Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 19. júla 2016 [1]

Vec C-272/15

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

<návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací súd (Anglicko a Wales) (civilné oddelenie), Spojené kráľovstvo]>

„Životné prostredie — Smernica 2003/87/ES — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii — Rozhodnutie č. 377/2013/EÚ — Platnosť — Dočasná výnimka z povinnosti monitorovať vyprodukované emisie a podávať správy o týchto emisiách a odovzdať emisné kvóty, pokiaľ ide o lety medzi členskými štátmi EHP a väčšinou tretích krajín — Vylúčenie letov medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom — Rozdielne zaobchádzanie s tretími štátmi — Všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania — Neuplatniteľnosť“

I – Úvod

1. Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii (ďalej len „SOEK EÚ“) zavedený smernicou 2003/87/ES [2] sa od 1. januára 2012 uplatňuje na emisie spojené s letmi lietadiel s príletom alebo odletom na územi členských štátov Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP). [3]

2. Rozhodnutím č. 377/2013/EÚ však bolo uplatňovanie tohto systému dočasne pozastavené, pokiaľ ide o emisie z letov medzi členskými štátmi EHP a väčšinou tretích krajín. [4] Z tohto moratória boli pritom vylúčené lety medzi členskými štátmi EHP a niektorými oblasťami a tretími krajinami, ktoré sú úzko spojené s Úniou alebo pridružené k nej, vrátane Švajčiarska. [5]

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/101/ES z 19. novembra 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom začleniť činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 8, 2009, s. 3).

3 — Pozri body 5 a 6 týchto návrhov.

4 — Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady z 24. apríla 2013 o dočasnej výnimke zo smernice 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 113, 2013, s. 1).

5 — Pozri body 11 až 16 týchto návrhov.

3. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací súd (Anglicko a Wales) (civilné oddelenie), Spojené kráľovstvo] sa svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania predovšetkým pýta Súdneho dvora na platnosť tohto rozhodnutia v rozsahu, v akom stanovuje rozdielne zaobchádzanie s letmi s príletom alebo odletom na území Švajčiarska na jednej strane a letmi s príletom alebo odletom na území iných tretích štátov na druhej strane.

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

1. Smernica 2003/87

4. Podľa odôvodnenia 5 smernice 2003/87 táto smernica prispieva k dodržiavaniu záväzkov Únie a jej členských štátov prevzatých na základe Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách [6].

5. SOEK EÚ sa pôvodne neuplatňoval na emisie z činností leteckej dopravy. Po zmenách tejto smernice vykonaných smernicou 2008/101/ES [7] sa však SOEK EÚ od 1. januára 2012 vzťahuje na všetky lety s príletom na letisko alebo s odletom z letiska, ktoré sa nachádza na území Únie [8].

6. Rozhodnutiami Spoločného výboru EHP č. 146/2007 [9] a 6/2011 [10] boli smernice 2003/87 a 2008/101 začlenené do Dohody o Európskom hospodárskom priestore (ďalej len „Dohoda o EHP“) [11].

7. V súlade s článkom 3e smernice 2003/87 môžu prevádzkovatelia lietadiel požiadať členské štáty o bezplatné pridelenie kvót na každý kalendárny rok. Článok 3d tejto smernice stanovuje, že členské štáty ponúknu dodatočné kvóty na predaj prostredníctvom aukcií. V zmysle článku 3 písm. a) uvedenej smernice každá z týchto kvót, ktorá bola pridelená bezplatne alebo za odplatu, oprávňuje jej držiteľa vypustiť jednu tonu ekvivalentu oxidu uhličitého počas určitej doby. Kvóty možno prevádzať za podmienok stanovených v článku 12 ods. 1 tej istej smernice.

8. Na základe článku 12 ods. 2a smernice 2003/87 členské štáty zabezpečia, aby do 30. apríla každého roku každý prevádzkovateľ lietadla odstúpil množstvo kvót rovnajúce sa celkovým emisiám z jeho leteckých činností za predchádzajúci kalendárny rok.

9. Článok 14 ods. 3 tejto smernice ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby každý prevádzkovateľ lietadla monitoroval emisie a podával správy o emisiách z lietadla, ktoré prevádzkuje, v každom kalendárnom roku, resp. po skončení daného roku.

6 — Tento protokol bol schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2002/358/ES z 25. apríla 2002 (Ú. v. ES L 130, 2002, s. 1; Mim. vyd. 11/042, s. 24).

7 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 19. novembra 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom začleniť činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 8, 2009, s. 3).

8 — Článok 2 ods. 1 a príloha I bod 6 smernice 2003/87.

9 — Rozhodnutie Spoločného výboru EHP z 26. októbra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa príloha XX (Životné prostredie) k Dohode o EHP (Ú. v. EÚ L 100, 2008, s. 92).

10 — Rozhodnutie Spoločného výboru EHP z 1. apríla 2011, ktorým sa mení a dopĺňa príloha XX (Životné prostredie) k Dohode o EHP (Ú. v. EÚ L 93, 2011, s. 35).

11 — Dohoda z 2. mája 1992 (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3).

10. Článok 16 ods. 3 uvedenej smernice stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ lietadla, ktorý neodovzdá dostatočné kvóty na dodržanie povinnosti, ktorá mu vyplýva z článku 12 ods. 2a tej istej smernice, bol povinný uhradiť pokutu za prekročenie emisií. Podľa odseku 5 tohto článku možno prevádzkovateľovi lietadla, ktorý nesplnil požiadavky smernice 2003/87, za určitých okolností uložiť aj zákaz prevádzky.

2. Rozhodnutie č. 377/2013

11. Rozhodnutím č. 377/2013 bolo zavedené moratórium na určité požiadavky stanovené smernicou 2003/87. Rozhodnutím Spoločného výboru EHP č. 50/2013 bolo toto rozhodnutie začlenené do Dohody o EHP. [12]

12. V odôvodnení 5 rozhodnutia č. 377/2013 je spomenutý pokrok dosiahnutý v rámci Medzinárodnej organizácie civilného letectva (ICAO) „v snahe prijať… globálny rámec politiky znižovania emisií, ktorý uľahčí uplatňovanie trhových opatrení na emisie z medzinárodnej leteckej dopravy, ako aj v snahe vypracovať globálne trhové opatrenie (‚MBM')". Podľa odôvodnenia 6 tohto rozhodnutia je jeho cieľom „uľahčiť a stimulovať pokrok" odložením presadzovania požiadaviek stanovených smernicou 2003/87 v rozsahu, v akom sa týkajú príletov na letiská a odletov z letísk krajín mimo Únie, okrem členov Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO), závislých území a území členských štátov EHP a krajín, ktoré podpísali zmluvu o pristúpení s Úniou.

13. Odôvodnenie 9 uvedeného rozhodnutia znie:

„Výnimka stanovená týmto rozhodnutím by nemala ovplyvňovať environmentálnu integritu a nadradený cieľ právnych predpisov Únie týkajúcich sa zmeny klímy, a nemala by viesť ani k narušeniu hospodárskej súťaže. Na ochranu nadradeného cieľa [smernice 2003/87], ktorý je súčasťou právneho rámca Únie na dosiahnutie jej nezávislého záväzku znížiť do roku 2020 emisie o 20 % pod úroveň z roku 1990, by sa preto uvedená smernica mala naďalej uplatňovať na lety s odletom z letísk na území členského štátu, alebo na lety s príletom do nich, ako aj na lety s príletom do letísk v niektorých úzko spojených alebo pridružených oblastiach alebo krajinách mimo Únie, alebo na lety s odletom z nich."

14. Článok 1 tohto rozhodnutia stanovuje, že „[o]dchylne od článku 16 [smernice 2003/87] neprijmú členské štáty opatrenia proti prevádzkovateľom lietadiel v súvislosti s požiadavkami stanovenými v článku 12 ods. 2a a článku 14 ods. 3 tejto smernice na kalendárne roky 2010, 2011 a 2012 v súvislosti s príletmi do letísk a odletmi z letísk v krajinách mimo Únie, ktoré nie sú členmi EZVO, závislými územiami a územiami štátov EHP alebo krajinami, ktoré s Úniou podpísali zmluvu o pristúpení, v prípade, ak takýmto prevádzkovateľom lietadiel neboli v súvislosti s takouto činnosťou, pokiaľ ide o rok 2012, vydané bezplatné kvóty, alebo v prípade, že im takéto kvóty boli vydané, vrátili do tridsiatich dní od nadobudnutia účinnosti tohto rozhodnutia členským štátom na zrušenie množstvo kvót v leteckej doprave na rok 2012, ktoré zodpovedá podielu overených tonokilometrov tejto činnosti v referenčnom roku 2010".

15. Kategória „členov EZVO" v zmysle tohto ustanovenia označovala konkrétne Švajčiarsko, keďže tri ostatné členské štáty EZVO – a to Island, Lichtenštajnsko a Nórsko – sú tiež členmi EHP. Moratórium sa teda na tieto štáty v každom prípade nevzťahovalo, keďže SOEK EÚ sa naďalej uplatňoval na lety v rámci EHP. [13] Kategória „závislých území a území štátov EHP" sa týkala

12 — Rozhodnutie Spoločného výboru EHP č. 50/2013 z 30. apríla 2013, ktorým sa mení príloha XX (Životné prostredie) k Dohode o EHP (Ú. v. EÚ L 231, 2013, s. 24).

13 — Pozri oznámenie Komisie – Usmernenia na vykonávanie rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 377/2013/EÚ o dočasnej výnimke zo smernice 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve (Ú. v. EÚ C 289, 2013, s. 1) (ďalej len „usmernenia Komisie") (bod 2.1.1).

zámorských krajín a území členských štátov EHP.[14] Pokiaľ ide o kategóriu „krajín, ktoré podpísali zmluvu o pristúpení s Úniou“, táto zahŕňala len Chorvátsko. Jedinými letmi s príletom alebo odletom na územi tretích štátov (teda štátov, ktoré nie sú členmi EHP), ktoré boli vylúčené z pôsobnosti moratória, boli teda lety s príletom alebo odletom na územi Švajčiarska alebo Chorvátska. Po pristúpení Chorvátska k Únii 1. júla 2013 bolo Švajčiarsko jediným tretím štátom, ktorého sa týkala táto výnimka.

16. V súlade s článkom 6 uvedeného rozhodnutia sa toto rozhodnutie začalo uplatňovať 24. apríla 2013 – teda niekoľko dní pred konečným termínom 30. apríla 2013, ktorý bol na základe článku 12a smernice 2003/87 určený na odovzdanie kvót zodpovedajúcich emisiám vyprodukovaným počas roka 2012.

B – *Právo Spojeného kráľovstva*

17. Secretary of State for Energy and Climate Change (minister pre energetiku a zmenu klímy, Spojené kráľovstvo) prostredníctvom Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 [nariadenie (zmena a doplnenie) z roku 2013 o systéme obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov] (ďalej len „vnútroštátna právna úprava posudzovaná vo veci samej“) zmenil vnútroštátnu právnu úpravu týkajúcu sa systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov (ktorou bola do vnútroštátneho práva prebratá smernica 2003/87) s cieľom vykonať rozhodnutie č. 377/2013.

III – **Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore**

18. Swiss International Air Lines AG (ďalej len „Swiss“), letecká spoločnosť so sídlom vo Švajčiarsku, nadobudla bezplatne a za odplatu určité množstvo emisných kvót skleníkových plynov na rok 2012. Táto spoločnosť odovzdala kvóty zodpovedajúce emisiám spojeným s letmi medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom, ktoré uskutočnila počas roka 2012.

19. Žalobou podanou na High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Vrchný súd (Anglicko a Wales), oddelenie Queen’s Bench (správny senát), Spojené kráľovstvo] sa Swiss domáhala vyhlásenia vnútroštátnej právnej úpravy posudzovanej vo veci samej za neplatnú v rozsahu, v akom vylučuje lety medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom z moratória na uplatňovanie SOEK EÚ. Túto žalobu odôvodnila nezlučiteľnosťou rozhodnutia č. 377/2013, ktoré sa touto právnou úpravou preberá do vnútroštátneho práva, s právom Únie. Táto spoločnosť konkrétnejšie uviedla, že toto rozhodnutie porušuje všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania, keďže vylučuje spomenuté lety z uvedeného moratória, hoci do neho zahŕňa lety medzi členskými štátmi EHP a väčšinou ostatných tretích krajín.

20. Swiss tiež navrhla vyhlásiť za neplatné odovzdanie kvót, ktoré vykonala v súvislosti s letmi medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom, a následne vykonať opravu v registri kvót. Subsidiárne sa domáhala finančného odškodnenia vo výške hodnoty kvót nadobudnutých za odplatu, ktoré odovzdala, alebo akejkoľvek inej formy primeranej náhrady.

21. Keďže táto žaloba bola zamietnutá, Swiss podala odvolanie na vnútroštátny súd.

14 — Usmernenia Komisie (bod 2.1.2).

22. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací súd (Anglicko a Wales) (civilné oddelenie)] rozhodnutím z 24. marca 2015 rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Je [rozhodnutie č. 377/2013] v rozpore so všeobecnou zásadou EÚ týkajúcou sa rovnosti zaobchádzania v tom zmysle, že stanovuje moratórium na požiadavky odovzdávania emisných kvót upravené [smernicou 2003/87], pokiaľ ide o lety medzi [EHP] a takmer všetkými štátmi mimo EHP, avšak nerozširuje toto moratórium na lety medzi štátmi EHP a Švajčiarskom?

2. Pokiaľ áno, aké nápravné opatrenie musí byť poskytnuté žalobkyni v postavení spoločnosti [Swiss], ktorá odovzdala emisné kvóty v súvislosti s letmi, ktoré sa uskutočnili v roku 2012 medzi štátmi EHP a Švajčiarskom, aby žalobkyňa znova získala postavenie, v ktorom by sa nachádzala, keby lety medzi štátmi EHP a Švajčiarskom neboli vylúčené z moratória? Konkrétne:

   a) Je potrebné uskutočniť opravu v registri tak, aby odrážal nižšie množstvo kvót, ktoré by taká žalobkyňa musela odovzdať, keby boli lety do a zo Švajčiarska zahrnuté do moratória?

   b) Pokiaľ áno, aké opatrenie (ak vôbec nejaké) musí prijať vnútroštátny príslušný orgán a/alebo vnútroštátny súd s cieľom zabezpečiť vrátenie odovzdaných dodatočných kvót takej žalobkyni?

   c) Je taká žalobkyňa oprávnená požadovať od Európskeho parlamentu a Rady náhradu škody podľa článku 340 ZFEÚ za škodu, ktorú utrpela v dôsledku toho, že odovzdala dodatočné kvóty na základe rozhodnutia č. 377/2013?

   d) Musí byť žalobkyni poskytnuté iné nápravné opatrenie, a ak áno, aké?“

23. Písomné pripomienky predložili Swiss, talianska vláda, vláda Spojeného kráľovstva, Európsky parlament, Rada Európskej únie a Európska komisia. Každý z týchto účastníkov konania s výnimkou talianskej vlády bol zastúpený na pojednávaní 4. mája 2016.

IV – **Analýza**

A – *Úvodné pripomienky*

24. Komisia v prvom rade tvrdí – bez toho, aby spochybnila právomoc Súdneho dvora alebo prípustnosť prejudiciálnych otázok –, že Spojené kráľovstvo porušilo právo Únie tým, že prostredníctvom vnútroštátnej právnej úpravy posudzovanej vo veci samej prijalo opatrenia, ktorými sa rozhodnutie č. 377/2013 preberá do vnútroštátneho práva.

25. Komisia poukazuje na to, že táto právna úprava mení vnútroštátnu právnu úpravu, ktorou sa preberá smernica 2003/87, a preberá obsah rozhodnutia č. 377/2013. Tieto opatrenia teda skresľujú právnu povahu ustanovení tohto rozhodnutia, ako aj ich priamu uplatniteľnosť. Na pojednávaní Komisia v podstate navrhla, aby Súdny dvor z týchto dôvodov určil, že vnútroštátna právna úprava posudzovaná vo veci samej je neplatná.

26. V tejto súvislosti pripomínam, že Súdny dvor v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ nemá právomoc rozhodovať o zlučiteľnosti noriem vnútroštátneho práva s právom Únie. [15]

15 — Pozri najmä rozsudok z 23. marca 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, bod 24 a citovanú judikatúru).

27. Môže však poskytnúť vnútroštátnemu súdu výkladové prvky spadajúce do rámca práva Únie, ktoré mu umožnia posúdiť zlučiteľnosť takých noriem na účely vydania rozsudku. [16] V kontexte tohto konania by však taký postup podľa môjho názoru tiež išiel nad rámec právomoci Súdneho dvora. Tvrdenia Komisie sa totiž týkajú problematiky, na ktorú vnútroštátny súd nepoukázal. V rámci rozdelenia právomocí podľa článku 267 ZFEÚ pritom prináleží jedine tomuto súdu vymedziť predmet otázok, ktoré chce položiť Súdnemu dvoru. [17]

28. Za týchto podmienok sa domnievam, že nie je opodstatnené, aby Súdny dvor odpovedal na úvodné pripomienky predložené Komisiou.

29. V každom prípade sa prikláňam k názoru, že právo Únie nebráni prijatiu opatrení, ktorými sa rozhodnutie č. 377/2013 preberá do vnútroštátneho práva.

30. Je pravda, že Súdny dvor opakovane rozhodol, že prijatie opatrení na prebratie nariadení členskými štátmi porušuje právo Únie, keďže narúša priamu uplatniteľnosť, ktorú im priznáva článok 288 druhý odsek ZFEÚ, a tak ohrozuje ich súčasné a jednotné uplatňovanie v celej Únii. [18] Členské štáty konkrétne nemôžu prijať akty, ktoré by osobám podliehajúcim súdnej právomoci utajovali skutočnosť, že právne pravidlo vyplýva z práva Únie, ako aj účinky, ktoré z toho vyplývajú. [19]

31. Rozhodnutie č. 377/2013 v tomto prípade ukladá členským štátom, aby neuplatňovali určité opatrenia podľa smernice 2003/87. Hoci sú členské štáty povinné vykonať toto rozhodnutie, a to prípadne aj prijatím určitých správnych aktov [20], jeho uplatniteľnosť nie je podmienená jeho prebratím alebo začlenením do vnútroštátneho práva. Rozhodnutie č. 377/2013 neobsahuje nijaké ustanovenie týkajúce sa jeho prebratia členskými štátmi [21]; na základe jeho článku 6 sa uplatňuje odo dňa jeho prijatia. Toto rozhodnutie je teda podľa môjho názoru – tak ako nariadenie – priamo uplatniteľné. [22]

16 — Pozri najmä rozsudok z 23. marca 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, bod 24 a citovanú judikatúru).

17 — Pozri rozsudky z 3. októbra 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, body 9 a 10), a z 12. februára 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, bod 29). Naproti tomu Komisia prípadne môže uviesť spomenuté tvrdenia v konaní o nesplnení povinnosti proti Spojenému kráľovstvu podľa článku 258 ZFEÚ [pozri rozsudky zo 7. februára 1973, Komisia/Taliansko (39/72, EU:C:1973:13, bod 15), a z 28. marca 1985, Komisia/Taliansko (272/83, EU:C:1985:147, bod 4)].

18 — Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. februára 1973, Komisia/Taliansko (39/72, EU:C:1973:13, body 16 až 18); z 10. októbra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, bod 10), a z 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Rada a Holandsko/Al-Aqsa (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, body 85 až 87).

19 — Pozri najmä rozsudky z 10. októbra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, bod 11), ako aj Al-Aqsa/Rada a Holandsko/Al-Aqsa (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, bod 87 a citovanú judikatúru).

20 — Pozri najmä bod 3.3.2 (týkajúci sa zrušenia kvót) a bod 3.3.3 (týkajúci sa uverejňovania vrátených kvót) usmernení Komisie. Z judikatúry [pozri najmä rozsudok z 5. mája 2015, Španielsko/Rada (C-147/13, EU:C:2015:299, bod 94 a citovanú judikatúru)] vyplýva, že zákaz prijímať opatrenia, ktorými sa nariadenie preberá do vnútroštátneho práva, nebráni tomu, aby členské štáty prijali „zákony, iné právne predpisy, správne a finančné opatrenia nevyhnutné na to, aby mohli byť ustanovenia [tohto] nariadenia účinne uplatňované“.

21 — V tomto smere nesúhlasím s výkladom presadzovaným vládou Spojeného kráľovstva, podľa ktorého odkaz na „vykonávanie“ rozhodnutia č. 377/2013 uvedený v jeho článku 4 znamená, že členské štáty sú povinné prijať opatrenia na prebratie tohto rozhodnutia do vnútroštátneho práva. Toto ustanovenie konkrétnejšie stanovuje, že „Komisia vydá usmernenia potrebné na vykonávanie tohto rozhodnutia“. Podľa môjho názoru pojem vykonávanie v tomto kontexte odkazuje jednoducho na povinnosť členských štátov uplatňovať rozhodnutie č. 377/2013 dodržiavaním povinností, ktoré im toto rozhodnutie ukladá. Tento výklad potvrdzujú usmernenia Komisie vypracované na základe článku 4 tohto rozhodnutia, ktorých cieľom je dosiahnuť, aby príslušné orgány v členských štátoch „uplatňovali“ toto rozhodnutie jednotnejším spôsobom (pozri najmä bod 1 usmernení Komisie).

22 — O rozlišovaní priamej uplatniteľnosti a priameho účinku pozri WINTER, J. A.: Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law. In: *CMLRev*, 1972, roč. 2, s. 425 až 438. Podľa môjho názoru majú ustanovenia rozhodnutia č. 377/2013 tiež priamy účinok, pokiaľ ukladajú členským štátom povinnosti jasne, presne a bezpodmienečne a nepodliehajú nijakému vykonávaciemu opatreniu prijatému na základe voľnej úvahy [pozri rozsudok z 15. januára 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, bod 47)]. Týmto povinnostiam členských štátov zodpovedajú práva, ktorých sa prevádzkovatelia lietadiel môžu dovolávať na vnútroštátnych súdoch.

32. Aj za predpokladu, že zásada uvedená v bode 30 týchto návrhov, pokiaľ ide o nariadenia, sa vzťahuje aj na rozhodnutia, však táto zásada absolútne nezakazuje prijímanie opatrení na prebratie právnych predpisov Únie do vnútroštátneho práva. Súdny dvor tiež uznal, že ustanovenia nariadenia možno za určitých podmienok prebrať do takých opatrení, a to najmä v záujme vnútornej súvislosti ustanovení na vykonanie tohto nariadenia a správneho porozumenia týchto ustanovení ich adresátmi. [23]

33. V prejednávanej veci ide podľa môjho názoru o taký prípad. Vzhľadom na súvislosť medzi rozhodnutím č. 377/2013 a smernicou 2003/87 by členské štáty mali byť oprávnené prijať opatrenia na prebratie tohto rozhodnutia do vnútroštátneho práva v záujme správneho porozumenia pôsobnosti tejto smernice a právnej istoty. V prípade neexistencie takých opatrení by totiž vnútroštátna právna úprava, ktorou sa preberá uvedená smernica, nezohľadňovala moratórium zavedené rozhodnutím č. 377/2013. Dotknutí prevádzkovatelia lietadiel by tak mohli byť uvedení do omylu, pokiaľ ide o rozsah povinností, ktoré im táto právna úprava ukladá. Okrem toho, pokiaľ sú také opatrenia nerozlučne spojené s uvedenou právnou úpravou, nemôžu utajovať skutočnosť, že povinnosti, ktoré ukladajú, vyplývajú z práva Únie.

34. V rámci sporu vo veci samej vnútroštátny súd v plnom rozsahu uznal pôvod pravidiel stanovených vnútroštátnou právnou úpravou posudzovanou vo veci samej. Správne totiž konštatoval, že vzhľadom na to, že táto právna úprava preberá rozhodnutie č. 377/2013 do vnútroštátneho práva, jej platnosť závisí od platnosti tohto rozhodnutia, a preto predložil Súdnemu dvoru prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania.

B – *O povahe údajného rozdielneho zaobchádzania*

35. Článok 1 rozhodnutia č. 377/2013 v podstate ukladá členským štátom, aby nesankcionovali prevádzkovateľov lietadiel v prípade, ak si nesplnia svoje povinnosti podľa smernice 2003/87, ktoré sa týkajú monitorovania emisií vyprodukovaných počas rokov 2010, 2011 a 2012, podávania správ o týchto emisiách a odovzdania kvót zodpovedajúcich emisiám vyprodukovaným počas roka 2012 [24], pokiaľ tieto emisie boli spojené s letmi medzi členskými štátmi EHP a krajinami mimo Únie – najmä s výnimkou Švajčiarska. [25]

36. Keďže uvedené ustanovenie vylučuje z tohto moratória lety s príletom alebo odletom na území Švajčiarska, spôsobuje rozdielne zaobchádzanie s leteckými trasami na základe toho, kam a odkiaľ lety smerujú. Ako uviedol Parlament, také rozlišovanie medzi leteckými trasami sa rovná rozdielnemu zaobchádzaniu s tretími štátmi. [26] Tieto trasy sú totiž vymedzené výlučne na základe krajín, ktoré spájajú. Z tohto rozdielneho zaobchádzania s tretími štátmi následne vyplýva rozdielne zaobchádzanie s prevádzkovateľmi lietadiel v závislosti od letov, ktoré prevádzkujú – teda na základe zemepisného kritéria súvisiaceho s ich činnosťou.

37. Okrem toho, hoci sa uvedené moratórium uplatňuje nezávisle od štátnej príslušnosti alebo sídla prevádzkovateľov lietadiel, prevádzkovateľov lietadiel usadených vo Švajčiarsku – ako je Swiss – by sa mohlo vylúčenie letov s príletom alebo odletom na území Švajčiarska dotknúť vo väčšej miere než prevádzkovateľov lietadiel usadených v iných tretích štátoch, pokiaľ je činnosť prevádzkovateľov lietadiel usadených vo Švajčiarsku založená prevažne na prevádzkovaní týchto letov.

23 — Rozsudok z 28. marca 1985, Komisia/Taliansko (272/83, EU:C:1985:147, bod 27). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, bod 55).

24 — Táto výnimka sa uplatní len pod podmienkou, že prevádzkovateľ lietadla v prípade, ak bezplatne dostal kvóty na rok 2012, vrátil množstvo kvót zodpovedajúce emisiám z letov, na ktoré sa vzťahuje uvedená výnimka.

25 — Po pristúpení Chorvátska k Únii bolo Švajčiarsko jediným tretím štátom, ktorého sa týkala taká výnimka (pozri bod 15 týchto návrhov).

26 — Súdny dvor rovnako konštatoval, že rozdielne zaobchádzanie s výrobkami na základe ich pôvodu predstavuje rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami [pozri najmä rozsudky z 22. januára 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 14); z 28. októbra 1982, Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:369, bod 25), a z 10. marca 1998, Nemecko/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, bod 56)].

38. S cieľom rozptýliť akúkoľvek prípadnú pochybnosť v tejto súvislosti poznamenávam, že všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania na základe štátnej príslušnosti alebo sídla [27], ktorej osobitným vyjadrením sú ustanovenia ZFEÚ týkajúce sa voľného pohybu, sa uplatňuje len v prospech štátnych príslušníkov členských štátov a spoločností so sídlom v Únii. [28] Okrem toho článok 3 Dohody medzi ES a Švajčiarskom o leteckej doprave [29], ktorý zakotvuje zásadu zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti v oblasti pôsobnosti tejto dohody, podľa môjho názoru zakazuje len diskrimináciu medzi spoločnosťami so sídlom vo Švajčiarsku a spoločnosťami so sídlom v Únii (a nie medzi spoločnosťami so sídlom vo Švajčiarsku a spoločnosťami so sídlom v tretích štátoch). Je však nesporné, že rozhodnutie č. 377/2013 nezvýhodňuje prevádzkovateľov lietadiel so sídlom v Únii v porovnaní s prevádzkovateľmi usadenými vo Švajčiarsku. Moratórium, ktoré stanovuje, sa totiž nevzťahuje ani na lety medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom, ani na lety v rámci EHP. Swiss navyše nenamieta existenciu nepriamej diskriminácie na základe štátnej príslušnosti alebo sídla prevádzkovateľov lietadiel.

39. Na účely zodpovedania prvej otázky je teda potrebné preskúmať platnosť rozhodnutia č. 377/2013 s ohľadom na všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania, ktorá vymedzuje právomoci inštitúcií Únie tým, že všeobecne vyžaduje, aby „sa v porovnateľných situáciách nepostupovalo rozdielne a v rozdielnych rovnako, ak takýto postup nie je objektívne odôvodnený“ [30].

C – *O pôsobnosti „zásady rozsudku Balkan“ (prvá otázka)*

1. Úvodné úvahy

40. Vzťahy medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami – ako subjektmi medzinárodného práva verejného – sa spravidla spravujú medzinárodným právom verejným. Ako Komisia poznamenala na pojednávaní, toto právne odvetvie nezahŕňa nijakú všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania, ktorá by ukladala jednému z jeho subjektov povinnosť zaobchádzať s jeho ostatnými subjektmi rovnako. [31]

41. Právo Únie tiež nezakotvuje rovnosť zaobchádzania s tretími štátmi. Ako Súdny dvor konštatoval v rozsudku Balkan-Import-Export, „v Zmluve sa nenachádza všeobecná zásada, ktorá by zaväzovala [Úniu], aby vo svojich vonkajších vzťahoch zaobchádzal[a] s tretími krajinami zo všetkých hľadísk rovnako“ [32].

27 — Ako Súdny dvor zdôraznil v rozsudku z 28. januára 1986, Komisia/Francúzsko (270/83, EU:C:1986:37, bod 18), keďže sídlo spoločnosti slúži na určenie väzby medzi touto spoločnosťou a právnym poriadkom určitého štátu, zohráva podobnú úlohu ako štátna príslušnosť fyzickej osoby.

28 — Pozri články 49, 54, 56 a 62 ZFEÚ.

29 — Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave podpísaná 21. júna 1999 v Luxemburgu, ktorá bola schválená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady a Komisie o dohode o vedeckej a technologickej spolupráci zo 4. apríla 2002 o uzavretí siedmich dohôd so Švajčiarskou konfederáciou (2002/309/ES, Euratom) (Ú. v. ES L 114, 2002, s. 1; Mim. vyd. 11/041, s. 89).

30 — Rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 23 a citovaná judikatúra).

31 — Zmluvné právo konkrétne dovoľuje vytvorenie privilegovaných vzťahov medzi subjektmi medzinárodného práva verejného. Platí to bez ohľadu na možnosť týchto subjektov vziať na seba zmluvný záväzok dodržiavať zásadu rovnosti zaobchádzania. Svedčí o tom doložka najvyšších výhod uvedená v článku 1 ods. 1 Všeobecnej dohody o clách a obchode z roku 1994 (GATT), ktorá sa nachádza v prílohe 1A Dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie (WTO) podpísanej v Marrákeši 15. apríla 1994, schválenej rozhodnutím Rady 94/800/ES z 22. decembra 1994 týkajúcim sa uzavretia dohôd v mene Európskeho spoločenstva, pokiaľ ide o záležitosti v rámci jeho kompetencie, ku ktorým sa dospelo na Uruguajskom kole multilaterálnych rokovaní (1986 – 1994) (Ú. v. ES L 336, 1994, s. 1; Mim. vyd. 11/021, s. 80).

32 — Rozsudok z 22. januára 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 14).

42. V rozsudku Faust/Komisia Súdny dvor spresnil dôsledky takého konštatovania pre hospodárske subjekty, pričom poukázal na to, že „ak rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami nie je v rozpore s právom [Únie], za nezlučiteľné s týmto právom nemožno považovať ani rozdielne zaobchádzanie s hospodárskymi subjektmi [Únie], ktoré je len automatickým dôsledkom rozdielneho zaobchádzania s tretími krajinami, s ktorými tieto subjekty nadviazali obchodné vzťahy“ [33]. Domnievam sa, že taký záver sa vzťahuje *a fortiori* na rozdielne zaobchádzanie so subjektmi usadenými mimo Únie (alebo so subjektmi Únie na jednej strane a subjektmi usadenými mimo Únie na druhej strane).

43. Zásada, ktorú Súdny dvor stanovil v rozsudku Balkan-Import-Export [34], a jej dôsledok uvedený v rozsudku Faust/Komisia [35] spolu predstavujú zásadu, ktorú budem ďalej označovať ako „zásada rozsudku Balkan“.

44. V prejednávanom prípade sú prevádzkovatelia letov medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom znevýhodnení, keďže – na rozdiel od prevádzkovateľov letov medzi členskými štátmi EHP a ostatnými tretími štátmi – sa na nich nevzťahuje moratórium stanovené v rozhodnutí č. 377/2013. Nikto nepopiera, že toto zvýhodnenie predstavuje „automatický dôsledok“ rozdielneho zaobchádzania Únie so Švajčiarskom na jednej strane a s týmito ostatnými tretími štátmi na druhej strane v podobe rozlišovania medzi leteckými trasami s príletom alebo odletom na území týchto krajín.

45. Swiss však spochybňuje zákonnosť tohto rozdielneho zaobchádzania so Švajčiarskom a ostatnými tretími štátmi a v dôsledku toho aj s prevádzkovateľmi lietadiel v závislosti od letov, ktoré títo prevádzkovatelia prevádzkujú.

2. Argumentácia spoločnosti Swiss týkajúca sa prípadného obmedzenia pôsobnosti zásady rozsudku Balkan

46. Argumentácia spoločnosti Swiss spočíva na induktívnych úvahách založených na analýze rozsudkov Balkan-Import-Export [36], Faust/Komisia [37] a Nemecko/Rada [38].

47. Každý z týchto rozsudkov sa týkal platnosti opatrení Spoločenstva, ktoré bránili dovozu výrobkov pochádzajúcich z niektorých tretích krajín vo väčšej miere ako dovozu výrobkov pochádzajúcich z iných tretích krajín, z hľadiska všeobecnej zásady rovnosti zaobchádzania.

48. Rozsudok Balkan-Import-Export [39] sa konkrétne týkal súladu vyberania peňažných kompenzačných súm za dovoz syrov pochádzajúcich z Bulharska, zatiaľ čo z dovozu syrov pochádzajúcich okrem iného zo Švajčiarska sa tieto sumy nevyberali, s touto zásadou.

49. Rozsudok Faust/Komisia [40] sa týkal zákonnosti nariadení, ktorými bolo pozastavené vydávanie dovozných licencií na konzervované šampiňóny pochádzajúce zo všetkých tretích krajín (vrátane Taiwanu) okrem tých, ktoré sa zaviazali, že samy obmedzia vývoz (konkrétne Čína a Južná Kórea) [41].

33 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369, bod 25). V teoretickej rovine tento záver podľa môjho názoru vyplýva z toho, že v takej situácii sa hospodárske subjekty nenachádzajú v porovnateľnej situácii, keďže sú prepojené s rôznymi tretími krajinami, s ktorými Únia zaobchádza rozdielne. V každom prípade – a to vedie k rovnakému výsledku –, rozdielne zaobchádzanie s týmito subjektmi môže byť odôvodnené tým, že automaticky vyplýva z rozdielneho zaobchádzania s tretími krajinami, s ktorými tieto subjekty nadviazali vzťahy. Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Sir Gordon Slynn vo veci Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:205, s. 3773).

34 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

36 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Rozsudok z 10. marca 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Súdny dvor predtým skúmal podobnú problematiku v rozsudku z 15. júla 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

50. V rozsudku Nemecko/Rada [42] Súdny dvor posudzoval platnosť rozhodnutia Rady, ktorým bola schválená rámcová dohoda stanovujúca colné kvóty na dovoz banánov pochádzajúcich z tretích krajín (ďalej len „rámcová dohoda o banánoch“), z ktorej vyplývalo rozdielne zaobchádzanie s rôznymi kategóriami dovozcov banánov v závislosti od pôvodu banánov. [43]

51. Swiss v prvom rade tvrdí, že Súdny dvor nepostupoval v každom z týchto rozsudkov rovnako. V rozsudkoch Faust/Komisia [44] a Nemecko/Rada [45] konštatoval, že zásada rovnosti zaobchádzania sa neuplatní. V rozsudku Balkan-Import-Export [46] naopak Súdny dvor uplatnil túto zásadu a dospel k záveru, že nedošlo k jej porušeniu, lebo rozdielne zaobchádzanie bolo objektívne odôvodnené.

52. Táto spoločnosť v tejto súvislosti poznamenáva, že Súdny dvor uviedol úvahy týkajúce sa odôvodnenia rozdielneho zaobchádzania s tretími krajinami len v rozsudku Balkan-Import-Export [47]. Súdny dvor totiž po tom, čo konštatoval, že žiadna všeobecná zásada práva Únie nezaväzuje Úniu, aby zaobchádzala s tretími krajinami rovnako, uviedol dôvody, pre ktoré bolo opodstatnené rozdielne zaobchádzanie s predmetnými výrobkami v závislosti od ich pôvodu. [48] Naproti tomu v rozsudkoch Faust/Komisia [49] a Nemecko/Rada [50] Súdny dvor len konštatoval, že v prípade neexistencie takej povinnosti nedôjde k porušeniu zásady rovnosti zaobchádzania, pokiaľ rozdielne zaobchádzanie s hospodárskymi subjektmi predstavuje automatický dôsledok rozdielneho zaobchádzania s tretími krajinami. [51]

53. V druhom rade sa Swiss usiluje vysvetliť tieto údajne rozdielne úvahy tým, že vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Balkan-Import-Export [52], neexistovala vonkajšia činnosť, napríklad medzinárodná zmluva, ktorá by odôvodňovala predmetné rozdielne zaobchádzanie. Naproti tomu rozdielne zaobchádzanie zavedené opatreniami Spoločenstva skúmanými v rozsudku Faust/Komisia [53] vyplývalo z obchodnej dohody medzi Spoločenstvom a Čínou, ako aj z rokovaní – ktoré boli zaznamenané výmenou neformálnych dokumentov (formou telefaxu) – medzi týmito dvoma subjektmi, ktoré sa týkali toho, že Čína sa zaviaže, že sama obmedzí dovoz predmetných výrobkov. Rozdielne zaobchádzanie, o ktoré išlo v rozsudku Nemecko/Rada [54], tiež vyplývalo z medzinárodnej zmluvy, konkrétne z rámcovej dohody o banánoch.

42 — Rozsudok z 10. marca 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Súdny dvor sa navyše vyjadril k platnosti nariadenia prijatého na vykonanie tej istej rámcovej dohody v rozsudku z 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95), v rozsahu, v akom toto nariadenie stanovovalo také rozdielne zaobchádzanie.

44 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Rozsudok z 10. marca 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Rozsudok z 22. januára 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, body 14 a 15). Výnimka pre syry pochádzajúce zo Švajčiarska teda vyplývala z toho, že ich dovoz spôsoboval menšie riziko narušenia obchodu s poľnohospodárskymi výrobkami než dovoz bulharských syrov.

49 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Rozsudok z 10. marca 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Rozsudky z 28. októbra 1982, Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:369, bod 25), a z 10. marca 1998, Nemecko/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, body 56 a 57). Súdny dvor postupoval rovnako v rozsudkoch z 15. júla 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, body 19 a 20), a z 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95, body 76 a 77).

52 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Rozsudok z 10. marca 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

54. Swiss z toho v treťom rade vyvodzuje záver, že uplatniteľnosť zásady rozsudku Balkan závisí od podmienky, ktorá vyjadruje tento skutkový rozdiel. Podľa jej názoru sa táto zásada uplatní len vtedy, „keď [Únia] vykonáva svoje právomoci v oblasti vonkajšej činnosti (napríklad uzatváraním zmlúv, spravidla v kontexte spoločnej obchodnej politiky)“. Uvedená zásada sa v podstate vzťahuje len na prípady, v ktorých rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami nadväzuje na „vonkajšiu činnosť“, ktorá má nasledujúce znaky:

— z vecného hľadiska taká činnosť nemusí nevyhnutne spočívať v medzinárodnej zmluve, ale mala by spadať pod výkon právomocí Únie v oblasti „vonkajšej činnosti“, a nie do oblasti vnútorných politík Únie v ich vonkajších aspektoch,

— okrem toho z formálneho hľadiska by mal legislatívny akt Únie, ktorým sa zavádza rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami, vychádzať z vonkajšej činnosti, ktorá má „konkrétny“ a „verejný“ charakter.[55] Na pojednávaní Swiss odôvodnila túto požiadavku potrebou zaručiť verejnosť a demokratickú kontrolu takého rozdielneho zaobchádzania.

55. Podľa spoločnosti Swiss táto podmienka v prejednávanom prípade nie je splnená. Na rozdielne zaobchádzanie s letmi medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom na jednej strane a letmi medzi členskými štátmi EHP a ostatnými tretími štátmi na druhej strane sa preto uplatní všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania. V prípade neexistencie objektívneho odôvodnenia – ktoré v prejednávanom prípade chýba – sa také zaobchádzanie rovná diskriminácii.

56. Z dôvodov, ktoré uvediem nižšie, sa domnievam, že zo spomenutej judikatúry nemožno z vecného ani formálneho hľadiska vyvodiť takú podmienku.

3. Uplatniteľnosť zásady rozsudku Balkan nie je podmienená existenciou „vonkajšej činnosti“ v hmotnoprávnom zmysle, ktorý presadzuje Swiss

57. Pokiaľ Swiss označuje pojmom „vonkajšia činnosť“ len akty prijaté v rámci výkonu právomocí Únie v oblasti vonkajšej činnosti v zmysle článku 21 ods. 3 ZEÚ[56], jej stanovisko odporuje tomu, ako Súdny dvor sformuloval zásadu rozsudku Balkan. Sformuloval ju totiž tak, že Únia nie je povinná zaobchádzať s jednotlivými tretími štátmi rovnako „vo svojich vonkajších vzťahoch“[57].

58. Ako uviedla vláda Spojeného kráľovstva, pojem „vonkajšie vzťahy“ nie je obmedzený na vonkajšiu činnosť Únie v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje hlava V ZEÚ[58] a piata časť ZFEÚ[59] v zmysle článku 21 ods. 3 ZEÚ. Tento pojem zahŕňa aj ostatné politiky Únie v ich vonkajších aspektoch[60], pre ktoré v súlade s týmto ustanovením platia tie isté zásady a ciele, akými sa spravuje vonkajšia činnosť Únie.

55 — To platí aj v prípade, ak tento akt sám osebe spadá pod výkon právomocí Únie v oblasti vonkajšej činnosti. Podľa spoločnosti Swiss by sa zásada rozsudku Balkan nemohla uplatniť v rozsudku z 28. októbra 1982, Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:369), ak by rozdielne zaobchádzanie s Taiwanom na jednej strane a s Čínou a Južnou Kóreou na druhej strane (a medzi hospodárskymi subjektmi, ktoré dovážajú výrobky pochádzajúce z týchto krajín) – ktoré však vyplývalo z nariadení v oblasti spoločnej obchodnej politiky, teda vonkajšej činnosti Únie v zmysle článku 21 ods. 3 ZEÚ – nebolo odôvodnené „konkrétnymi vonkajšími aktmi“ spomenutými v bode 53 týchto návrhov.

56 — Swiss nešpecifikovala, aký je podľa jej názoru presný význam pojmu „vonkajšia činnosť“. Vzhľadom na to, že uvádza tento pojem ako protiklad vonkajších aspektov vnútorných politík Únie, sa však zdá, že má na mysli vonkajšiu činnosť Únie v zmysle článku 21 ods. 3 ZEÚ.

57 — Rozsudky z 22. januára 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 14); z 28. októbra 1982, Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:369, bod 25); z 15. júla 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, bod 19); z 10. marca 1998, Nemecko/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94, bod 56), a z 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95, bod 76). Pozri tiež rozsudok z 24. júna 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, bod 21).

58 — Konkrétne jednotlivé oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP).

59 — Konkrétne spoločná obchodná politika, spolupráca a humanitárna pomoc, reštriktívne opatrenia, medzinárodné zmluvy, ako aj medzinárodné vzťahy a delegácie Únie.

60 — Taký výklad vyplýva priamo z rozsudku Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Tento rozsudok sa totiž týkal platnosti nariadení Spoločenstva v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá sa považuje za jednu z vnútorných politík Únie. Súdny dvor teda pojmom „vonkajšie vzťahy“ označil vonkajšie aspekty tejto vnútornej politiky.

59. Ostatné politiky Únie v ich vonkajších aspektoch zahŕňajú výkon právomocí Únie, ktoré jej priznáva článok 192 ods. 1 ZFEÚ na dosiahnutie cieľa „podpor[y] opatrení na medzinárodnej úrovni na riešenie regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia, a to predovšetkým na boj proti zmene klímy“, uvedeného v článku 191 ods. 1 štvrtej zarážke ZFEÚ.

60. Právnym základom rozhodnutia č. 377/2013 je konkrétne článok 192 ods. 1 ZFEÚ. Cieľom moratória zavedeného týmto rozhodnutím totiž bolo uľahčiť dojednanie globálneho prístupu k znižovaniu emisií spojených s leteckou dopravou v rámci ICAO.[61] Normotvorca však považoval za potrebné vylúčiť z tohto moratória lety medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom, aby zabránil narušeniu hospodárskej súťaže a ohrozeniu environmentálnej integrity SOEK EÚ, ktorý – pripomínam – prispieva k dodržiavaniu medzinárodných záväzkov Únie a jej členských štátov podľa Kjótskeho protokolu.[62] Ako zdôraznil Parlament, rozhodnutie č. 377/2013 teda vyjadruje stanovisko Únie v jej vonkajších vzťahoch v oblasti práva životného prostredia a klímy.

61. Domnievam sa teda, že pôsobnosť zásady rozsudku Balkan nie je obmedzená na rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami, ktoré vyplýva z výkonu právomocí Únie v oblasti vonkajšej činnosti v zmysle článku 21 ods. 3 ZEÚ.

4. Uplatniteľnosť zásady rozsudku Balkan nie je podmienená existenciou „vonkajšej činnosti“ vo formálnom zmysle, ktorý presadzuje Swiss

62. Podľa spoločnosti Swiss sa zásada rozsudku Balkan nevzťahuje na rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami, ktoré vyplýva len zo samotného aktu, ktorým sa toto zaobchádzanie zavádza. Pôsobnosť tejto zásady je obmedzená na rozdielne zaobchádzanie odôvodnené konkrétnou a verejnou vonkajšou činnosťou, z ktorej vychádza legislatívny akt Únie, z ktorého toto zaobchádzanie vyplýva.[63]

63. V prvom rade poznamenávam, že tento prístup by zbavil zásadu rozsudku Balkan potrebného účinku. Tento prístup totiž vyžaduje, aby sa poskytlo odôvodnenie rozdielneho zaobchádzania s tretími krajinami v podobe takej činnosti, čo by znamenalo, že toto zaobchádzanie musí spadať do pôsobnosti zásady rovnosti zaobchádzania. Zásada rozsudku Balkan pritom vylučuje práve uplatniteľnosť zásady rovnosti zaobchádzania na vzťahy medzi Úniou a jednotlivými tretími krajinami.

64. Ako som poznamenal v bode 40 týchto návrhov, také vylúčenie je v súlade s medzinárodným právom verejným. Vzťahy medzi subjektmi medzinárodného práva verejného vo všeobecnosti a osobitne vonkajšie vzťahy Únie sa totiž vyznačujú tým, že sú založené do veľkej miery na voľnej úvahe. Domnievam sa, že generálny advokát Sir Gordon Slynn z tohto hľadiska vo svojich návrhoch vo veci Faust/Komisia konštatoval, že „aj v prípade, ak neexistencia dohody o obmedzení vývozu vyplýva z arbitrárnej diskriminácie zo strany Komisie, nejde o nedovolenú diskrimináciu dovozcov, lebo Komisia nemá právnu povinnosť zaobchádzať s tretími krajinami rovnako“[64].

61 — Odôvodnenia 5 a 6 rozhodnutia č. 377/2013.

62 — Odôvodnenie 9 rozhodnutia č. 377/2013.

63 — Takými aktmi sú napríklad rozhodnutie č. 377/2013 posudzované vo veci samej, nariadenia, ktorými sa stanovujú peňažné kompenzačné sumy, posudzované v rozsudku z 22. januára 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), nariadenia, ktorými sa zavádzajú obmedzenia dovozu určitých výrobkov, posudzované v rozsudkoch z 28. októbra 1982, Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:369), a z 15. júla 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), rozhodnutie o schválení rámcovej dohody o banánoch posudzované v rozsudku z 10. marca 1998, Nemecko/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94), alebo rozhodnutie prijaté na vykonanie tejto dohody posudzované v rozsudku z 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 a C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Sir Gordon Slynn vo veci Faust/Komisia (52/81, EU:C:1982:205, s. 3779).

65. V rozpore s tým, čo tvrdí Swiss, teda zásada rozsudku Balkan nepredstavuje „výnimku“ zo všeobecnej zásady rovnosti zaobchádzania. Táto zásada sa jednoducho nevzťahuje na zaobchádzanie Únie s jednotlivými tretími krajinami pri jej vystupovaní vo vonkajších vzťahoch, pokiaľ podstatne nesťažuje alebo neznemožňuje jej vystupovanie v týchto vzťahoch.[65] Vonkajšie vzťahy Únie sú v skutočnosti založené na politických a diplomatických rozhodnutiach, ktoré sa opierajú o viaceré kritériá a v súvislosti s ktorými musí normotvorca disponovať širokou mierou voľnej úvahy.[66] Okrem toho v prípade, ak v medzinárodnom práve verejnom neexistuje všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania s tretími štátmi, Únia by jednostranne obmedzila svoj manévrovací priestor vo svojich vonkajších vzťahoch, ak by sa sama zaviazala dodržiavať takú zásadu.

66. Vzhľadom na tieto úvahy sa – tak ako Parlament – prikláňam k názoru, že Súdny dvor v rozsudku Balkan-Import-Export[67] skúmal, či bolo rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami vyplývajúce z predmetných nariadení objektívne odôvodnené, len pre úplnosť, aby potvrdil svoj záver, že tieto nariadenia neporušovali zásadu rovnosti zaobchádzania.

67. Okrem toho z výkladu, ktorý presadzuje Swiss, vyplýva záver, že Súdny dvor v rozsudku Balkan-Import-Export paradoxne neuplatnil zásadu rozsudku Balkan.[68] Podľa môjho názoru je pritom ťažké uznať, že Súdny dvor v bode 14 tohto rozsudku po prvýkrát stanovil túto zásadu a už v bode 15 sa od nej odchýlil. Ak by to chcel urobiť, domnievam sa, že by aspoň výslovne uviedol, že predmetná situácia nespadá do pôsobnosti uvedenej zásady, a spresnil dôvody, na ktorých je založené také vylúčenie.

68. V druhom rade *konkrétne* okolnosti vecí, v ktorých boli vydané rozsudky Faust/Komisia[69] a Nemecko/Rada[70], podľa môjho názoru nemožno povýšiť na *podmienku* uplatniteľnosti zásady rozsudku Balkan.

69. V tejto súvislosti Parlament správne poznamenal, že v rozsudku Faust/Komisia[71] existencia obchodnej dohody medzi Spoločenstvom a Čínou priamo nevysvetľovala preferenčné zaobchádzanie s výrobkami dovezenými z tejto krajiny. Toto zaobchádzanie bolo spôsobené tým, že Čína sa – na rozdiel od Taiwanu – jednostranne zaviazala, že obmedzí svoj dovoz. Uvedená dohoda bola teda len jedným z faktorov tvoriacich všeobecný kontext obchodných vzťahov medzi Spoločenstvom a Čínou.[72] Taká dohoda v každom prípade vôbec neexistovala medzi Spoločenstvom a Južnou Kóreou. Súdny dvor napriek tomu pripustil aj rozdielne zaobchádzanie s Taiwanom a Južnou Kóreou.

65 — V tejto súvislosti generálny advokát Elmer vo svojich návrhoch vo veci Nemecko/Rada (C-122/95, EU:C:1997:309, bod 61) správne poznamenal, že: „právo Spoločenstva teda nechráni hospodárske subjekty pred prípadnými nepriaznivými účinkami spojenými s politickými vzťahmi medzi Spoločenstvom a tretími štátmi, ktoré navyše možno len ťažko odlíšiť od iných bežných podnikateľských rizík. Ak by sa pripustil opak, viedlo by to navyše k tomu, že pre Spoločenstvo by bolo mimoriadne zložité prijímať opatrenia týkajúce sa obchodnej politiky“.

66 — Podľa ustálenej judikatúry vo všeobecnosti platí, že ak má orgán Únie vykonať komplexné posúdenie, disponuje širokou mierou voľnej úvahy, ktorej výkon podlieha obmedzenému súdnemu preskúmaniu. Pozri najmä rozsudky z 22. januára 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, bod 8), a zo 7. apríla 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a i./Rada a Rada/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P a C-193/14 P, EU:C:2016:209, bod 34).

67 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Rozsudok z 22. januára 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Rozsudok z 10. marca 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369)

72 — Cieľom tejto dohody medzi Spoločenstvom a Čínou bolo „podporiť harmonické rozširovanie ich vzájomných obchodných vzťahov“ (pozri rozsudok z 28. októbra 1982, Faust/Komisia, 52/81, EU:C:1982:369, s. 3755).

70. Pokiaľ ide o telefaxové správy, ktoré si Spoločenstvo a Čína vymenili v rámci prípravy záväzku Číny, ktorá sa zaviazala sama obmedziť svoj dovoz, tieto správy boli jednostrannými úkonmi a pravdepodobne boli dôverné. Swiss sa pritom na podporu svojho názoru odvoláva na potrebu verejnej kontroly, najmä zo strany Parlamentu, pokiaľ ide o dôvody rozdielneho zaobchádzania s tretími štátmi. Navyše mi nie je jasné, prečo by v prejednávanom prípade mala byť potrebná taká kontrola zo strany Parlamentu, keďže táto inštitúcia je jedným zo spoluautorov rozhodnutia č. 377/2013.

71. Tieto okolnosti podľa môjho názoru svedčia jednoducho o tom, že rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami posudzované v už spomenutých rozsudkoch bolo skutočne súčasťou medzinárodného kontextu. Tak to bolo navyše aj v prípade rozdielneho zaobchádzania posudzovaného v rozsudku Balkan-Import-Export.[73] Platí to aj pre rozlišovanie medzi tretími krajinami, ktoré stanovuje rozhodnutie č. 377/2013.[74] Zaobchádzanie Únie s jednotlivými tretími krajinami podľa môjho názoru vo všeobecnosti už svojou podstatou vždy súvisí s medzinárodným kontextom.

72. Vzhľadom na tieto úvahy uplatniteľnosť zásady rozsudku Balkan podľa môjho názoru nezávisí od toho, či legislatívny akt Únie, ktorým sa zavádza rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami, vychádza z konkrétnej a verejnej vonkajšej činnosti Únie, ktorá odôvodňuje toto rozdielne zaobchádzanie.

5. Záver o platnosti rozhodnutia č. 377/2013

73. Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že pôsobnosť zásady rozsudku Balkan nemožno obmedziť na prípady, v ktorých legislatívny akt Únie, ktorý stanovuje rozdielne zaobchádzanie s tretími krajinami, nadväzuje na vonkajšiu činnosť Únie, ktorá má znaky opísané v bode 54 týchto návrhov.

74. Táto zásada sa preto uplatní v prejednávanom prípade. Únia teda nie je povinná rovnako zaobchádzať s letmi medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom na jednej strane a letmi medzi členskými štátmi EHP a ostatnými tretími štátmi na druhej strane, keďže rozdielne zaobchádzanie s týmito leteckými trasami zodpovedá rozdielnemu zaobchádzaniu s tretími štátmi.[75] Únia tiež nie je povinná rovnako zaobchádzať s prevádzkovateľmi týchto dvoch kategórií letov. Rozdielne zaobchádzanie s prevádzkovateľmi na základe toho, kam a odkiaľ smerujú nimi prevádzkované lety, je totiž automatickým dôsledkom rozdielneho zaobchádzania s leteckými trasami v zmysle rozsudku Faust/Komisia[76].

75. Talianska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Parlament, Rada a Komisia navyše uviedli presvedčivé tvrdenia na odôvodnenie tohto rozdielneho zaobchádzania pre prípad, že by ho Súdny dvor vyžadoval. Tieto tvrdenia poukazujú v podstate na úvahy týkajúce sa medzinárodného kontextu rozhodnutia č. 377/2013, ako sú úvahy spomenuté v bode 60 týchto návrhov. Domnievam sa, že nie je potrebné podrobnejšie sa zaoberať týmito tvrdeniami. Pokiaľ sa totiž na také rozdielne zaobchádzanie nevzťahuje nijaká všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania, toto zaobchádzanie nemusí byť odôvodnené.

73 — Priaznivejšiemu zaobchádzaniu s dovezenými švajčiarskymi syrmi predchádzal najmä obchodný spor medzi Švajčiarskom a Spoločenstvom týkajúci sa uplatňovania GATT (pozri rozsudok z 22. januára 1976, 55/75, EU:C:1976:8, bod 25).

74 — Pozri bod 60 týchto návrhov. Okrem toho Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave podpísaná 21. júna 1999 v Luxemburgu, ktorá bola schválená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady a Komisie o dohode o vedeckej a technologickej spolupráci zo 4. apríla 2002 o uzavretí siedmich dohôd so Švajčiarskou konfederáciou (2002/309/ES, Euratom) (Ú. v. ES L 114, 2002, s. 1; Mim. vyd. 11/041, s. 89) svedčí o ich špecifických vzťahoch v oblasti, ktorej sa týka rozhodnutie č. 377/2013. Z článku 1 ods. 2 a prílohy I tejto dohody konkrétne vyplýva, že na Švajčiarsko sa vzťahuje významná časť *acquis* Únie v oblasti leteckej dopravy. Únia a Švajčiarsko navyše v čase prijatia tohto rozhodnutia viedli rokovania s cieľom prepojiť SOEK EÚ so švajčiarskym SOEK týkajúcim sa odvetvia leteckej dopravy.

75 — Pozri bod 36 týchto návrhov.

76 — Rozsudok z 28. októbra 1982 (52/81, EU:C:1982:369, bod 25).

76. Z tých istých dôvodov je irelevantné konštatovanie, že normotvorca nariadením (EÚ) č. 421/2014 rozšíril moratórium na uplatňovanie SOEK EÚ na všetky lety s príletom alebo odletom na území všetkých krajín, ktoré nie sú členmi EHP, vrátane Švajčiarska, na obdobie od 1. januára 2013 do 31. decembra 2016.[77] Toto konštatovanie by mohlo byť relevantné len v prípade, ak by sa muselo poskytnúť odôvodnenie rozdielneho zaobchádzania vyplývajúceho z rozhodnutia č. 377/2013. Dospel som pritom k záveru, že nejde o taký prípad. V každom prípade sa domnievam, že normotvorca môže upraviť politiky v oblasti vonkajších vzťahov Únie okrem iného v závislosti od vývoja medzinárodného kontextu týchto vzťahov.[78]

77. Na základe týchto úvah som dospel k záveru, že článok 1 rozhodnutia č. 377/2013 neporušuje všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania v rozsahu, v akom sa výnimka, ktorú tento článok stanovuje, nevzťahuje na lety medzi členskými štátmi EHP a Švajčiarskom.

D – *O druhej otázke*

78. Domnievam sa, že nie je potrebné odpovedať na druhú prejudiciálnu otázku, keďže na prvú otázku treba odpovedať záporne.

V – **Návrh**

79. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku, ktorú položil Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Odvolací súd (Anglicko a Wales) (civilné oddelenie), Spojené kráľovstvo], takto:

Článok 1 rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 377/2013/EÚ z 24. apríla 2013 o dočasnej výnimke zo smernice 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve nie je v rozpore so všeobecnou zásadou rovnosti zaobchádzania v rozsahu, v akom sa výnimka, ktorú tento článok stanovuje, nevzťahuje na lety medzi členskými štátmi Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) a Švajčiarskom.

77 — Článok 1 bod 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 421/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa mení smernica 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve s cieľom vykonať do roku 2020 medzinárodnú dohodu, ktorou sa na emisie z medzinárodnej leteckej dopravy uplatňuje jednotné globálne trhové opatrenie (Ú. v. EÚ L 129, 2014, s. 1).

78 — Parlament v tejto súvislosti poukázal na to, že rokovania týkajúce sa prepojenia SOEK EÚ so švajčiarskym SOEK boli pozastavené po hlasovaní o opätovnom zavedení prísťahovaleckých kvót vo Švajčiarsku vo februári 2014 a obnovené v marci 2015. Okrem toho sa začali rokovania s cieľom prepojiť SOEK EÚ s austrálskym SOEK. Rokovania o vytvorení celosvetového SOEK v rámci ICAO navyše nepokročili tak, ako sa očakávalo.