Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 19 iulie 2016 [1]

Cauza C-272/15

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Curtea de Apel [Anglia și Țara Galilor] [Secția civilă], Regatul Unit)]

„Mediu — Directiva 2003/87/CE — Sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii — Decizia nr. 377/2013/UE — Validitate — Derogare temporară de la obligația de monitorizare și de raportare a emisiilor produse și de restituire a cotelor de emisie în ceea ce privește zborurile între statele membre ale SEE și majoritatea țărilor terțe — Excluderea zborurilor între statele membre ale SEE și Elveția — Diferență de tratament între țările terțe — Principiul general al egalității de tratament — Inaplicabilitate”

I – Introducere

1. Sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii Europene (denumit în continuare „SEQE UE”), instituit prin Directiva 2003/87/CE [2], se aplică începând cu 1 ianuarie 2012 emisiilor legate de zborurile aeronavelor către sau dinspre statele membre ale Spațiului Economic European (EEE) [3].

2. Cu toate acestea, Decizia nr. 377/2013/UE a suspendat temporar aplicarea acestui sistem în ceea ce privește emisiile rezultate în urma zborurilor dintre statele membre ale SEE și majoritatea țărilor terțe [4]. Totuși, au fost excluse din acest moratoriu zborurile dintre statele membre ale SEE și anumite zone și țări terțe strâns legate sau asociate Uniunii, printre care figurează Elveția [5].

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87 pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2009, L 8, p. 3).

3 — A se vedea punctele 5 și 6 din prezentele concluzii.

4 — Decizia Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2013 privind derogarea temporară de la Directiva 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2013, L 113, p. 1).

5 — A se vedea punctele 11-16 din prezentele concluzii.

3. Prin cererea sa de decizie preliminară, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regatul Unit) [Curtea de Apel (Anglia și Țara Galilor) (Secția civilă)] solicită în principal Curții să se pronunțe în ceea ce privește validitatea acestei decizii în sensul că stabilește o diferență de tratament între, pe de o parte, zborurile către sau dinspre Elveția și, pe de altă parte, zborurile către sau dinspre alte state terțe.

II – Cadrul juridic

A – *Dreptul Uniunii*

1. Directiva 2003/87

4. Potrivit considerentului (5) al Directivei 2003/87, aceasta contribuie la respectarea de către Uniune și statele sale membre a angajamentelor subscrise în temeiul Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice [6].

5. Inițial, SEQE UE nu se aplica emisiilor rezultate din activitățile aeriene. Cu toate acestea, în urma modificărilor aduse acestei directive prin Directiva 2008/101/CE [7], SEQE UE se aplică tuturor zborurilor cu sosire sau cu plecare de pe aerodromuri situate pe teritoriul Uniunii începând cu 1 ianuarie 2012 [8].

6. Deciziile nr. 146/2007 [9] și nr. 6/2011 [10] ale Comitetului mixt al SEE au integrat Directivele 2003/87 și, respectiv, 2008/101 în Acordul privind Spațiul Economic European (denumit în continuare „Acordul privind SEE") [11].

7. Conform articolului 3e din Directiva 2003/87, operatorii de aeronave pot solicita statelor membre, pentru fiecare an calendaristic, alocarea unor cote cu titlu gratuit. Articolul 3d din această directivă prevede licitarea cotelor suplimentare de către statele membre. Potrivit articolului 3 litera (a) din directiva menționată, fiecare dintre aceste cote, acordată cu titlu gratuit sau cu titlu oneros, permite deținătorului să emită o tonă de dioxid de carbon echivalent pe parcursul perioadei specificate. Cotele pot fi transferate în condițiile menționate la articolul 12 alineatul (1) din aceeași directivă.

8. Potrivit articolului 12 alineatul (2a) din Directiva 2003/87, statele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, fiecare operator de aeronave restituie un număr de cote egal cu totalitatea emisiilor din decursul anului calendaristic precedent care provin din activitățile de aviație.

9. Articolul 14 alineatul (3) din această directivă obligă statele membre să se asigure că fiecare operator de aeronave monitorizează și raportează emisiile produse pe parcursul anului calendaristic respectiv de aeronava al cărui operator este.

6 — Acest protocol a fost aprobat, în numele Comunității Europene, prin Decizia 2002/358/CE a Consiliului din 25 aprilie 2002 (JO 2002, L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220).

7 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2009, L 8, p. 3).

8 — Articolul 2 alineatul (1) și punctul 6 din anexa I la Directiva 2003/87.

9 — Decizia Comitetului mixt al SEE din 26 octombrie 2007 de modificare a anexei XX (Mediu) la Acordul privind SEE (JO 2008, L 100, p. 92).

10 — Decizia Comitetului mixt al SEE din 1 aprilie 2011 de modificare a anexei XX (Mediu) la Acordul privind SEE (JO 2011, L 93, p. 35).

11 — Acordul din 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3).

10. Articolul 16 alineatul (3) din directiva menționată prevede că statele membre se asigură că oricărui operator de aeronave care nu a restituit cote suficiente pentru a respecta obligația care îi revine în temeiul articolului 12 alineatul (2a) din aceeași directivă i se aplică o penalitate pentru exces de emisii. Potrivit alineatului (5) al acestei dispoziții, unui operator de aeronave care nu respectă cerințele Directivei 2003/87 i se poate impune, în anumite împrejurări, și o interdicție de operare.

2. Decizia nr. 377/2013

11. Decizia nr. 377/2013 a instituit un moratoriu în privința anumitor cerințe prevăzute de Directiva 2003/87. Decizia nr. 50/2013 a Comitetului mixt al SEE a integrat această decizie în Acordul privind SEE [12].

12. Considerentul (5) al Deciziei nr. 377/2013 menționează progresele înregistrate în cadrul Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) „în vederea adoptării […] unui cadru global privind politica de reducere a emisiilor care facilitează aplicarea măsurilor bazate pe piață în ceea ce privește emisiile generate de aviația internațională și în vederea elaborării unei măsuri globale bazate pe piață («MBM»)”. Potrivit considerentului (6) al deciziei menționate, aceasta urmărește a „facilita aceste progrese și a impulsiona dinamica favorabilă” prin suspendarea necesității aplicării cerințelor prevăzute de Directiva 2003/87 în ceea ce privește zborurile înspre și dinspre aerodromuri din țările din afara Uniunii, exceptând țările membre ale Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), teritoriile dependente sau teritoriile statelor din SEE și țările care au semnat un tratat de aderare la Uniune.

13. Considerentul (9) al deciziei menționate prevede:

„Derogarea prevăzută în prezenta decizie nu ar trebui să afecteze integritatea de mediu și obiectivul fundamental al legislației Uniunii privind schimbările climatice și nu ar trebui să conducă la denaturarea concurenței. În consecință, pentru a menține obiectivul fundamental al [Directivei 2003/87], care face parte din cadrul juridic al Uniunii de realizare a angajamentului său independent de a-și reduce emisiile cu 20 % față de nivelurile din 1990 până în 2020, directiva respectivă ar trebui să se aplice în continuare zborurilor care aterizează pe sau decolează de pe aerodromurile de pe teritoriul unui stat membru sau aerodromurile din anumite zone sau țări din afara Uniunii strâns legate sau asociate cu aceasta.”

14. Articolul 1 din această decizie prevede că, „[p]rin derogare de la articolul 16 din [Directiva 2003/87], statele membre nu iau măsuri împotriva operatorilor de aeronave în ceea ce privește cerințele prevăzute la articolul 12 alineatul (2a) și la articolul 14 alineatul (3) din directiva respectivă pentru anii calendaristici 2010, 2011 și 2012 cu privire la activități înspre și dinspre aerodromuri din țări din afara Uniunii care nu sunt membre ale AELS, teritorii dependente sau teritorii ale statelor SEE sau țări care au semnat un tratat de aderare la Uniune, dacă acestor operatori de aeronave nu le-au fost emise certificate cu titlu gratuit pentru astfel de activități în 2012 sau dacă, în cazul în care acestor operatori le-au fost emise astfel de certificate, operatorii respectivi au returnat statelor membre, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei decizii, în vederea anulării lor, un număr de certificate din aviație pentru 2012 corespunzător proporției verificate de tonă-kilometri ale unei asemenea activități în anul de referință 2010”.

12 — Decizia nr. 50/2013 a Comitetului mixt al SEE din 30 aprilie 2013 de modificare a anexei XX (Mediu) la Acordul privind SEE (JO 2013, L 231, p. 24).

15. Categoria „membre ale AELS”, în sensul acestei dispoziții, desemna în mod specific Elveția, întrucât celelalte trei state membre ale AELS – și anume Islanda, Liechtenstein și Norvegia – sunt de asemenea membre ale SEE. Prin urmare, acestora nu le era, în orice caz, aplicabil moratoriul din moment ce SEQE UE continua să se aplice zborurilor din interiorul SEE [13]. Categoria „teritorii dependente sau teritorii ale statelor SEE” avea în vedere țările și teritoriile de peste mări ale state membre din SEE [14]. În ceea ce privește categoria „țări care au semnat un tratat de aderare la Uniune”, aceasta cuprindea doar Croația. Prin urmare, singurele zboruri către sau dinspre state terțe (cu alte cuvinte state care nu sunt membre ale SEE) excluse din domeniul de aplicare al moratoriului erau cele care sosesc în sau care pleacă din Elveția sau Croația. În urma aderării acesteia din urmă la Uniune la 1 iulie 2013, Elveția a fost singurul stat terț vizat de această excludere.

16. Conform articolului 6 din decizia menționată, aceasta a început să se aplice de la 24 aprilie 2013 – așadar, cu câteva zile înainte de data-limită de 30 aprilie 2013 stabilită, în temeiul articolului 12a din Directiva 2003/87, pentru restituirea cotelor corespunzătoare emisiilor produse în anul 2012.

B – *Dreptul Regatului Unit*

17. Prin Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (Actul din 2013 de modificare a Regulamentelor de aplicare a sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră) (denumit în continuare „reglementarea națională în discuție în litigiul principal”), Secretary of State for Energy and Climate Change (ministrul energiei și schimbărilor climatice, Regatul Unit) a modificat reglementarea națională privind sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (care transpune Directiva 2003/87 în dreptul național) în scopul punerii în aplicare a Deciziei nr. 377/2013.

III – Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

18. Swiss International Air Lines AG (denumită în continuare „Swiss”), o companie aeriană cu sediul în Elveția, a dobândit, pentru anul 2012, un anumit număr de cote de emisie de gaze cu efect de seră cu titlu gratuit și cu titlu oneros. Această societate a restituit cotele corespunzătoare emisiilor legate de zborurile dintre statele membre ale SEE și Elveția pe care le-a operat în anul 2012.

19. În fața High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Înalta Curte de Justiție (Anglia și Țara Galilor), Divizia Queen’s Bench (Secția administrativă), Regatul Unit], Swiss a solicitat anularea reglementării naționale în discuție în litigiul principal în măsura în care aceasta excludea zborurile dintre statele membre ale SEE și Elveția din moratoriul privind aplicarea SEQE UE. În susținerea cererii, aceasta a invocat incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a Deciziei nr. 377/2013, pe care reglementarea menționată o transpune în dreptul național. Mai precis, această societate a arătat că decizia încalcă principiul general al egalității de tratament prin faptul că exclude de la moratoriu zborurile sus-menționate, în timp ce include în acesta zborurile dintre statele membre ale SEE și majoritatea celorlalte țări terțe.

20. Swiss a solicitat de asemenea anularea cotelor restituite pentru zborurile dintre statele membre ale SEE și Elveția și rectificarea consecutivă a registrului cotelor de emisie. Alternativ, aceasta a solicitat o compensație financiară pentru valoarea cotelor dobândite cu titlu oneros pe care le-a restituit sau orice altă formă de despăgubire adecvată.

21. Întrucât această acțiune a fost respinsă, Swiss a declarat apel la instanța de trimitere.

13 — A se vedea Comunicarea Comisiei – Orientări referitoare la punerea în aplicare a Deciziei nr. 377/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind derogarea temporară de la Directiva 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2013, C 289, p. 1) (denumite în continuare „Orientările Comisiei”) (punctul 2.1.1).

14 — Orientările Comisiei (punctul 2.1.2).

22. Prin decizia din 24 martie 2015, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Curtea de Apel (Anglia și Țara Galilor) (Secția civilă)] a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Decizia nr. 377/2013] încalcă principiul general al egalității de tratament consacrat în dreptul Uniunii în măsura în care stabilește un moratoriu privind cerințele de restituire a cotelor de emisii impuse de [Directiva 2003/87] în ceea ce privește zborurile între [SEE] și aproape toate statele din afara SEE, dar nu extinde moratoriul respectiv asupra zborurilor între statele SEE și Elveția?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, care este calea de atac care trebuie să fie pusă la dispoziția unei reclamante aflate în situația [Swiss], care a restituit cote de emisii pentru zborurile care au avut loc în anul 2012 între statele SEE și Elveția, pentru a se găsi în situația în care ar fi fost dacă zborurile dintre statele SEE și Elveția nu ar fi fost excluse din moratoriu? În special:

   (a) Registrul trebuie să fie rectificat pentru a reflecta numărul mai mic de cote pe care o asemenea reclamantă ar fi fost obligată să le restituie dacă zborurile către sau dinspre Elveția ar fi fost incluse în moratoriu?

   (b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea precedentă, ce măsură trebuia să ia autoritatea națională competentă și/sau instanța națională (dacă este cazul) pentru a se asigura că respectivele cote suplimentare restituite sunt returnate acestei reclamante?

   (c) O asemenea reclamantă are dreptul să solicite despăgubiri în temeiul articolului 340 TFUE din partea Parlamentului European și a Consiliului pentru orice prejudiciu pe care l-a suferit din cauza restituirii cotelor suplimentare în urma Deciziei nr. 377/2013?

   (d) Trebuie să se acorde reclamantei o altă formă de despăgubire și, dacă răspunsul este afirmativ, care este aceasta?”

23. Swiss, guvernele italian și al Regatului Unit, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană au depus observații scrise. Cu excepția guvernului italian, fiecare dintre acestea a fost reprezentată la ședința din 4 mai 2016.

IV – Analiză

A – *Observații introductive*

24. Cu titlu introductiv, Comisia a arătat – fără a contesta competența Curții și nici admisibilitatea întrebărilor preliminare – că Regatul Unit a încălcat dreptul Uniunii întrucât, prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal, a adoptat măsuri privind încorporarea Deciziei nr. 377/2013 în dreptul intern.

25. Comisia arată că această reglementare modifică reglementarea națională de transpunere a Directivei 2003/87 și reia conținutul Deciziei nr. 377/2013. Aceste măsuri ar disimula astfel natura juridică a dispozițiilor prevăzute de această decizie, precum și aplicabilitatea lor directă. În ședință, Comisia a solicitat Curții, în esență, să constate nevaliditatea, pentru aceste motive, a reglementării naționale în discuție în litigiul principal.

26. Reamintim în această privință că Curtea, statuând în temeiul articolului 267 TFUE, nu este competentă să se pronunțe cu privire la compatibilitatea normelor de drept intern cu dreptul Uniunii [15].

27. Aceasta poate furniza totuși instanței de trimitere elemente de interpretare care intră sub incidența dreptului Uniunii care îi pot permite să aprecieze compatibilitatea unor asemenea norme pentru a pronunța hotărârea [16]. Cu toate acestea, în contextul prezentei proceduri, acest lucru ar depăși, în opinia noastră, și competența Curții. Astfel, argumentele invocate de Comisie privesc o problematică pe care instanța de trimitere nu a ridicat-o. Or, în cadrul repartizării competențelor în temeiul articolului 267 TFUE, revine doar acestei instanțe sarcina de a defini obiectul întrebărilor pe care intenționează să le adreseze Curții [17].

28. În aceste condiții, considerăm că nu este necesar pentru Curte să răspundă la observațiile introductive prezentate de Comisie.

29. În orice caz, tindem să considerăm că dreptul Uniunii nu se opune adoptării unor măsuri privind încorporarea Deciziei nr. 377/2013 în dreptul național.

30. Desigur, Curtea a statuat în mod repetat că adoptarea de către statele membre a unor măsuri de încorporare a regulamentelor încalcă dreptul Uniunii în măsura în care obstrucționează aplicabilitatea directă recunoscută de articolul 288 al doilea paragraf TFUE și afectează astfel aplicarea simultană și uniformă a acestora în întreaga Uniune [18]. În special, statele membre nu pot adopta acte care disimulează justițiabililor faptul că o normă juridică provine din dreptul Uniunii, precum și efectele care decurg din aceasta [19].

15 — A se vedea în special Hotărârea din 23 martie 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punctul 24 și jurisprudența citată).

16 — A se vedea în special Hotărârea din 23 martie 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punctul 24 și jurisprudența citată).

17 — A se vedea Hotărârea din 3 octombrie 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, punctele 9 și 10), și Hotărârea din 12 februarie 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, punctul 29). În schimb, este posibil pentru Comisie să invoce, dacă este cazul, argumentele respective în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Regatului Unit în temeiul articolului 258 TFUE [a se vedea Hotărârea din 7 februarie 1973, Comisia/Italia (39/72, EU:C:1973:13, punctul 15), și Hotărârea din 28 martie 1985, Comisia/Italia (272/83, EU:C:1985:147, punctul 4)].

18 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 1973, Comisia/Italia (39/72, EU:C:1973:13, punctele 16-18), Hotărârea din 10 octombrie 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, punctul 10), și Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctele 85-87).

19 — A se vedea în special Hotărârea din 10 octombrie 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, punctul 11), precum și Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctul 87 și jurisprudența citată).

31. Decizia nr. 377/2013 obligă în speță statele membre să se abțină să aplice anumite măsuri în temeiul Directivei 2003/87. Deși acestea din urmă sunt obligate să pună în aplicare decizia menționată, dacă este cazul prin adoptarea anumitor acte administrative [20], aplicabilitatea sa nu este condiționată de transpunerea sau de încorporarea acesteia în dreptul național. Astfel, Decizia nr. 377/2013 nu prevede nicio dispoziție referitoare la transpunerea acesteia de către statele membre [21]; ea este, în temeiul articolului 6, aplicabilă de la data adoptării sale. În opinia noastră, această decizie este, așadar, la fel ca un regulament, direct aplicabilă [22].

32. Cu toate acestea, chiar dacă am presupune că principiul enunțat la punctul 30 din prezentele concluzii în ceea ce privește regulamentele se extinde la decizii, acest principiu nu interzice în mod absolut adoptarea unor măsuri de încorporare în dreptul național. Din acest motiv Curtea însăși a recunoscut că, în anumite împrejurări, unele dispoziții ale unui regulament pot fi reluate în asemenea măsuri, în special în scopul asigurării coeziunii interne a dispozițiilor de aplicare a acestui regulament și a inteligibilității pentru cei cărora li se adresează [23].

33. Prezenta cauză se înscrie, în opinia noastră, într-un astfel de scenariu. Referitor la legătura dintre Decizia nr. 377/2013 și Directiva 2003/87, statele membre ar trebui să fie autorizate să adopte măsuri privind încorporarea acestei decizii în dreptul intern în interesul unei bune înțelegeri a sferei de aplicare a acestei directive și a securității juridice. Astfel, în lipsa unor asemenea măsuri, reglementarea națională care transpune directiva menționată nu ar reflecta moratoriul instituit prin Decizia nr. 377/2013. Operatorii de aeronave în cauză ar putea fi induși astfel în eroare în ceea ce privește întinderea obligațiilor care le sunt impuse de această reglementare. În plus, în măsura în care asemenea măsuri sunt indisociabil legate de reglementarea menționată, acestea nu sunt susceptibile să disimuleze faptul că obligațiile pe care le impun decurg din dreptul Uniunii.

34. În cadrul litigiului principal, instanța de trimitere a recunoscut pe deplin originea normelor prevăzute de reglementarea națională în discuție în litigiul principal. Astfel, în mod întemeiat aceasta a considerat că, din moment ce această reglementare încorporează Decizia nr. 377/2013 în dreptul intern, validitatea sa depinde de cea a acestei decizii, motiv pentru care a sesizat Curtea cu privire la prezenta cerere de decizie preliminară.

20 — A se vedea printre altele punctul 3.3.2 (privind anularea certificatelor) și punctul 3.3.3 (privind publicarea returnărilor de certificate) din orientările Comisiei. Reiese din jurisprudență [a se vedea în special Hotărârea din 5 mai 2015, Spania/Consiliul (C-147/13, EU:C:2015:299, punctul 94 și jurisprudența citată)] că interdicția de a adopta măsuri de încorporare în dreptul național nu aduce atingere posibilității statelor membre de a adopta „acte cu putere de lege, administrative și financiare necesare pentru ca dispozițiile [acestui] regulament[…] să poată fi aplicate”.

21 — Nu subscriem, în această privință, la interpretarea avută în vedere de guvernul Regatului Unit potrivit căreia trimiterea făcută în cuprinsul articolului 4 din Decizia nr. 377/2013 la „punerea în aplicare” a acesteia ar însemna că statele membre sunt obligate să adopte măsuri de transpunere a acestei decizii în dreptul intern. Această dispoziție prevede mai precis că „Comisia emite orientările necesare pentru punerea în aplicare a decizi[ei menționate]”. În opinia noastră, noțiunea de punere în aplicare se referă pur și simplu, în acest context, la obligația statelor membre de a aplica Decizia nr. 377/2013, conformându-se obligațiilor care le sunt impuse prin aceasta din urmă. Interpretarea respectivă se coroborează cu orientările Comisiei, elaborate în temeiul articolului 4 din această decizie, care urmăresc să se ajungă la o „aplicare” mai coerentă a acesteia de către autoritățile competente ale statelor membre (a se vedea în special punctul 1 din orientările Comisiei).

22 — Cu privire la distincția dintre aplicabilitatea directă și efectul direct, a se vedea Winter, J. A., „Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law”, *CMLRev*, 1972, vol. 2, p. 425-438. În opinia noastră, dispozițiile Deciziei nr. 377/2013 au și un efect direct în măsura în care impun obligații statelor membre în mod clar, precis și necondiționat, fără ca acest lucru să depindă de vreo măsură de executare discreționară [a se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punctul 47)]. Operatorii de aeronave se pot prevala în fața instanțelor naționale de drepturile corelative acestor obligații ce revin statelor membre.

23 — Hotărârea din 28 martie 1985, Comisia/Italia (272/83, EU:C:1985:147, punctul 27). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, punctul 55).

B – *Cu privire la natura pretinsei diferențe de tratament*

35. Articolul 1 din Decizia nr. 377/2013 obligă în esență statele membre să se abțină să sancționeze operatorii de aeronave în cazul neîndeplinirii obligațiilor ce le revin, în temeiul Directivei 2003/87, de monitorizare și de raportare a emisiilor produse în cursul anilor 2010, 2011 și 2012 și de restituire a cotelor corespunzătoare emisiilor produse în cursul anului 2012 [24], în măsura în care aceste emisii erau legate de zborurile dintre statele membre ale SEE și țările din afara Uniunii – cu excepția în special a Elveției [25].

36. Excluzând zborurile către sau dinspre Elveția din acest moratoriu, dispoziția menționată dă naștere unei diferențe de tratament între rutele aeriene pe criteriul destinației și proveniență zborurilor. Astfel cum a arătat Parlamentul European, o asemenea distincție între rutele aeriene echivalează cu o diferență de tratament între state terțe [26]. Aceste rute sunt definite astfel exclusiv printr-o trimitere la țările între care fac legătura. Din această diferență de tratament între state terțe decurge, prin extensie, o diferență de tratament între operatorii de aeronave în funcție de zborurile pe care le operează – cu alte cuvinte pe baza unui criteriu geografic care ține de activitățile lor.

37. Pe de altă parte, deși moratoriul respectiv se aplică indiferent de naționalitatea sau de sediul operatorilor de aeronave, cei stabiliți în Elveția – precum Swiss – ar putea fi afectați mai sever de excluderea zborurilor care sosesc în sau care pleacă din Elveția decât cei stabiliți în alte state terțe, în măsura în care activitățile primilor operatori se bazează mai mult pe operarea acestor zboruri.

38. Pentru a elimina orice eventuale îndoieli în această privință, observăm că beneficiarii principiului general al egalității de tratament pe baza naționalității sau a sediului [27], pentru care dispozițiile TFUE privind libertățile de circulație constituie expresii specifice, sunt exclusiv resortisanții statelor membre și societățile care au sediul în Uniune [28]. Pe de altă parte, articolul 3 din Acordul CE-Elveția privind transportul aerian [29], care consacră principiul nediscriminării pe baza naționalității în domeniul de aplicare al acestui acord, interzice, în percepția noastră, numai discriminările între societățile cu sediul în Elveția și cele cu sediul în Uniune (iar nu discriminările între societățile cu sediul în Elveția și cele cu sediul în state terțe). Or, este cert că Decizia nr. 377/2013 nu avantajează operatorii de aeronave cu sediul în Uniune în raport cu cei cu sediul în Elveția. Astfel, moratoriul pe care aceasta îl instituie nu se aplică nici zborurilor dintre statele membre ale SEE și Elveția, nici zborurilor din interiorul SEE. De altfel, Swiss nu invocă existența unei discriminări indirecte pe baza naționalității sau a sediului operatorilor de aeronave.

39. Prin urmare, pentru a răspunde la prima întrebare, trebuie să se examineze validitatea Deciziei nr. 377/2013 în raport cu principiul general al egalității de tratament care delimitează competențele instituțiilor Uniunii, impunând, în general, „ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv” [30].

24 — Această derogare se aplică numai cu condiția ca operatorul aeronavei, în cazul în care a primit certificate cu titlu gratuit pentru anul 2012, să fi returnat un număr de cote ce corespunde emisiilor rezultate în urma zborurilor care fac obiectul derogării respective.

25 — În urma aderării Croației la Uniune, Elveția era singurul stat terț vizat de o asemenea excludere (a se vedea punctul 15 din prezentele concluzii).

26 — În același mod, Curtea a considerat că o diferență de tratament între produse pe baza provenienței lor constituie o diferență de tratament între țări terțe [a se vedea în special Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punctul 14), Hotărârea din 28 octombrie 1982, Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:369, punctul 25), și Hotărârea din 10 martie 1998, Germania/Consiliul (C-122/95, EU:C:1998:94, punctul 56)].

27 — Astfel cum a subliniat Curtea în Hotărârea din 28 ianuarie 1986, Comisia/Franța (270/83, EU:C:1986:37, punctul 18), sediul unei societăți, în măsura în care acesta servește la stabilirea legăturii acesteia cu ordinea juridică a unui stat, joacă un rol comparabil cu cel al cetățeniei unei persoane fizice.

28 — A se vedea articolele 49, 54, 56 și 62 TFUE.

29 — Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian, semnat la 21 iunie 1999 la Luxemburg, aprobat în numele Comunității prin Decizia 2002/309/CE, Euratom a Consiliului și a Comisiei privind acordul de cooperare științifică și tehnologică din 4 aprilie 2002 privind încheierea a șapte acorduri cu Confederația Elvețiană (JO 2002, L 114, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 25).

30 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique și Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 23 și jurisprudența citată).

C – *Cu privire la domeniul de aplicare al „principiului consacrat în Hotărârea Balkan” (prima întrebare)*

1. Observații introductive

40. În mod tradițional, relațiile dintre state și organizațiile internaționale – în calitatea lor de subiecte de drept internațional public – sunt reglementate de dreptul internațional public. Acesta nu cuprinde, astfel cum a remarcat Comisia în ședință, niciun principiu general privind egalitatea de tratament care să impună unuia dintre subiectele sale să le trateze pe celelalte de pe poziție de egalitate [31].

41. Dreptul Uniunii nu consacră nici egalitatea de tratament între statele terțe. Astfel cum a constatat Curtea în Hotărârea Balkan-Import-Export, „nu există în tratat un principiu general care să oblige [Uniunea] ca, în cadrul relațiilor sale externe, să fie de acord în toate privințele cu tratamentul egal al țărilor terțe” [32].

42. În Hotărârea Faust/Comisia, aceasta a precizat implicațiile unei asemenea constatări pentru operatorii economici arătând că, „în cazul în care o diferență de tratament între țări terțe nu încalcă dreptul [Uniunii], nu se poate considera ca fiind contrară acestui drept nici o diferență de tratament între operatori economici [ai Uniunii] care ar fi doar o consecință automată a diferitor tratamente acordate țărilor terțe cu care acești operatori au încheiat relații comerciale” [33]. O asemenea concluzie se extinde, în opinia noastră, *a fortiori* la diferențele de tratament dintre operatorii cu sediul în afara Uniunii (sau între operatori din Uniune și operatori cu sediul în afara Uniunii).

43. Principiul stabilit de Curte în Hotărârea Balkan-Import-Export [34] și concluzia desprinsă din acesta enunțată în Hotărârea Faust/Comisia [35] constituie împreună ceea ce vom denumi în continuare „principiul consacrat în Hotărârea Balkan”.

44. În speță, operatorii de zboruri între statele membre ale SEE și Elveția suferă un dezavantaj prin faptul că nu beneficiază de moratoriul prevăzut în Decizia nr. 377/2013, spre deosebire de operatorii de zboruri între statele membre ale SEE și celelalte state terțe. Nimeni nu contestă că acest dezavantaj constituie „consecința automată” a tratamentului diferențiat pe care Uniunea l-a rezervat Elveției, pe de o parte, și acestor alte state terțe, pe de altă parte, sub forma unei distincții între rutele aeriene către sau dinspre aceste țări.

45. Swiss pune însă în discuție legalitatea acestei diferențe de tratamente între Elveția și celelalte state terțe și, în mod corelativ, între operatorii de aeronave în funcție de zborurile pe care le operează.

31 — În special, dreptul tratatelor permite stabilirea unor relații privilegiate între subiecte de drept internațional public. Situația subzistă fără a aduce atingere posibilității acestora de a se angaja în mod convențional să respecte principiul egalității de tratament. Aceasta este ilustrată de clauza națiunii celei mai favorizate prevăzută la articolul 1 alineatul (1) din Acordul General pentru Tarife și Comerț 1994 (GATT), cuprins în anexa 1A la Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), semnat la Marrakech la 15 aprilie 1994 și aprobat prin Decizia 94/800/CE a Consiliului din 22 decembrie 1994 privind încheierea, în numele Comunității Europene, referitor la domeniile de competența sa, a acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 10, p. 112).

32 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punctul 14).

33 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369, punctul 25). Teoretic, această concluzie decurge, în opinia noastră, din faptul că, într-o asemenea circumstanță, operatorii economici nu se află într-o situație comparabilă deoarece au legătură cu diferite țări terțe cărora Uniunea le rezervă un tratament distinct. În orice caz, diferența de tratament dintre acești operatori poate fi justificată prin faptul că ea rezultă automat din diferența de tratament dintre țările terțe cu care se află în relații – fapt ce conduce la același rezultat. A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Sir Gordon Slynn prezentate în cauza Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:205, p. 3773).

34 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

2. Argumentele invocate de Swiss cu privire la eventuala limitare a domeniului de aplicare al principiului consacrat în Hotărârea Balkan

46. Argumentele invocate de Swiss se întemeiază pe un raționament inductiv, întemeiat pe analiza Hotărârilor Balkan-Import-Export [36], Faust/Comisia [37] și Germania/Consiliul [38].

47. Fiecare dintre aceste hotărâri a vizat validitatea, în raport cu principiul general al egalității de tratament, a măsurilor comunitare care împiedică într-o mai mare măsură importurile de produse provenite din anumite țări terțe decât cele provenite din alte țări terțe.

48. Mai precis, Hotărârea Balkan-Import-Export [39] privea conformitatea cu acest principiu a încasării unor sume compensatorii pentru importurile de soiuri de brânză provenite din Bulgaria, în timp ce importurile de brânză provenite în special din Elveția erau scutite.

49. Hotărârea Faust/Comisia [40] a vizat legalitatea regulamentelor de suspendare a eliberării unor certificate de import de conserve de ciuperci care provin din toate țările terțe (printre care și Taiwan), cu excepția celor care au fost de acord cu un angajament de autolimitare a importurilor (și anume China și Coreea de Sud) [41].

50. În Hotărârea Germania/Consiliul [42], Curtea a evaluat validitatea unei decizii a Consiliului care aproba un acord-cadru de stabilire a contingentelor tarifare pentru importurile de banane provenite din țări terțe (denumit în continuare „Acordul-cadrul privind bananele”), din care rezulta o diferență de tratament între diverse categorii de importatori de banane în funcție de proveniența acestora [43].

51. Swiss susține, într-o primă etapă, că Curtea nu a adoptat același raționament în fiecare dintre hotărârile menționate. Aceasta ar fi constatat, în Hotărârile Faust/Comisia [44] și Germania/Consiliul [45], inaplicabilitatea principiului egalității de tratament. În Hotărârea Balkan-Import-Export [46], Curtea ar fi aplicat, în schimb, același principiu și ar fi concluzionat că acesta nu era încălcat întrucât tratamentul diferențiat era justificat în mod obiectiv.

52. Societatea respectivă remarcă, în această privință, că numai în Hotărârea Balkan-Import-Export [47] – Curtea a dezvoltat considerații referitoare la justificarea diferenței de tratament dintre țări terțe. Astfel, după ce a afirmat că niciun principiu general al dreptului Uniunii nu o obligă să trateze țările terțe pe o poziție de egalitate, Curtea a enunțat motivele care justifică acordarea unui tratament diferențiat

36 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Hotărârea din 10 martie 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Curtea a examinat anterior o problematică similară în Hotărârea din 15 iulie 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Hotărârea din 10 martie 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Pe de altă parte, Curtea s-a pronunțat cu privire la validitatea regulamentului de punere în aplicare a aceluiași acord-cadru în Hotărârea din 10 martie 1998, T. Port (C-364/95 și C-365/95, EU:C:1998:95), în sensul că acest regulament prevedea o asemenea diferență de tratament.

44 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Hotărârea din 10 martie 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

produselor în cauză în funcție de proveniența lor[48]. Dimpotrivă, în Hotărârile Faust/Comisia[49] și Germania/Consiliul[50], aceasta s-a limitat să constate că, în lipsa unei asemenea obligații, principiul egalității de tratament nu este încălcat atunci când o diferență de tratament între operatori economici constituie consecința automată a unei diferențe de tratament între țări terțe[51].

53. Într-o a doua etapă, Swiss încearcă să explice această pretinsă divergență de raționament prin lipsa, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Balkan-Import-Export[52], a unei acțiuni externe, cum ar fi un acord internațional care motivează diferența de tratament în discuție. În schimb, tratamentul diferențiat instituit prin măsurile comunitare examinate în Hotărârea Faust/Comisia[53] ar fi decurs dintr-un acord comercial încheiat între Comunitate și China, precum și din negocieri – materializate prin schimbul de documente informale (sub formă de fax) – între aceste două entități referitoare la adoptarea de către China a unui angajament de autolimitare a importurilor produselor în cauză. Diferența de tratament în discuție în Hotărârea Germania/Consiliul[54] ar fi rezultat și dintr-un acord internațional, respectiv Acordul-cadru privind bananele.

54. Swiss deduce de aici, într-o a treia etapă, că aplicabilitatea principiului consacrat în Hotărârea Balkan este subordonată unei condiții care reflectă această distincție de fapt. Potrivit acesteia din urmă, principiul menționat se aplică numai „atunci când [Uniunea] își exercită competențele în domeniul acțiunii externe (de exemplu încheind tratate, în mod specific în contextul politicii comerciale comune)”. În esență, principiul respectiv privea doar scenariile în care diferența de tratament dintre țările terțe se înscrie în prelungirea unei „acțiuni externe” care prezintă următoarele caracteristici:

— din perspectivă materială, o asemenea acțiune, fără să constea neapărat într-un acord internațional, ar trebui să intre în sfera de exercitare a competențelor Uniunii în domeniul „acțiunii externe”, spre deosebire de politicile interne ale Uniunii în ceea ce privește aspectele lor externe.

— în plus, pe plan formal, acțiunea externă ar trebui să existe anterior actului legislativ al Uniunii care instituie diferența de tratament între țări terțe[55] și să prezinte un caracter „concret” și „public”. În ședință, Swiss a justificat această cerință prin necesitatea de a asigura publicitatea și controlul democratic al unei asemenea diferențe de tratament.

55. Potrivit Swiss, această condiție nu ar fi îndeplinită în speță. Prin urmare, diferența de tratament dintre zborurile care leagă statele membre ale SEE și Elveția, pe de o parte, și cele care leagă statele membre ale SEE și celelalte state terțe, pe de altă parte, nu ar fi exclusă de la aplicarea principiului general al egalității de tratament. În lipsa unei justificări obiective – care ar lipsi în speță –, un asemenea tratament ar echivala cu o discriminare.

48 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punctele 14 și 15). Astfel, excepția care afectează soiurile de brânză care provin din Elveția rezulta din faptul că importul lor determina un risc mai redus de perturbare a schimburilor comerciale de produse agricole decât cel asociat importului de soiuri bulgare de brânză.

49 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Hotărârea din 10 martie 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Hotărârea din 28 octombrie 1982, Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:369, punctul 25), și Hotărârea din 10 martie 1998, Germania/Consiliul (C-122/95, EU:C:1998:94, punctele 56 și 57). Curtea a adoptat același raționament în Hotărârea din 15 iulie 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, punctele 19 și 20), și în Hotărârea din 10 martie 1998, T. Port (C-364/95 și C-365/95, EU:C:1998:95, punctele 76 și 77).

52 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Hotărârea din 10 martie 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

55 — Situația ar fi aceeași inclusiv atunci când acest act ține el însuși de exercitarea competențelor Uniunii în domeniul acțiunii externe. Astfel, potrivit Swiss, principiul consacrat în Hotărârea Balkan nu ar fi putut fi aplicat în Hotărârea din 28 octombrie 1982, Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:369), dacă diferența de tratament dintre Taiwan, pe de o parte, precum și China și Coreea de Sud, pe de altă parte (și între operatorii economici care importă produse provenite din aceste țări) – care decurgea însă din regulamente din domeniul politicii comerciale comune, cu alte cuvinte dintr-o acțiune externă a Uniunii în sensul articolului 21 alineatul (3) TUE – nu fusese motivată de „actele externe concrete” menționate la punctul 53 din prezentele concluzii.

56. Pentru motivele prezentate mai sus, considerăm că o asemenea condiție nu poate fi, nici din punct de vedere material, nici din punct de vedere formal, dedusă din jurisprudența menționată mai sus.

3. Aplicabilitatea principiului consacrat în Hotărârea Balkan nu depinde de existența unei „acțiuni externe” în sensul material avut în vedere de Swiss

57. În măsura în care aceasta are în vedere, prin noțiunea „acțiune externă”, doar actele adoptate în cadrul exercitării competențelor Uniunii în domeniul acțiunii externe în sensul articolului 21 alineatul (3) TUE [56], teza formulată de Swiss contravine termenilor utilizați de Curte pentru a enunța principiul consacrat în Hotărârea Balkan. Astfel, aceasta a formulat principiul menționat în sensul că Uniunea nu este obligată să trateze diferitele state terțe pe o poziție de egalitate „în relațiile sale externe” [57].

58. Astfel cum a subliniat guvernul Regatului Unit, noțiunea „relații externe” nu se limitează la acțiunea externă a Uniunii în materiile reglementate de titlul V din TUE [58] și de partea a cincea din TFUE [59], în sensul articolului 21 alineatul (3) TUE. Această noțiune înglobează și celelalte politici ale Uniunii în ceea ce privește aspectele lor externe [60] – acestea fiind, în conformitate cu dispoziția menționată, supuse acelorași principii și obiective ca și cele care reglementează acțiunea externă a Uniunii.

59. Celelalte politici ale Uniunii în ceea ce privește aspectele lor externe includ exercitarea de către aceasta a competențelor pe care i le conferă articolul 192 alineatul (1) TFUE în vederea realizării obiectivului privind „promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să contracareze problemele de mediu la scară regională sau mondială și în special lupta împotriva schimbărilor climatice”, prevăzut la articolul 191 alineatul (1) a patra liniuță TFUE.

60. Articolul 192 alineatul (1) TFUE constituie în speță temeiul juridic al Deciziei nr. 377/2013. Moratoriul instituit prin această decizie urmărea, de fapt, să faciliteze negocierea unei abordări globale a reducerii emisiilor legate de transportul aerian în cadrul OACI [61]. Cu toate acestea, legiuitorul a considerat necesar să excludă din acest moratoriu zborurile dintre statele membre ale SEE și Elveția pentru a evita denaturarea concurenței și afectarea integrității de mediu a SEQE UE – care, reamintim, contribuie la respectarea obligațiilor internaționale ale Uniunii și ale statelor sale membre în temeiul Protocolului de la Kyoto [62]. Astfel cum a subliniat Parlamentul European, Decizia nr. 377/2013 reflectă, așadar, poziția Uniunii în relațiile sale externe în domeniul dreptului mediului și climatului.

61. În consecință, considerăm că domeniul de aplicare al principiului consacrat în Hotărârea Balkan nu se limitează la diferențele de tratament dintre țări terțe care rezultă din exercitarea competențelor Uniunii în domeniul acțiunii externe în sensul articolului 21 alineatul (3) TFUE.

56 — Swiss nu a precizat semnificația exactă pe care o dă noțiunii „acțiune externă”. Cu toate acestea, prin invocarea ei împotriva aspectelor externe ale politicilor interne ale Uniunii, aceasta pare să desemneze acțiunea externă a Uniunii în sensul articolului 21 alineatul (3) TFUE.

57 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punctul 14), Hotărârea din 28 octombrie 1982, Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:369, punctul 25), Hotărârea din 15 iulie 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, punctul 19), Hotărârea din 10 martie 1998, Germania/Consiliul (C-122/95, EU:C:1998:94, punctul 56), și Hotărârea din 10 martie 1998, T. Port (C-364/95 și C-365/95, EU:C:1998:95, punctul 76). A se vedea de asemenea Hotărârea din 24 iunie 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, punctul 21).

58 — Și anume diferitele domenii ale politicii externe și de securitate comune (PESC).

59 — Și anume politica comercială comună, cooperarea și ajutorul umanitar, măsurile restrictive, acordurile internaționale, precum și relațiile internaționale și delegațiile Uniunii.

60 — O asemenea interpretare reiese în mod direct din Hotărârea Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Astfel, această hotărâre privea validitatea regulamentelor comunitare în domeniul politicii agricole comune, care este considerată o politică internă a Uniunii. Prin urmare, Curtea avea în vedere, prin noțiunea „relații externe”, aspectele externe ale acestei politici interne.

61 — Considerentele (5) și (6) ale Deciziei nr. 377/2013.

62 — Considerentul (9) al Deciziei nr. 377/2013.

4. Aplicabilitatea principiului consacrat în Hotărârea Balkan nu este condiționată de existența unei „acțiuni externe” în sensul formal avut în vedere de Swiss

62. Potrivit Swiss, principiul consacrat în Hotărârea Balkan nu se aplică diferențelor de tratament dintre țările terțe care rezultă doar din actul însuși care le instituie. Întinderea acestui principiu ar fi limitată la diferențele de tratament motivate de o acțiune externă concretă și publică anterioară actului legislativ al Uniunii din care acestea decurg [63].

63. În primul rând, observăm că această abordare ar lipsi de efect util principiul consacrat în Hotărârea Balkan. Astfel, aceasta presupune să se impună să fie adusă o justificare, sub forma unei asemenea acțiuni, unei diferențe de tratament între țări terțe – ceea ce ar presupune ca aceasta să intre în domeniul de aplicare al principiului egalității de tratament. Or, principiul consacrat în Hotărârea Balkan exclude tocmai aplicabilitatea principiului egalității de tratament în relațiile pe care Uniunea le are cu diferitele țări terțe.

64. Astfel cum am observat la punctul 40 din prezentele concluzii, o asemenea excludere este conformă cu dreptul internațional public. Relațiile dintre subiectele de drept internațional public în general și relațiile externe ale Uniunii în special se caracterizează, în fapt, prin natura lor larg discreționară. În opinia noastră, tocmai din această perspectivă avocatul general Sir Gordon Slynn a afirmat în Concluziile sale prezentate în cauza Faust/Comisia că, „[c]hiar și atunci când lipsa unui acord de limitare a exporturilor rezultă dintr-o discriminare arbitrară din partea Comisiei, nu există întotdeauna o discriminare ilicită între importatori întrucât Comisia nu este obligată din punct de vedere juridic să acorde o egalitate de tratament țărilor terțe” [64].

65. Contrar susținerilor Swiss, principiul consacrat în Hotărârea Balkan nu constituie, așadar, o „excepție” de la principiul general al egalității de tratament. Acest din urmă principiu nu se aplică pur și simplu tratamentului pe care Uniunea îl aplică diverselor țări terțe în desfășurarea relațiilor sale externe, cu excepția situației în care devine în mod semnificativ mai dificilă, chiar imposibilă [65]. Relațiile externe ale Uniunii se întemeiază, în fapt, pe alegeri de natură politică și diplomatică care au la bază parametri multipli și pentru care legiuitorul trebuie să dispună de o marjă largă de apreciere [66]. În plus, în lipsa unui principiu general al egalității de tratament între state terțe în dreptul internațional public, Uniunea ar restrânge în mod unilateral marja sa de manevră în relațiile externe în cazul în care s-ar supune ea însăși unui asemenea principiu.

66. În lumina acestor considerații, suntem tentați să considerăm, la fel ca Parlamentul European, că, pentru a-și consolida concluzia potrivit căreia regulamentele în cauză nu încălcau principiul egalității de tratament, Curtea a examinat suplimentar, în Hotărârea Balkan-Import-Export [67], dacă diferența de tratament dintre țări terțe care decurge din aceste regulamente era justificată în mod obiectiv.

63 — Precum Decizia nr. 377/2013 în discuție în litigiul principal, Regulamentele de stabilire a sumelor compensatorii în discuție în Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), Regulamentele de instituire a restricțiilor la importurile anumitor produse în discuție în Hotărârea din 28 octombrie 1982, Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:369), și în Hotărârea din 15 iulie 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), Decizia de aprobare a Acordului-cadru privind bananele în discuție în Hotărârea din 10 martie 1998, Germania/Consiliul (C-122/95, EU:C:1998:94), sau Decizia de punere în aplicare a acestuia în discuție în Hotărârea din 10 martie 1998, T. Port (C-364/95 și C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Concluziile avocatului general Sir Gordon Slynn prezentate în cauza Faust/Comisia (52/81, EU:C:1982:205, p. 3779).

65 — În această privință, avocatul general Elmer a observat în mod pertinent în Concluziile prezentate în cauza Germania/Consiliul (C-122/95, EU:C:1997:309, punctul 61), că „[d]reptul comunitar nu protejează, așadar, operatorii împotriva unor eventuale efecte negative legate de relațiile politice ale Comunității cu state terțe, care pot fi, în plus, distinse cu dificultate de alte riscuri comerciale curente. Admiterea tezei contrare ar avea, de altfel, drept consecință faptul că ar deveni extrem de dificil pentru Comunitate să ia măsuri de politică comercială”.

66 — În general, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când o autoritate a Uniunii este chemată să efectueze evaluări complexe, aceasta dispune de o putere de apreciere largă a cărei exercitare este supusă unui control jurisdicțional restrâns. A se vedea în special Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, punctul 8), și Hotărârea din 7 aprilie 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava și alții/Consiliul și Consiliul/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P și C-193/14 P, EU:C:2016:209, punctul 34).

67 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

67. De altfel, prin interpretarea avută în vedere, Swiss consideră că, în mod paradoxal, Curtea nu ar fi aplicat principiul consacrat în Hotărârea Balkan-Import-Export [68]. Or, pare dificil de admis că Curtea ar fi consacrat pentru prima dată acest principiu în hotărârea menționată la punctul 14, pentru a se îndepărta de acesta imediat la punctul 15. Dacă intenția sa ar fi fost aceasta, cel puțin ar fi afirmat, credem, în mod explicit că situația în discuție nu intra în domeniul de aplicare al principiului respectiv și ar fi precizat motivele care stăteau la baza unei asemenea excluderi.

68. În al doilea rând, elementele de *circumstanță* care caracterizează contextul cauzelor în care s-au pronunțat Hotărârile Faust/Comisia [69] și Germania/Consiliul [70] nu pot fi considerate, în opinia noastră, ca fiind o *condiție* de aplicabilitate a principiului consacrat în Hotărârea Balkan.

69. În această privință, Parlamentul European a observat în mod întemeiat că, în Hotărârea Faust/Comisia [71], existența unui acord comercial între Comunitate și China nu explica în mod direct tratamentul preferențial al importurilor din această țară. Aspectul amintit se întemeia pe faptul că China, spre deosebire de Taiwan, se angajase în mod unilateral să își limiteze importurile. Acordul menționat reprezenta, așadar, doar un element al contextului general în care se înscriau relațiile comerciale dintre Comunitate și China [72]. În orice caz, nu era nicidecum vorba despre un asemenea acord între Comunitate și Coreea de Sud. Cu toate acestea, Curtea a validat și diferența de tratament dintre Taiwan și Coreea de Sud.

70. În ceea ce privește schimbul de faxuri dintre Comunitate și China în cadrul pregătirii angajamentului de autolimitare subscris de aceasta din urmă, faxurile respective constituiau acte unilaterale și probabil confidențiale. Or, Swiss invocă, în susținerea tezei sale, necesitatea unui control public, exercitat în special de către Parlamentul European, cu privire la motivele care justifică diferențele de tratament dintre state terțe. În plus, nu prea vedem, în speță, necesitatea unui asemenea control exercitat de către Parlamentul European, din moment ce această instituție este doar unul dintre coautorii Deciziei nr. 377/2013.

71. Aceste circumstanțe dovedesc pur și simplu, în opinia noastră, că diferența de tratament dintre țările terțe în discuție în hotărârile menționate mai sus se înscria efectiv într-un context internațional. De altfel, aceasta era și situația tratamentului diferențiat în discuție în Hotărârea Balkan-Import-Export [73]. Aceasta este și situația distincției dintre țările terțe prevăzută de Decizia nr. 377/2013 [74]. În general, tratamentul pe care Uniunea îl rezervă diferitor țări terțe ne pare, prin însăși esența sa, legat întotdeauna de un context internațional.

72. Având în vedere aceste considerații, aplicabilitatea principiului consacrat în Hotărârea Balkan nu depinde, în opinia noastră, de existența, anterior actului legislativ al Uniunii de instituire a unei diferențe de tratament între țări terțe, a unei acțiuni externe concrete și publice a Uniunii care să motiveze această diferență de tratament.

68 — Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Hotărârea din 10 martie 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Acest acord între Comunitate și China urmărea „favorizarea expansiunii armonioase a schimburilor comerciale reciproce” (a se vedea Hotărârea din 28 octombrie 1982, Faust/Comisia, 52/81, EU:C:1982:369, p. 3755).

73 — În special, tratamentul mai favorabil rezervat importurilor de soiuri de brânză din Elveția se aplica pe fondul unui diferend comercial între Elveția și Comunitate privind aplicarea GATT (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 1976, 55/75, EU:C:1976:8, punctul 25).

74 — A se vedea punctul 60 din prezentele concluzii. Pe de altă parte, Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian, semnat la 21 iunie 1999 la Luxemburg, aprobat în numele Comunității prin Decizia 2002/309/CE, Euratom a Consiliului și a Comisiei privind Acordul de cooperare științifică și tehnologică din 4 aprilie 2002 privind încheierea a șapte acorduri cu Confederația Elvețiană (JO 2002, L 114, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 25), face dovada raporturilor specifice pe care acestea le au în domeniul avut în vedere de Decizia nr. 377/2013. În special, rezultă din articolul 1 alineatul (2) și din anexa I la acest acord că o parte semnificativă a acquis-ului Uniunii în domeniul transportului aerian se aplică Elveției. Uniunea și Elveția desfășurau, în plus, la data adoptării acestei decizii, negocieri pentru a uni SEQE UE și SEQE Elveția cu privire la sectorul aviației.

5. Concluzie cu privire la validitatea Deciziei nr. 377/2013

73. Reiese din considerațiile care precedă că domeniul de aplicare al principiului consacrat în Hotărârea Balkan nu se poate limita la ipotezele în care actul legislativ al Uniunii care prevede o diferență de tratament între țări terțe se înscrie în prelungirea unei acțiuni externe a Uniunii care prezintă caracteristicile descrise la punctul 54 din prezentele concluzii.

74. În consecință, acest principiu se aplică în speță. Uniunea nu este, așadar, obligată să rezerve un tratament egal, pe de o parte, zborurilor dintre statele membre ale SEE și Elveția și, pe de altă parte, zborurilor dintre statele membre ale SEE și celelalte state terțe – diferența de tratament dintre aceste rute aeriene fiind asimilată unei diferențe de tratament între state terțe [75]. În plus, Uniunea nu este obligată să trateze operatorii acestor două categorii de zboruri pe o poziție de egalitate. Astfel, diferența de tratament dintre operatori pe criterii de destinație și de proveniență a zborurilor pe care le operează constituie consecința automată, în sensul Hotărârii Faust/Comisia [76], a diferenței de tratament între rute aeriene.

75. Guvernele italian și al Regatului Unit, precum și Parlamentul European, Consiliul și Comisia au invocat, pe de altă parte, argumente solide menite să justifice, în ipoteza în care Curtea ar solicita acest lucru, această din urmă diferență de tratament. Argumentele evocă în esență considerații legate de contextul internațional în care se inserează Decizia nr. 377/2013, precum cele menționate la punctul 60 din prezentele concluzii. Nu considerăm necesară examinarea argumentelor respective într-un mod mai detaliat. Astfel, întrucât niciun principiu general privind egalitatea de tratament nu se aplică unei asemenea diferențe de tratament, aceasta nu trebuie să fie justificată.

76. Pentru aceleași motive, este irelevantă constatarea potrivit căreia, prin Regulamentul (UE) nr. 421/2014, legiuitorul a extins, pentru perioada 1 ianuarie 2013-31 decembrie 2016, moratoriul privind aplicarea SEQE UE în cazul tuturor zborurilor către sau dinspre toate țările care nu sunt membre ale SEE, inclusiv Elveția [77]. Această constatare ar fi potențial relevantă numai în ipoteza în care o justificare ar trebui adusă diferenței de tratament care rezultă din Decizia nr. 377/2013. Or, am constatat că situația nu era aceeași. Oricum, apreciem că legiuitorul are posibilitatea să recalibreze politicile în domeniul relațiilor externe ale Uniunii în special în funcție de evoluția contextului internațional în care acestea se înscriu [78].

77. Aceste considerații ne determină să concluzionăm că articolul 1 din Decizia nr. 377/2013 nu încalcă principiul general al egalității de tratament întrucât derogarea pe care o prevede nu se aplică zborurilor dintre statele membre ale SEE și Elveția.

D – *Cu privire la a doua întrebare*

78. Considerăm că nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare preliminară din moment ce prima întrebare necesită un răspuns negativ.

75 — A se vedea punctul 36 din prezentele concluzii.

76 — Hotărârea din 28 octombrie 1982 (52/81, EU:C:1982:369, punctul 25).

77 — Articolul 1 punctul 1 din Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de modificare a Directivei 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității în vederea punerii în aplicare, din 2020, a unui acord internațional privind aplicarea unei măsuri unice globale bazate pe piață pentru emisiile generate de aviația internațională (JO 2014, L 129, p. 1).

78 — Parlamentul European a arătat în această privință că negocierile referitoare la legătura dintre SEQE UE și SEQE din Elveția fuseseră suspendate în urma votului din luna februarie 2014 cu privire la reintroducerea cotelor de imigrați în Elveția, înainte de a fi reluate în luna martie 2015. Pe de altă parte, fuseseră inițiate negocieri privind unirea SEQE UE cu SEQE din Australia. În plus, negocierile referitoare la elaborarea unui SEQE mondial nu progresaseră în măsura așteptată în cadrul OACI.

V – Concluzie

79. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la prima întrebare adresată de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Curtea de Apel (Anglia și Țara Galilor) (Secția civilă), Regatul Unit] după cum urmează:

„Articolul 1 din Decizia nr. 377/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2013 privind derogarea temporară de la Directiva 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității nu este contrar principiului general al egalității de tratament, în sensul că derogarea pe care o prevede nu se aplică pentru zborurile dintre statele membre ale Spațiului Economic European (SEE) și Elveția.”