Saskaņā ar minētā lēmuma 6. pantu tas ir piemērojams no 2013. gada 24. aprīļa – tātad dažas dienas pirms noteiktā termiņa – 2013. gada 30. aprīļa, kas saskaņā ar Direktīvas 2003/87 12.a pantu ir noteikts kvotu nodošanai par 2012. gadā radītajām emisijām.

13 — Skat. Komisijas paziņojumu – Eiropas Parlamenta un Padomes Lēmuma Nr. 377/2013/ES par pagaidu atkāpi no Direktīvas 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā, īstenošanas norādījumi (OV 2013, C 289, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Komisijas norādījumi") (2.1.1. punkts).

14 — Komisijas norādījumi (2.1.2. punkts).

B – *Apvienotās Karalistes tiesības*

17. Ar *Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013* (2013. gada Likums, ar kuru groza siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas piemērošanas noteikumus, turpmāk tekstā – "valsts tiesiskais regulējums pamatlietā") *Secretary of State for Energy and Climate Change* (enerģētikas un klimata pārmaiņu ministrs, Apvienotā Karaliste) grozīja siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas valsts tiesisko regulējumu (ar kuru Direktīva 2003/87 bija transponēta valsts tiesībās), lai īstenotu Lēmumu Nr. 377/2013.

III – Pamatlieta, prejudiciālie jautājumi un tiesvedība Tiesā

18. Šveicē reģistrēta aviokompānija *Swiss International Air Lines AG* (turpmāk tekstā – "*Swiss*") 2012. gadam gan bez maksas, gan par maksu ieguva zināmu daudzumu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu. Šī sabiedrība nodeva kvotas, kas atbilda emisijām tās izpildītajos lidojumos starp EEZ dalībvalstīm un Šveici 2012. gada laikā.

19. *Swiss* vērsās *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* (Augstā tiesa (Anglija un Velsa), *Queen's Bench* nodaļa (Administratīvo lietu palāta), Apvienotā Karaliste), lūdzot atcelt valsts tiesisko regulējumu pamatlietā sakarā ar to, ka tas no ES ETS piemērošanas moratorija izslēdz lidojumus starp EEZ dalībvalstīm un Šveici. Šā lūguma pamatojumam tā norādīja uz Lēmuma Nr. 377/2013, kuru šis regulējums ievieš valsts tiesībās, neatbilstību Savienības tiesībām. Precīzāk, šī sabiedrība uzsvēra, ka šis lēmums pārkāpj vispārējo vienlīdzīgas attieksmes principu, jo tas no minētā moratorija izslēdz iepriekš minētos lidojumus, lai gan tas tajā iekļauj lidojumus starp EEZ dalībvalstīm un vairākumu citu trešo valstu.

20. *Swiss* arī lūdza atcelt kvotu nodošanu, ko tā bija veikusi par lidojumiem starp EEZ dalībvalstīm un Šveici, un secīga labojuma izdarīšanu kvotu reģistrā. Alternatīvi tā pieprasīja finansiālu kompensāciju, kas atbilstu tās par maksu iegūto nodoto kvotu vērtībai, vai jebkādu citu atbilstoša veida atlīdzinājumu.

21. Tā kā šī prasība tika noraidīta, *Swiss* iesniedza apelāciju iesniedzējtiesā.

22. Ar 2015. gada 24. marta lēmumu *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* (Apelācijas tiesa (Anglija un Velsa) (Civillietu palāta)) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai [Lēmums Nr. 377/2013] ir pretrunā Savienības vispārējam vienlīdzīgas attieksmes principam, ciktāl ar to ir noteikts moratorijs prasībām nodot emisijas kvotas, kas noteiktas ar [Direktīvu 2003/87], attiecībā uz lidojumiem starp [EEZ] un gandrīz visām pārējām valstīm, kuras nav EEZ dalībvalstis, bet šis moratorijs nav paplašināts attiecībā uz lidojumiem starp EEZ valstīm un Šveici?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, kāds atlīdzinājums ir jāpiespriež prasītājai tādā situācijā kā [*Swiss*], kas ir nodevusi emisijas kvotas attiecībā uz lidojumiem, kuri 2012. gadā notikuši starp EEZ valstīm un Šveici, lai atjaunotu šai prasītājai situāciju, kādā tā būtu bijusi, ja lidojumi starp EEZ valstīm un Šveici nebūtu izslēgti no moratorija? Konkrēti:

   a) Vai reģistrs ir jālabo, lai atspoguļotu mazāku kvotu skaitu, ko šai prasītājai būtu bijis jānodod, ja lidojumi uz vai no Šveices būtu iekļauti moratorijā?

   b) Ja atbilde uz iepriekšējo jautājumu ir apstiprinoša, kādas tiesiskas darbības (ja vispār) būtu jāveic valsts kompetentajai iestādei un/vai valsts tiesai, lai panāktu, ka papildu nodotās kvotas šādā gadījumā tiktu atdotas šādai prasītājai?

c) Vai šāda prasītāja šajā gadījumā atbilstoši LESD 340. pantam var lūgt Eiropas Parlamentam un Padomei novērst kaitējumu, kas tai radies tādēļ, ka tā ir nodevusi papildu kvotas, kā paredzēts Lēmumā Nr. 377/2013?

d) Vai prasītājai par labu ir jāpiešķir jebkāds cita veida atlīdzinājums un, ja tā, kādam tam jābūt?"

23. *Swiss*, Itālijas un Apvienotās Karalistes valdības, Eiropas Parlaments, Eiropas Savienības Padome un Eiropas Komisija ir iesnieguši rakstveida apsvērumus. Tie visi, izņemot Itālijas valdību, bija pārstāvēti 2016. gada 4. maija tiesas sēdē.

IV – Analīze

A – *Ievada apsvērumi*

24. Ievadā Komisija – neapšaubot ne Tiesas kompetenci, ne prejudiciālo jautājumu pieņemamību – uzsver, ka Apvienotā Karaliste ir pārkāpusi Savienības tiesības, ar valsts tiesisko regulējumu pamatlietā īstenojot pasākumus, kas vērsti uz Lēmuma Nr. 377/2013 ieviešanu valsts tiesībās.

25. Komisija norāda, ka ar šo regulējumu tiek grozīts Direktīvu 2003/87 transponējošais valsts tiesiskais regulējums un ka tajā ir pārņemts Lēmuma Nr. 377/2013 saturs. Šie pasākumi tādējādi apslēpjot šajā lēmumā ietverto tiesību normu juridisko raksturu, kā arī to tiešo piemērojamību. Tiesas sēdē Komisija pēc būtības lūdza Tiesu šo iemeslu dēļ atzīt valsts tiesisko regulējumu pamatlietā par spēkā neesošu.

26. Šajā ziņā es atgādinu, ka, pieņemot nolēmumu uz LESD 267. panta pamata, Tiesai nav kompetences lemt par valsts tiesību normu atbilstību Savienības tiesībām [15].

27. Taču tā var sniegt iesniedzējtiesai Savienības tiesību interpretācijas elementus, kas tai ļautu izvērtēt šādu normu atbilstību, taisot nolēmumu lietā [16]. Tomēr konkrētās procedūras kontekstā arī šāda rīcība, pēc mana ieskata, pārsniegtu Tiesas kompetenci. Proti, Komisijas norādītie argumenti skar problemātiku, ko iesniedzējtiesa nemaz nav norādījusi. Taču atbilstoši kompetenču sadalījumam LESD 267. pantā vienīgi šai tiesai pašai ir jādefinē to jautājumu, kurus tā vēlas uzdot Tiesai, priekšmets [17].

28. Šādos apstākļos es uzskatu, ka Tiesai nav jāatbild uz Komisijas iesniegtajiem ievada apsvērumiem.

29. Katrā ziņā es sliecos uzskatīt, ka Savienības tiesībām nav pretrunā tas, ka tiek īstenoti pasākumi Lēmuma Nr. 377/2013 ieviešanai valsts tiesībās.

30. Protams, Tiesa vairākkārt ir nospriedusi, ka tas, ka dalībvalstis veic regulu ieviešanas pasākumus, pārkāpj Savienības tiesības, jo tas kavē regulām LESD 288. panta otrajā daļā atzīto tiešo piemērojamību un tādējādi apdraud regulu tūlītēju un vienveidīgu piemērošanu visā Savienībā [18]. Konkrētāk, dalībvalstis nevar pieņemt tādus tiesību aktus, kas personām apslēpj faktu, ka konkrētās tiesību normas izcelsme ir Savienības tiesībās, kā arī no tā izrietošās sekas [19].

15 — Skat. it īpaši spriedumu, 2006. gada 23. marts, *Enirisorse* (C-237/04, EU:C:2006:197, 24. punkts un tajā minētā judikatūra).

16 — Skat. it īpaši spriedumu, 2006. gada 23. marts, *Enirisorse* (C-237/04, EU:C:2006:197, 24. punkts un tajā minētā judikatūra).

17 — Skat. spriedumus, 1985. gada 3. oktobris, *CBEM* (311/84, EU:C:1985:394, 9. un 10. punkts) un 2004. gada 12. februāris, *Slob* (C-236/02, EU:C:2004:94, 29. punkts). Savukārt attiecīgā gadījumā Komisija varētu atsaukties uz šādiem argumentiem prasībā par pienākumu neizpildi pret Apvienoto Karalisti uz LESD 258. panta pamata (skat. spriedumus, 1973. gada 7. februāris, Komisija/Itālija (39/72, EU:C:1973:13, 15. punkts) un 1985. gada 28. marts, Komisija/Itālija (272/83, EU:C:1985:147, 4. punkts)).

18 — Šajā ziņā skat. spriedumus, 1973. gada 7. februāris, Komisija/Itālija (39/72, EU:C:1973:13, 16.–18. punkts), 1973. gada 10. oktobris, *Variola* (34/73, EU:C:1973:101, 10. punkts) un 2012. gada 15. novembris, *Al-Aqsa*/Padome un Nīderlande/*Al-Aqsa* (C-539/10 P un C-550/10 P, EU:C:2012:711, 85.–87. punkts).

19 — Skat. it īpaši spriedumus, 1973. gada 10. oktobris, *Variola* (34/73, EU:C:1973:101, 11. punkts), kā arī 2012. gada 15. novembris, *Al-Aqsa* /Padome un Nīderlande/*Al-Aqsa* (C-539/10 P un C-550/10 P, EU:C:2012:711, 87. punkts un tajā minētā judikatūra).

31. Aplūkojamajā gadījumā Lēmums Nr. 377/2013 prasa dalībvalstīm pagaidām nepiemērot atsevišķus Direktīvas 2003/87 pasākumus. Lai gan šīm pēdējām ir pienākums izpildīt šo lēmumu, attiecīgā gadījumā izdodot konkrētus administratīvos aktus [20], tā piemērojamība nav pakārtota tā transponēšanai vai ieviešanai valsts tiesībās. Tā Lēmumā Nr. 377/2013 nav nevienas tiesību normas par tā transponēšanu no dalībvalstu puses [21]; saskaņā ar tā 6. pantu šis lēmums ir piemērojams no tā pieņemšanas dienas. Tātad šis lēmums, tāpat kā regulas, manuprāt, ir tieši piemērojams [22].

32. Tomēr, pat pieņemot, ka šo secinājumu 30. punktā aprakstītais princips attiecībā uz regulām ir attiecināms arī uz lēmumiem, šis princips absolūti neaizliedz veikt pasākumus ieviešanai valsts tiesībās. Arī pati Tiesa ir atzinusi, ka ar zināmiem nosacījumiem regulas normas var tikt pārņemtas šādos pasākumos, it īpaši šīs regulas piemērošanas nosacījumu iekšējās saskaņotības interesēs un lai tos labi saprastu to adresāti [23].

33. Izskatāmā lieta, pēc mana ieskata, atbilst šādam scenārijam. Kas attiecas uz saikni starp Lēmumu Nr. 377/2013 un Direktīvu 2003/87, dalībvalstīm būtu jābūt tiesībām veikt pasākumus šā lēmuma ieviešanai valsts tiesībās, lai būtu labi saprotams šīs direktīvas tvērums, kā arī tiesiskās noteiktības interesēs. Proti, iztrūkstot šādiem pasākumiem, minēto direktīvu transponējošais valsts tiesiskais regulējums neatspoguļotu ar Lēmumu Nr. 377/2013 noteikto moratoriju. Tādējādi skartie gaisa kuģu operatori varētu tikt maldināti attiecībā uz pienākumiem, ko viņiem šis regulējums uzliek. Visbeidzot, tā kā šādi pasākumi ir cieši saistīti ar šo regulējumu, tie nevar apslēpt, ka ar tiem noteiktie pienākumi izriet no Savienības tiesībām.

34. Tiesvedības pamatlietā ietvaros iesniedzējtiesa ir pilnībā atzinusi valsts tiesiskajā regulējumā pamatlietā ietverto noteikumu izcelsmi. Proti, tā pamatoti ir secinājusi, ka, tā kā ar šo regulējumu valsts tiesībās tiek iekļauts Lēmums Nr. 377/2013, tā spēkā esamība ir atkarīga no šā lēmuma spēkā esamības, un šā iemesla dēļ tā ir vērsusies Tiesā ar izskatāmo lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu.

B – *Par apgalvotās atšķirīgās attieksmes raksturu*

35. Lēmuma Nr. 377/2013 1. pants pēc būtības pieprasa no dalībvalstīm atturēties sodīt gaisa kuģu operatorus gadījumos, kad tie nepilda savus pienākumus saskaņā ar Direktīvu 2003/87 uzskaitīt un paziņot 2010., 2011. un 2012. gadā radītās emisijas un nodot atbilstošas kvotas par 2012. gadā radītajām emisijām [24], ar nosacījumu, ka šīs emisijas ir bijušas saistītas ar lidojumiem starp EEZ valstīm un valstīm ārpus Savienības – izņemot tostarp Šveici [25].

20 — Skat. it īpaši Komisijas norādījumu 3.3.2. punktu (saistībā ar kvotu anulēšanu) un 3.3.3. punktu (attiecībā uz kvotu atdošanas publiskošanu). No judikatūras (skat. it īpaši spriedumu, 2015. gada 5. maijs, Spānija/Padome (C-147/13, EU:C:2015:299, 94. punkts un tajā minētā judikatūra)) izriet, ka aizliegums veikt pasākumus regulas ieviešanai valsts tiesībās neliedz dalībvalstīm pieņemt "normatīvus, administratīvus un finansiālus aktus, kas ir nepieciešami, lai [šīs] regulas normas varētu tikt efektīvi piemērotas".

21 — Šajā ziņā es nepiekrītu Apvienotās Karalistes valdības piedāvātajai interpretācijai, saskaņā ar kuru atsauce Lēmuma Nr. 377/2013 4. pantā uz tā "īstenošanu" nozīmējot, ka dalībvalstīm ir jāveic pasākumi šā lēmuma transponēšanai valsts tiesībās. Precīzāk, šajā tiesību normā ir paredzēts, ka "Komisija pieņem norādījumus, kas nepieciešami [minētā] lēmuma īstenošanai". Manā izpratnē īstenošanas jēdziens šajā kontekstā vienkārši norāda uz dalībvalstu pienākumu piemērot Lēmumu Nr. 377/2013, izpildot tām tajā paredzētās saistības. Šādu interpretāciju apstiprina Komisijas norādījumi, kas ir izstrādāti saskaņā ar šā lēmuma 4. pantu, kuri paredz panākt šā lēmuma saskaņotāku "piemērošanu" no dalībvalstu kompetento iestāžu puses (skat. it īpaši Komisijas norādījumu 1. punktu).

22 — Par tiešās piemērojamības un tiešās iedarbības nošķiršanu skat. Winter, J. A., "Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law", *CMLRev*, 1972, 2. sēj., 425. – 438. lpp. Manā ieskatā, Lēmuma Nr. 377/2013 normām piemīt arī tieša iedarbība, ciktāl tās nosaka dalībvalstu pienākumus skaidri, precīzi un bez nosacījumiem, kā nosacījumu neizvirzot nekādus diskrecionārus īstenošanas pasākumus (skat. spriedumu, 1986. gada 15. janvāris, *Hurd* (44/84, EU:C:1986:2, 47. punkts)). Šiem dalībvalstu pienākumiem atbilst tiesības, uz kurām gaisa kuģu operatori var atsaukties valstu tiesās.

23 — Spriedums, 1985. gada 28. marts, Komisija/Itālija (272/83, EU:C:1985:147, 27. punkts). Skat. arī ģenerāladvokātes J. Kokotes [*J. Kokott*] secinājumus lietā *Skoma-Lux* (C-161/06, EU:C:2007:525, 55. punkts).

24 — Šis izņēmums ir piemērojams vienīgi gadījumā, kad gaisa kuģa operators, ja viņš ir saņēmis bezmaksas kvotas 2012. gadam, no tām ir nodevis tādu daudzumu, kas atbilst emisijām, kuras radītas ar šo izņēmumu aptvertajos lidojumos.

25 — Pēc Horvātijas pievienošanās Savienībai Šveice kļuva par vienīgo trešo valsti, uz kuru attiecas šāds izslēgums (skat. šo secinājumu 15. punktu).

36. No šā moratorija izslēdzot lidojumus uz Šveici vai no tās, šī tiesību norma rada atšķirīgu attieksmi starp lidojumu maršrutiem pēc lidojumu galamērķa vai sākumpunkta. Kā to uzsver Parlaments, šāds lidojumu maršrutu dalījums ir līdzvērtīgs atšķirīgai attieksmei pret trešajām valstīm [26]. Proti, šie maršruti tiek noteikti vienīgi pēc norādes uz valsti, ar kuru tie savieno. No šīs atšķirīgās attieksmes pret trešajām valstīm tālāk izriet atšķirīga attieksme pret gaisa kuģu operatoriem atkarībā no viņu izpildītajiem lidojumiem – tas ir, pamatojoties uz ģeogrāfisku kritēriju, kas ir piesaistīts to darbībai.

37. Turklāt, lai arī minētais moratorijs ir piemērojams neatkarīgi no gaisa kuģu operatoru pilsonības vai juridiskās adreses, tos, kas ir reģistrēti Šveicē, – kā *Swiss* – lidojumu uz Šveici vai no tās izslēgšana var ietekmēt smagāk nekā tos, kas ir reģistrēti citās trešajās valstīs, jo pirmo darbība vairāk ir balstīta uz šādu lidojumu izpildi.

38. Lai kliedētu jebkādas iespējamās šaubas šajā ziņā, jāatzīmē, ka vispārējo vienlīdzīgas attieksmes principu pēc pilsonības vai juridiskās adreses [27], kas konkrētāk ir formulēts LESD normās par pārvietošanās brīvībām, bauda vienīgi dalībvalstu pilsoņi un sabiedrības, kuru juridiskā adrese ir Savienībā [28]. Turklāt EK un Šveices nolīguma par gaisa transportu [29] 3. pants, kurā ir ietverts diskriminācijas aizlieguma valstspiederības dēļ princips šī nolīguma piemērošanas jomā, manuprāt, aizliedz tikai diskrimināciju Šveicē reģistrētu sabiedrību un Savienībā reģistrētu sabiedrību vidū (nevis Šveicē reģistrētu sabiedrību un trešajās valstīs reģistrētu sabiedrību vidū). Nav šaubu, ka Lēmums Nr. 377/2013 nesniedz priekšrocības Savienībā reģistrētiem gaisa kuģu operatoriem, salīdzinot ar Šveicē reģistrētajiem operatoriem. Faktiski ar to noteiktais moratorijs neattiecas ne uz lidojumiem starp EEZ dalībvalstīm un Šveici, ne uz lidojumiem EEZ iekšienē. Arī *Swiss* nenorāda uz netiešas diskriminācijas esamību, balstoties uz gaisa kuģu operatoru pilsonību vai juridisko adresi.

39. Tātad, lai atbildētu uz pirmo jautājumu, ir jāizvērtē Lēmuma Nr. 377/2013 spēkā esamība, ņemot vērā vienlīdzīgas attieksmes principu, kas ierobežo Savienības iestāžu pilnvaras, vispārīgi paredzot, "ka līdzīgas situācijas nevar aplūkot atšķirīgi un dažādas situācijas savukārt nevar aplūkot vienādi, ja vien šāda pieeja nav objektīvi pamatojama" [30].

C – *Par "sprieduma* Balkan *principa" tvērumu (pirmais jautājums)*

1) Ievada priekšlikumi

40. Tradicionāli attiecības starp valstīm un starptautiskajām organizācijām – kā starptautisko publisko tiesību subjektiem – regulē starptautiskās publiskās tiesības. Kā to tiesas sēdē atzīmēja Komisija, šajās tiesībās nepastāv nekāds vispārējs vienlīdzības princips, kas liktu kādam no to subjektiem pret citiem subjektiem izturēties uz vienlīdzības pamatiem [31].

26 — Tāpat Tiesa uzskatīja, ka atšķirīga attieksme pret precēm atkarībā no to izcelsmes ir atšķirīga attieksme pret trešajām valstīm (skat. it īpaši spriedumus, 1976. gada 22. janvāris, *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8, 14. punkts), 1982. gada 28. oktobris, *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, 25. punkts) un 1998. gada 10. marts, Vācija/Padome (C-122/95, EU:C:1998:94, 56. punkts)).

27 — Kā Tiesa to ir atzīmējusi 1986. gada 28. janvāra spriedumā Komisija/Francija (270/83, EU:C:1986:37, 18. punkts), sabiedrības juridiskajai adresei, ciktāl tā kalpo šīs sabiedrības piesaistes valsts tiesību sistēmai noskaidrošanai, ir salīdzināma loma ar fiziskās personas pilsonību.

28 — Skat. LESD 49., 54., 56. un 62. pantu.

29 — Eiropas Kopienas un Šveices Konfederācijas Nolīgums par gaisa transportu, kas parakstīts 1999. gada 21. jūnijā Luksemburgā un Kopienas vārdā apstiprināts ar Padomes un attiecībā uz Nolīgumu par zinātnisku un tehnoloģisku sadarbību arī Komisijas 2002. gada 4. aprīļa Lēmumu 2002/309/EK, Euratom par septiņu nolīgumu noslēgšanu ar Šveices Konfederāciju (OV L 14, 1. lpp.).

30 — Spriedums, 2008. gada 16. decembris, *Arcelor Atlantique et Lorraine* u.c. (C-127/07, EU:C:2008:728, 23. punkts un tajā minētā judikatūra).

31 — It īpaši starptautisko līgumu tiesības pieļauj privileģētu attiecību nodibināšanu starp starptautisko publisko tiesību subjektiem. Tas gan neliedz šiem subjektiem līgumiski vienoties par vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošanu. To ilustrē vislielākā labvēlības režīma valstij klauzula, kas paredzēta 1994. gada Vispārējā nolīguma par tarifiem un tirdzniecību (*GATT*) 1. panta 1. punktā, kurš ietverts Nolīguma par Pasaules tirdzniecības organizācijas (PTO) izveidošanu, kas noslēgts Marakešā 1994. gada 15. aprīlī, 1A pielikumā un kas apstiprināts ar Padomes 1994. gada 22. decembra Lēmumu Nr. 94/800/EK par daudzpusējo sarunu Urugvajas kārtā (no 1986. gada līdz 1994. gadam) panākto nolīgumu slēgšanu Eiropas Kopienas vārdā jautājumos, kas ir tās kompetencē (OV 1994, L 336, 1. lpp.).

41. Arī Savienības tiesībās nav nostiprināta vienlīdzīga attieksme pret trešajām valstīm. Kā Tiesa konstatējusi spriedumā *Balkan-Import-Export*, "Līgumā nepastāv vispārējs princips, kas liktu [Savienībai] tās ārējās attiecībās visos aspektos izrādīt vienlīdzīgu attieksmi pret trešajām valstīm" [32].

42. Spriedumā *Faust*/Komisija tā precizēja šāda secinājuma ietekmi uz saimnieciskās darbības subjektiem, norādot, ka, "tā kā atšķirīga attieksme pret trešajām valstīm nav pretrunā [Savienības] tiesībām, par neatbilstošu šīm tiesībām nevar uzskatīt arī [Savienības] atšķirīgu attieksmi pret saimnieciskās darbības subjektiem, kas ir tik vien kā automātiskas sekas noteiktajai atšķirīgajai attieksmei pret tām trešajām valstīm, ar kurām šie subjekti ir nodibinājuši tirdznieciskas attiecības" [33]. Pēc mana ieskata, šāds secinājums *a fortiori* ir attiecināms uz atšķirīgu attieksmi pret dažādiem saimnieciskās darbības subjektiem, kas ir reģistrēti ārpus Savienības (vai starp Savienības saimnieciskās darbības subjektiem un saimnieciskās darbības subjektiem, kas reģistrēti ārpus Savienības).

43. Tiesas izsecinātais princips spriedumā *Balkan-Import-Export* [34] un no tā izrietošais princips spriedumā *Faust*/Komisija [35] kopā veido to, ko es tālāk saukšu par "sprieduma *Balkan* principu".

44. Aplūkojamajā gadījumā lidojumu starp EEZ dalībvalstīm un Šveici operatori ir neizdevīgākā situācijā, jo tie atšķirībā no lidojumu starp EEZ dalībvalstīm un citām trešajām valstīm operatoriem nevar izmantot Lēmumā Nr. 377/2013 paredzēto moratoriju. Neviens neapstrīd, ka šī neizdevīgākā situācija ir "automātiskas sekas" tai atšķirīgajai attieksmei, ko Savienība īsteno pret Šveici, no vienas puses, un pret šīm citām trešajām valstīm, no otras puses, dalījuma starp lidojumu maršrutiem uz vai no šīm valstīm formā.

45. Tomēr *Swiss* apstrīd šādas atšķirīgas attieksmes pret Šveici un pret pārējām trešajām valstīm un attiecīgi pret gaisa kuģu operatoriem atkarībā no to izpildītajiem lidojumiem likumīgumu.

2) *Swiss* argumentācija saistībā ar iespējamo sprieduma *Balkan* principa tvēruma ierobežošanu

46. *Swiss* argumentācija ir balstīta uz likumsakarīgu pamatojumu no spriedumu *Balkan-Import-Export* [36], *Faust*/Komisija [37] un Vācija/Padome [38] analīzes.

47. Katrs no šiem spriedumiem skar tādu Kopienas pasākumu spēkā esamību, raugoties no vispārējā vienlīdzīgas attieksmes principa, kas preču importu no konkrētām trešajām valstīm ierobežojuši vairāk nekā preču importu no citām trešajām valstīm.

48. Precīzāk, spriedums *Balkan-Import-Export* [39] bija par to, vai šim principam atbilst kompensējošu naudas summu iekasēšana par Bulgārijas izcelsmes siera importēšanu, lai gan sieru imports, tostarp no Šveices, no šādas iekasēšanas bija atbrīvots.

32 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris, *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8, 14. punkts).

33 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369, 25. punkts). Teorētiski, manā ieskatā, šāds secinājums izriet no fakta, ka šādā situācijā saimnieciskās darbības subjekti, ciktāl tie ir saistīti ar dažādām trešajām valstīm, pret kurām Savienība ietur dažādu attieksmi, neatrodas salīdzināmā situācijā. Katrā ziņā – kas izraisa tādu pašu rezultātu – atšķirīga attieksme pret šiem subjektiem var tikt attaisnota ar to, ka tā automātiski izriet no atšķirīgas attieksmes pret trešajām valstīm, ar kurām šie subjekti ir nodibinājuši attiecības. Šajā ziņā skat. ģenerāladvokāta sera Gordona Slinna [*Sir Gordon Slynn*] secinājumus lietā *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:205, 3773. lpp.).

34 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

36 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Spriedums, 1998. gada 10. marts (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

49. Spriedumā *Faust*/Komisija [40] tika aplūkota tādu noteikumu likumība, ar kuriem bija apturēta konservēto sēņu no visām trešajām valstīm (tostarp no Taivānas) importa sertifikātu izsniegšana, izņemot tās valstis, kuras bija piekritušas vienoties par importa [Savienībā] pašierobežošanu (proti, Ķīna un Dienvidkoreja) [41].

50. Spriedumā Vācija/Padome [42] Tiesa izvērtēja tāda Padomes lēmuma spēkā esamību, ar kuru bija apstiprināts pamatnolīgums par tarifu kvotu noteikšanu banānu importam no trešajām valstīm (turpmāk tekstā – "pamatnolīgums par banāniem"), no kura izrietēja atšķirīga attieksme pret dažādām banānu importētāju kategorijām atkarībā no banānu izcelsmes [43].

51. *Swiss* apgalvo, pirmkārt, ka visos šajos spriedumos Tiesa nav izmantojusi vienādu pamatojumu. Spriedumos *Faust*/Komisija [44] un Vācija/Padome [45] tā esot secinājusi, ka vienlīdzīgas attieksmes princips nav piemērojams. Turpretim spriedumā *Balkan-Import-Export* [46] Tiesa šo principu esot piemērojusi un secinājusi, ka tas nav pārkāpts, jo atšķirīgā attieksme bija objektīvi pamatota.

52. Šajā ziņā šī sabiedrība atzīmē, ka apsvērumus par atšķirīgas attieksmes pret trešajām valstīm attaisnošanu Tiesa ir paudusi vienīgi spriedumā *Balkan-Import-Export* [47]. Proti, vispirms apstiprinājusi, ka neviens vispārējs Savienības tiesību princips neuzliek Savienībai pienākumu izturēties pret trešajām valstīm uz vienlīdzības pamatiem, Tiesa izklāstīja iemeslus, kas attaisno, ka pret konkrētām precēm atkarībā no to izcelsmes tiek piemērota atšķirīga attieksme [48]. Turpretim spriedumos *Faust*/Komisija [49] un Vācija/Padome [50] tā esot vien secinājusi, ka, nepastāvot šādam pienākumam, vienlīdzīgas attieksmes princips nav pārkāpts, ja atšķirīgā attieksme pret saimnieciskās darbības subjektiem ir kā automātiskas sekas atšķirīgai attieksmei pret trešajām valstīm [51].

53. Otrkārt, šīs apgalvotās pamatojuma atšķirības *Swiss* mēģina izskaidrot ar tādas ārējas darbības kā starptautisks nolīgums neesamību lietā, kurā tika taisīts spriedums *Balkan-Import-Export* [52], kas pamato atšķirīgu attieksmi izskatāmajā lietā. Savukārt atšķirīgā attieksme, kas tika nodibināta ar spriedumā *Faust*/Komisija [53] izvērtētajiem Kopienas pasākumiem, esot izrietējusi no tirdzniecības nolīguma starp Kopienu un Ķīnu, kā arī no sarunām – kas tika materializētas neformālas dokumentu apmaiņas ceļā (teleksa formā) – starp abiem šiem subjektiem saistībā ar Ķīnas apņemšanos pašierobežot konkrēto preču importu [Savienībā]. Arī spriedumā Vācija/Padome [54] aplūkotā atšķirīgā attieksme esot izrietējusi no starptautiska nolīguma, proti, no nolīguma par banāniem.

40 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Iepriekš analoģisku problemātiku Tiesa bija analizējusi 1982. gada 15. jūlija spriedumā *Edeka Zentrale* (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Spriedums, 1998. gada 10. marts (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Turklāt Tiesa ir lēmusi par šā paša pamatnolīguma īstenošanas regulas spēkā esamību 1998. gada 10. marta spriedumā *T. Port* (C-364/95 un C-365/95, EU:C:1998:95), jo šī regula paredzēja šādu atšķirīgu attieksmi.

44 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Spriedums, 1998. gada 10. marts (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris, *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8, 14. un 15. punkts). Tādējādi atbrīvojums attiecībā uz Šveices izcelsmes sieriem izrietēja no fakta, ka to importēšana rada mazāku lauksamniecības produktu tirdzniecības traucējumu risku nekā ar bulgāru sieru importēšanu saistītais risks.

49 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Spriedums, 1998. gada 10. marts (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Spriedumi, 1982. gada 28. oktobris, *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, 25. punkts) un 1998. gada 10. marts, Vācija/Padome (C-122/95, EU:C:1998:94, 56. un 57. punkts). Šādu pašu pamatojumu Tiesa ir norādījusi 1982. gada 15. jūlija spriedumā *Edeka Zentrale* (245/81, EU:C:1982:277, 19. un 20. punkts) un 1998. gada 10. marta spriedumā *T. Port* (C-364/95 un C-365/95, EU:C:1998:95, 76. un 77. punkts).

52 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Spriedums, 1998. gada 10. marts (C-122/95, EU:C:1998:94).

54. No tā *Swiss* secina, treškārt, ka sprieduma *Balkan* principa piemērojamība ir atkarīga no nosacījuma, kas atspoguļo šo faktisko dalījumu. Saskaņā ar šo pēdējo šis princips ir piemērojams vienīgi gadījumā, "kad [Savienība] īsteno savas kompetences ārējās darbības jomā (piemēram, noslēdzot līgumus, parasti kopējās tirdzniecības politikas kontekstā)". Būtībā minētais princips aptverot vienīgi norises, kurās atšķirīgā attieksme trešo valstu starpā veidojas kā kādas "ārējās darbības" pagarinājums, kam ir šādas raksturīgās iezīmes:

— No materiālā skatpunkta šādai darbībai, lai arī tai obligāti nav jābūt starptautiska nolīguma formā, būtu jānorāda uz Savienības kompetenču īstenošanu "ārējās darbības" jomā pretstatā Savienības iekšējām politikām to ārējos aspektos.

— Turklāt no formālā skatpunkta ārējai darbībai būtu jāpastāv vēl pirms Savienības leģislatīvā akta, ar kuru atšķirīgā attieksme pret trešajām valstīm tiek noteikta [55], un tai būtu jābūt "konkrētai" un "publiskai". Tiesas sēdē *Swiss* šādu prasību pamatoja ar to, ka ir nepieciešams nodrošināt šādas atšķirīgas attieksmes publicitāti un demokrātisko kontroli.

55. Pēc *Swiss* ieskata, aplūkojamajā gadījumā šis nosacījums neesot izpildīts. Tādējādi atšķirīgai attieksmei pret lidojumiem, kas savieno EEZ valstis un Šveici, no vienas puses, un tiem, kas savieno EEZ valstis un citas trešās valstis, no otras puses, esot piemērojams vispārējais vienlīdzīgas attieksmes princips. Nepastāvot objektīvam attaisnojumam – kāda aplūkojamajā gadījumā neesot – šāda attieksme esot līdzvērtīga diskriminācijai.

56. Tālāk norādīto iemeslu dēļ es uzskatu, ka no iepriekš minētās judikatūras šāds princips nav izsecināms ne materiālā, ne formālā aspektā.

3) Sprieduma *Balkan* principa piemērojamība nav atkarīga no *Swiss* proponētās "ārējās darbības" materiālā nozīmē esamības

57. Tā kā saskaņā ar *Swiss* viedokli ar jēdzienu "ārējā darbība" tiek saprasta vienīgi rīcība, kas tiek veikta, īstenojot Savienības kompetences ārējās darbības jomā LES 21. panta 3. punkta izpratnē [56], šis viedoklis konfliktē ar Tiesas lietotajiem jēdzieniem, formulējot sprieduma *Balkan* principu. Proti, šo principu tā ir formulējusi tādā nozīmē, ka Savienībai nav pienākuma izturēties pret dažādām trešajām valstīm uz vienlīdzības pamatiem "tās ārējās attiecībās" [57].

55 — Tas tā būšot pat tad, ja šis akts pats norādīs uz Savienības kompetenču īstenošanu ārējās darbības jomā. Proti, *Swiss* ieskatā, 1982. gada 28. oktobra spriedumā *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:369) sprieduma *Balkan* principu nebūtu bijis iespējams piemērot, ja atšķirīgā attieksme pret Taivānu, no vienas puses, un pret Ķīnu un Dienvidkoreju, no otras puses (un pret šo valstu izcelsmes preces importējošajiem saimnieciskās darbības subjektiem), – kas tomēr izrietēja no regulām kopējās tirdzniecības politikas jomā, tas ir, no Savienības ārējās darbības LES 21. panta 3. punkta izpratnē, – nebūtu bijusi pamatota ar šo secinājumu 53. punktā minētajām "konkrētām ārējām darbībām".

56 — *Swiss* nav precizējusi, kādu tieši nozīmi jēdzienam "ārējā darbība" tā piedēvē. Tomēr, pretstatot to Savienības iekšējo politiku ārējiem aspektiem, tā, šķiet, Savienības ārējo darbību apzīmē LES 21. panta 3. punkta izpratnē.

57 — Spriedumi, 1976. gada 22. janvāris, *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8, 14. punkts), 1982. gada 28. oktobris, *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, 25. punkts), 1982. gada 15. jūlijs, *Edeka Zentrale* (245/81, EU:C:1982:277, 19. punkts), 1998. gada 10. marts, Vācija/Padome (C-122/95, EU:C:1998:94, 56. punkts) un 1998. gada 10. marts, *T. Port* (C-364/95 un C-365/95, EU:C:1998:95, 76. punkts). Skat. arī spriedumu, 1986. gada 24. jūnijs, *Malt* (236/84, EU:C:1986:254, 21. punkts).

58. Kā to norāda Apvienotās Karalistes valdība, jēdziens "ārējās attiecības" nav ierobežots ar Savienības ārējo darbību LES 21. panta 3. punkta izpratnē jomās, kuras ietver LES V sadaļa [58] un LESD piektā daļa [59]. Šis jēdziens aptver arī citas Savienības politikas to ārējos aspektos [60] – saskaņā ar šo tiesību normu tās ir pakļautas tādiem pašiem principiem un mērķiem kā tie, kas regulē Savienības ārējo darbību.

59. Citas Savienības politikas to ārējos aspektos iekļauj Savienībai LESD 192. panta 1. punktā paredzēto kompetenču īstenošanu, lai sasniegtu LESD 191. panta 1. punkta ceturtajā ievilkumā paredzēto mērķi, "sekmējot starptautiska mēroga pasākumus, risinot reģionālas un pasaules vides problēmas un jo īpaši cīnoties pret klimata pārmaiņām".

60. Aplūkojamajā gadījumā LESD 192. panta 1. punkts ir Lēmuma Nr. 377/2013 juridiskais pamats. Proti, ar šo lēmumu ieviestais moratorijs paredz atvieglot vienošanās panākšanu pasaules mēroga pieejai ar gaisa transportu radīto emisiju samazināšanai *ICAO* ietvaros [61]. Tomēr likumdevējs ir uzskatījis par nepieciešamu no šā moratorija izslēgt lidojumus starp EEZ dalībvalstīm un Šveici, lai izvairītos no konkurences kropļošanas un kaitējuma ES ETS vides integritātei – kas, atgādināšu, dod ieguldījumu Savienības un tās dalībvalstu starptautisko saistību ievērošanā saistībā ar Kioto protokolu [62]. Kā to uzsver Parlaments, Lēmums Nr. 377/2013 tātad atspoguļo Savienības nostāju tās ārējās attiecībās vides un klimata tiesību jomā.

61. Līdz ar to es uzskatu, ka sprieduma *Balkan* principa piemērošanas joma nav ierobežota ar atšķirīgu attieksmi pret trešajām valstīm, kas izriet no Savienības kompetenču īstenošanas ārējās darbības jomā LES 21. panta 3. punkta izpratnē.

4) Sprieduma *Balkan* principa piemērojamība nav atkarīga no "ārējas darbības" esamības *Swiss* proponētajā formālajā nozīmē

62. *Swiss* ieskatā, sprieduma *Balkan* princips nav piemērojams tādas atšķirīgas attieksmes gadījumos pret trešajām valstīm, kas izriet tikai no paša akta, ar ko tā ir paredzēta. Šā principa tvērums esot ierobežots ar atšķirīgu attieksmi, kuras pamatā ir konkrēta un publiska ārējā darbība vēl pirms Savienības leģislatīvā akta, no kura tā izriet [63].

63. Pirmkārt, jāatzīmē, ka šāda pieeja atņemtu sprieduma *Balkan* principam tā lietderīgo iedarbību. Proti, saskaņā ar to atkal tiek prasīts, lai šādas darbības formā tiktu norādīts attaisnojums atšķirīgai attieksmei pret trešajām valstīm – kas liktu iepriekš pieņemt, ka šī attieksme ietilpst vienlīdzīgas attieksmes principa piemērošanas jomā. Taču sprieduma *Balkan* princips tieši izslēdz vienlīdzīgas attieksmes principa piemērojamību attiecībās, kuras Savienība uztur ar dažādajām trešajām valstīm.

58 — Proti, dažādās kopējās ārējās un drošības politikas (KĀDP) jomas.

59 — Proti, kopējā tirdzniecības politika, sadarbība un humānā palīdzība, ierobežojošie pasākumi, starptautiskie nolīgumi, kā arī Savienības starptautiskās attiecības un delegācijas.

60 — Šāda interpretācija izriet tieši no sprieduma *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8). Proti, šis spriedums skāra Kopienas regulu kopējās lauksamniecības politikas jomā, kas tiek uzskatīta par Savienības iekšējo politiku, spēkā esamību. Tātad ar jēdzienu "ārējās attiecības" Tiesa apzīmēja šīs iekšējās politikas ārējos aspektus.

61 — Lēmuma Nr. 377/2013 preambulas 5. un 6. apsvērums.

62 — Lēmuma Nr. 377/2013 preambulas 9. apsvērums.

63 — Piemēram, pamatlietā aplūkotais Lēmums Nr. 377/2013, regulas, kurās noteikti kompensējoši naudas summu maksājumi, kas aplūkoti 1976. gada 22. janvāra spriedumā *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8), regulas, ar kurām ieviesa ierobežojumus atsevišķu preču importam, kas aplūkoti 1982. gada 28. oktobra spriedumā *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:369) un 1982. gada 15. jūlija spriedumā *Edeka Zentrale* (245/81, EU:C:1982:277), lēmums par pamatnolīguma par banāniem apstiprināšanu, kas aplūkots 1998. gada 10. marta spriedumā Vācija/Padome (C-122/95, EU:C:1998:94), vai lēmums par šā pamatnolīguma īstenošanu, kas aplūkots 1998. gada 10. marta spriedumā *T. Port* (C-364/95 un C-365/95, EU:C:1998:95).

64. Kā es to atzīmēju šo secinājumu 40. punktā, šāds izslēgums atbilst starptautiskajām publiskajām tiesībām. Proti, attiecības starp starptautisko publisko tiesību subjektiem vispār un Savienības starptautiskās attiecības konkrēti raksturo to plašais novērtējuma raksturs. Manā ieskatā, tieši no šā skatpunkta ģenerāladvokāts sers Gordons Slinns savos secinājumos lietā *Faust*/Komisija ir apliecinājis, ka, "lai arī eksporta ierobežošanas nolīguma neesamība izriet no patvaļīgas diskriminācijas no Komisijas puses, tomēr attiecībā pret importētājiem nepastāv prettiesiska diskriminācija, jo Komisijai nav juridiska pienākuma piemērot vienlīdzīgu attieksmi pret trešajām valstīm"[64].

65. Tātad, pretēji tam, ko apgalvo *Swiss*, sprieduma *Balkan* princips nav "izņēmums" no vispārējā vienlīdzīgas attieksmes principa. Šis pēdējais princips nav vienkārši piemērojams attieksmei, kādu Savienība īsteno pret dažādām trešajām valstīm, veidojot savas ārējās attiecības, jo pretējā gadījumā tās veidot būtu daudz grūtāk vai pat neiespējami[65]. Savienības ārējās attiecības faktiski balstās uz politiskām un diplomātiskām izvēlēm, kurām pamatā ir vairāki parametri un attiecībā uz kurām likumdevējam ir jābūt plašai novērtējuma brīvībai[66]. Turklāt, starptautiskajās publiskajās tiesībās nepastāvot vispārējam vienlīdzīgas attieksmes principam pret trešajām valstīm, Savienība, ja tā sevi pakļautu tādam principam, vienpusēji sašaurinātu savu rīcības brīvību tās ārējās attiecībās.

66. Šo apsvērumu gaismā es tāpat kā Parlaments sliecos uzskatīt, ka to, vai no konkrētajām regulām izrietošā atšķirīgā attieksme pret trešajām valstīm ir objektīvi pamatota, spriedumā *Balkan-Import-Export*[67] Tiesa ir izvērtējusi vien papildus, lai pastiprinātu savu secinājumu, ka šīs regulas nav pretrunā vienlīdzīgas attieksmes principam.

67. Turklāt *Swiss* rosinātā interpretācija liek secināt, ka spriedumā *Balkan-Import-Export*[68] Tiesa paradoksālā kārtā nav piemērojusi sprieduma *Balkan* principu. Taču man šķiet grūti atzīt, ka Tiesa, 14. punktā pirmo reizi nostiprinājusi šo principu, uzreiz no tā būtu atkāpusies 15. punktā. Ja tāds būtu bijis Tiesas nodoms, tā, pēc mana ieskata, būtu vismaz tieši atzinusi, ka konkrētā situācija neietilpst šā principa piemērošanas jomā, un būtu precizējusi iemeslus, kas pamato tādu izslēgumu.

68. Otrkārt, lietu, kurās tika taisīti spriedumi *Faust*/Komisija[69] un Vācija/Padome[70], *faktiskie* apstākļi, pēc mana ieskata, nevar tikt pasniegti kā sprieduma *Balkan* principa piemērojamības *nosacījums*.

69. Šajā ziņā Parlaments pamatoti atzīmē, ka spriedumā *Faust*/Komisija[71] tirdzniecības nolīguma esamība starp Kopienu un Ķīnu tiešā veidā neizskaidroja labvēlīgāko attieksmi pret šīs valsts izcelsmes importu. Tā pirmsākums bija faktā, ka atšķirībā no Taivānas Ķīna bija apņēmusies vienpusēji ierobežot savu importu [Savienībā]. Tātad minētais nolīgums atspoguļoja vienu atsevišķu vispārējā konteksta elementu tirdznieciskajās attiecībās starp Kopienu un Ķīnu[72]. Katrā ziņā netika aplūkota šāda nolīguma noslēgšana starp Kopienu un Dienvidkoreju. Tomēr Tiesa par pamatotu atzina arī atšķirīgo attieksmi pret Taivānu un Ziemeļkoreju.

64 — Ģenerāladvokāta sera Gordona Slinna secinājumi lietā *Faust*/Komisija (52/81, EU:C:1982:205, 3779. lpp.).

65 — Šajā ziņā savos secinājumos lietā Vācija/Padome (C-122/95, EU:C:1997:309, 61. punkts) ģenerāladvokāts M. B. Elmers [*M. B. Elmer*] atbilstoši atzīmēja: "Tātad Kopienu tiesības neaizsargā subjektus pret iespējamām negatīvām sekām, kas ir saistītas ar Kopienas politiskajām attiecībām ar trešajām valstīm, kuras turklāt var būt grūti nošķirt no citiem pastāvošajiem saimnieciskajiem riskiem. Ja tiktu atzīts pretējs viedoklis, tas turklāt nozīmētu, ka Kopienai kļūtu ļoti grūti īstenot tirdzniecības politikas pasākumus."

66 — Vispārīgi saskaņā ar pastāvīgo judikatūru gadījumā, kad kādai Savienības iestādei ir jāveic kompleksi novērtējumi, tai ir plaša novērtējuma brīvība, kuras īstenošana ir pakļauta ierobežotai tiesas kontrolei. Skat. it īpaši spriedumus, 1976. gada 22. janvāris, *Balkan-Import-Export* (55/75, EU:C:1976:8, 8. punkts), un 2016. gada 7. aprīlis, *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava* u.c./Padome un Padome/*Hubei Xinyegang Steel* (C-186/14 P un C-193/14 P, EU:C:2016:209, 34. punkts).

67 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Spriedums, 1976. gada 22. janvāris (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Spriedums, 1998. gada 10. marts (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Šis nolīgums starp Kopienu un Ķīnu paredzēja "izrādīt labvēlību to savstarpējās tirdzniecības harmoniskai paplašināšanai" (skat. spriedumu, 1982. gada 28. oktobris, *Faust*/Komisija, 52/81, EU:C:1982:369, 3755. lpp.).

70. Kas attiecas uz teleksa apmaiņu starp Kopienu un Ķīnu saistībā ar šīs pēdējās akceptētās pašierobežošanas vienošanās sagatavošanu, tās bija vienpusējas un, iespējams, konfidenciālas darbības. Taču *Swiss* sava viedokļa pamatojumam norāda uz publiskas, it īpaši Parlamenta, kontroles nepieciešamību iemesliem, kas attaisno atšķirīgu attieksmi pret trešajām valstīm. Turklāt es īsti nesaprotu Parlamenta kontroles nepieciešamību aplūkojamajā gadījumā, jo šī iestāde nav neviena cita kā viena no Lēmuma Nr. 377/2013 līdzautorēm.

71. Manās acīs šie apstākļi vienkārši liecina par to, ka atšķirīgā attieksme pret trešajām valstīm, kas aplūkota iepriekš minētajos spriedumos, skaidri un gaiši iekļāvās starptautiskā kontekstā. Starp citu, tas tā bija arī atšķirīgās attieksmes gadījumā, kas tika aplūkota spriedumā *Balkan-Import-Export*[73]. Tas pats attiecas uz Lēmumā Nr. 377/2013 paredzēto nošķirumu starp trešajām valstīm[74]. Vispārīgi attieksme, ko Savienība īsteno pret dažādām trešajām valstīm, manā ieskatā, jau pašā tās būtībā vienmēr ir saistīta ar starptautisku kontekstu.

72. Ņemot vērā šos apsvērumus, sprieduma *Balkan* principa piemērojamība, pēc mana ieskata, nav atkarīga no atšķirīgu attieksmi pamatojošas konkrētas un publiskas Savienības ārējās darbības vēl pirms Savienības leģislatīvā akta, ar kuru šāda atšķirīgā attieksme tiek noteikta.

5) Secinājums par Lēmuma Nr. 377/2013 spēkā esamību

73. No iepriekš minētajiem apsvērumiem izriet, ka sprieduma *Balkan* principa tvērums nevar tikt ierobežots ar gadījumiem, kad Savienības leģislatīvais akts, kas paredz atšķirīgu attieksmi pret trešajām valstīm, ir kā turpinājums tādai Savienības ārējai darbībai, kurai ir šo secinājumu 54. punktā aprakstītās pazīmes.

74. Līdz ar to šis princips ir piemērojams aplūkojamajā gadījumā. Tātad Savienībai nav pienākuma īstenot vienādu attieksmi pret, pirmkārt, lidojumiem starp EEZ dalībvalstīm un Šveici un, otrkārt, lidojumiem starp EEZ dalībvalstīm un citām trešajām valstīm – atšķirīgā attieksme pret šiem lidojumu maršrutiem ir pielīdzināma atšķirīgai attieksmei pret trešajām valstīm[75]. Vēl jo vairāk, Savienībai nav pienākuma pret šo divu lidojumu kategoriju operatoriem izturēties uz vienlīdzības pamatiem. Proti, atšķirīgā attieksme pret operatoriem pēc to izpildāmo lidojumu galamērķa un sākumpunkta ir automātiskas sekas sprieduma *Faust*/Komisija[76] izpratnē atšķirīgajai attieksmei pret lidojumu maršrutiem.

75. Turklāt Itālijas un Apvienotās Karalistes valdības, kā arī Parlaments, Padome un Komisija ir norādījuši spēcīgus argumentus, kas gadījumā, ja Tiesa to prasītu, attaisno šo pēdējo atšķirīgo attieksmi. Šajos argumentos galvenokārt ir norādīti ar starptautisku kontekstu, kurā iekļaujas Lēmums Nr. 377/2013, saistīti apsvērumi, kādi ir minēti šo secinājumu 60. punktā. Manā ieskatā, šos argumentus nav nepieciešams izvērtēt sīkāk. Proti, tā kā šādai atšķirīgai attieksmei nav piemērojams nekāds vispārējs vienlīdzīgas attieksmes princips, tā arī nav jāattaisno.

73 — Konkrētāk, labvēlīgākas attieksmes pret Šveices sieru importu pamata fons bija tirdzniecisks strīds starp Šveici un Kopienu par *GATT* piemērošanu (skat. spriedumu, 1976. gada 22. janvāris, 55/75, EU:C:1976:8, 25. punkts).

74 — Skat. šo secinājumu 60. punktu. Turklāt Nolīgums starp Eiropas Kopienu un Šveices Konfederāciju par gaisa transportu, kas noslēgts 1999. gada 21. jūnijā Luksemburgā, kas Kopienas vārdā apstiprināts ar Padomes un attiecībā uz nolīgumu par zinātnisku un tehnoloģisku sadarbību arī Komisijas 2002. gada 4. aprīļa Lēmumu 2002/309/EK, Euratom par septiņu nolīgumu noslēgšanu ar Šveices Konfederāciju (OV 2002, L 114, 1. lpp.), liecina par specifiskiem kontaktiem, ko tās uztur Lēmumā Nr. 377/2013 norādītajās jomās. It īpaši no šā nolīguma 1. panta 2. punkta un I pielikuma izriet, ka Šveicei ir piemērojama nozīmīga daļa no Savienības *acquis* gaisa transporta jomā. Turklāt šā lēmuma pieņemšanas laikā Savienība un Šveice rīkoja sarunas par ES ETS sasaistīšanu ar Šveices ETS aviācijas sektorā.

75 — Skat. šo secinājumu 36. punktu.

76 — Spriedums, 1982. gada 28. oktobris (52/81, EU:C:1982:369, 25. punkts).

76. Šo pašu iemeslu dēļ nav nozīmes konstatējumam, ka ar Regulu (ES) Nr. 421/2014 laika posmā no 2013. gada 1. janvāra līdz 2016. gada 31. decembrim likumdevējs ir paplašinājis ES ETS moratorija piemērošanu visiem lidojumiem uz vai no visām valstīm, kuras nav EEZ dalībvalstis, tostarp uz Šveici[77]. Šim faktam potenciāli varētu būt nozīme vienīgi gadījumā, ja būtu jāattaisno no Lēmuma Nr. 377/2013 izrietošā atšķirīgā attieksme. Taču es esmu secinājis, ka tas tā nav. Katrā ziņā man šķiet, ka likumdevējam būtu jāļauj pārskatīt Savienības politikas ārējo attiecību jomā atkarībā no tā starptautiskā konteksta attīstības, kurā tās iekļaujas[78].

77. Šie apsvērumi mani vedina secināt, ka Lēmuma Nr. 377/2013 1. pants nepārkāpj vispārējo vienlīdzīgas attieksmes principu, jo tajā paredzētais izņēmums nav piemērojams lidojumiem starp EEZ dalībvalstīm un Šveici.

D – *Par otro jautājumu*

78. Es uzskatu, ka uz otro prejudiciālo jautājumu nav jāatbild, jo uz pirmo jautājumu ir jāatbild noraidoši.

V – Secinājumi

79. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, es ierosinu Tiesai atbildēt uz *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* (Apelācijas tiesa (Anglija un Velsa) (Civillietu palāta), Apvienotā Karaliste) pirmo uzdoto prejudiciālo jautājumu šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 24. aprīļa Lēmuma Nr. 377/2013/ES par pagaidu atkāpi no Direktīvas 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā, 1. pants nav pretrunā vispārējam vienlīdzīgas attieksmes principam, jo tajā paredzētais izņēmums nav piemērojams lidojumiem starp Eiropas Ekonomikas zonas (EEZ) dalībvalstīm un Šveici.

77 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 16. aprīļa Regulas (ES) Nr. 421/2014, ar ko groza Direktīvu 2003/87/EK, ar kuru nosaka sistēmu siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībai Kopienā, jo paredzams, ka līdz 2020. gadam tiks īstenota starptautiska vienošanās par vienota un globāla tirgus mehānisma piemērošanu starptautiskās aviācijas emisijām (OV 2014, L 129, 1. lpp.), 1. panta 1. punkts.

78 — Šajā ziņā Parlaments ir norādījis, ka sarunas par ES ETS sasaistīšanu ar Šveices ETS tika apturētas pēc nobalsošanas par imigrantu kvotu atjaunošanu Šveicē 2014. gada februārī, bet pēc tam tās tika atsāktas 2015. gada martā. Tikušas arī uzsāktas sarunas par ES ETS sasaistīšanu ar Austrālijas ETS. Turklāt arī sarunas par vispasaules ETS izveidošanu *ICAO* ietvaros nav progresējušas tā, kā tas bija iecerēts.