Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 19. julija 2016 [1]

Zadeva C-272/15

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) (pritožbeno sodišče [Anglija in Wales] [civilni oddelek], Združeno kraljestvo)

„Okolje — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji — Sklep št. 377/2013/EU — Veljavnost — Začasno odstopanje od obveznosti spremljanja in poročanja o proizvedenih emisijah ter obveznosti predaje pravic do emisije, kar zadeva lete med državami EGP in večino tretjih držav — Izključitev letov med državami EGP in Švico — Različno obravnavanje posameznih tretjih držav — Splošno načelo enakega obravnavanja — Neuporaba“

I – **Uvod**

1. Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji (v nadaljevanju: STPE EU), vzpostavljen z Direktivo 2003/87/ES [2], se od 1. januarja 2012 uporablja za emisije, povezane z leti zrakoplovov, ki prihajajo v države Evropskega gospodarskega prostora (EGP) ali odhajajo iz njih [3].

2. Vendar je bila s Sklepom št. 377/2013/EU uporaba tega sistema začasno odložena, kar zadeva emisije, ki nastanejo zaradi letov med državami EGP in večino tretjih držav. [4] Kljub temu so bili iz tega moratorija izključeni leti med državami EGP ter nekaterimi območji in tretjimi državami, tesno povezanimi z Unijo ali pridruženimi k njej, med katerimi je tudi Švica. [5]

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL 2009, L 8, str. 3).

3 — Glej točki 5 in 6 teh sklepnih predlogov.

4 — Sklep št. 377/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2013 o začasnem odstopanju od Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL 2013, L 113, str. 1).

5 — Glej točke od 11 do 16 teh sklepnih predlogov.

3. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales) (civilni oddelek), Združeno kraljestvo) v predlogu za sprejetje predhodne odločbe Sodišče večinoma sprašuje glede veljavnosti tega sklepa, ker je z njim vzpostavljeno različno obravnavanje letov v Švico in iz nje na eni strani ter letov v druge tretje države in iz njih na drugi strani.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva 2003/87

4. V uvodni izjavi 5 Direktive 2003/87 je navedeno, da ta prispeva k izpolnjevanju obveznosti Unije in njenih držav članic na podlagi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja. [6]

5. STPE EU se sprva ni uporabljal za emisije iz letalskih dejavnosti. Vendar so bili s spremembami, ki so bile v to direktivo vnesene z Direktivo 2008/101/ES [7], v STPE EU od 1. januarja 2012 vključeni vsi leti, ki imajo pristanek ali vzlet na letališču na ozemlju Unije [8].

6. S sklepoma Skupnega odbora EGP št. 146/2007 [9] in št. 6/2011 [10] sta bili direktivi 2003/87 in 2008/101 vključeni v Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru (v nadaljevanju: Sporazum EGP). [11]

7. Člen 3e Direktive 2003/87 določa, da lahko operatorji zrakoplovov za vsako koledarsko leto države članice zaprosijo za brezplačno dodelitev pravic. Člen 3d te direktive določa, da države članice dodatne pravice ponudijo na dražbi. Člen 3(a) navedene direktive določa, da vsaka od teh pravic, ki se dodeli brezplačno ali proti plačilu, imetniku podeljuje pravico do emisij ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida v določenem obdobju. Pravice so prenosljive pod pogoji, določenimi v členu 12(1) iste direktive.

8. Člen 12(2a) Direktive 2003/87 določa, da države članice zagotovijo, da vsako leto najpozneje do 30. aprila vsak operator zrakoplova preda število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz letalskih dejavnosti v predhodnem koledarskem letu.

9. S členom 14(3) te direktive je državam članicam naloženo, da zagotovijo, da vsak operator zrakoplova spremlja in poroča o emisijah iz zrakoplova, ki ga upravlja, proizvedenih v preteklem koledarskem letu.

10. Člen 16(3) navedene direktive določa, da države članice zagotovijo, da je vsak operator zrakoplova, ki ne preda dovolj pravic za izpolnitev obveznosti, ki mu je naložena na podlagi člena 12(2a) iste direktive, dolžan plačati kazen za presežne emisije. V skladu z odstavkom 5 te določbe se lahko za operatorja zrakoplova, ki ne izpolnjuje zahtev, naloženih z Direktivo 2003/87, v nekaterih okoliščinah odredi tudi prepoved opravljanja letov.

6 — Ta protokol je bil v imenu Evropske skupnosti odobren z Odločbo Sveta 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24).

7 — Direktiva 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL 2009, L 8, str. 3).

8 — Člen 2(1) Direktive 2003/87 in Priloga I, točka 6, k njej.

9 — Sklep Skupnega odbora EGP št. 146/2007 z dne 26. oktobra 2007 o spremembi Priloge XX (Okolje) k Sporazumu EGP (UL 2008, L 100, str. 92).

10 — Sklep Skupnega odbora EGP št. 6/2011 z dne 1. aprila 2011 o spremembah Priloge XX (Okolje) k Sporazumu EGP (UL 2011, L 93, str. 35).

11 — Sporazum z dne 2. maja 1992 (UL 1994, L 1, str. 3).

2. Sklep št. 377/2013

11. S Sklepom št. 377/2013 je bil vzpostavljen moratorij na nekatere zahteve, določene z Direktivo 2003/87. S Sklepom Skupnega odbora EGP št. 50/2013 je bil ta sklep vključen v Sporazum EGP. [12]

12. V uvodni izjavi 5 Sklepa št. 377/2013 je opozorjeno na napredek, dosežen v Mednarodni organizaciji za civilno letalstvo (ICAO) „na poti k temu, da se […] sprejme globalni okvir za politiko zmanjševanja emisij, ki pospešuje uporabo tržnih ukrepov na področju emisij iz mednarodnega letalstva, in o razvoju globalnega tržnega ukrepa“. V skladu z uvodno izjavo 6 tega sklepa je njegov namen „ta napredek olajša[t]i in [mu] zagotovi[t]i zagon“, tako da se odloži izvrševanje zahtev, določenih z Direktivo 2003/87, v zvezi z leti na letališča v državah zunaj Unije, ki niso članice Evropskega združenja za prosto trgovino (Efta), pridružena območja ali ozemlja držav EGP ali države, ki so podpisale pristopno pogodbo z Unijo, in leti s teh letališč.

13. V uvodni izjavi 9 tega sklepa je navedeno:

„Odstopanje, določeno v tem sklepu, ne bi smelo vplivati na okoljevarstveno integriteto in splošni cilj zakonodaje Unije o podnebnih spremembah niti ne bi smelo voditi v izkrivljanje konkurence. V skladu s tem in da bi ohranili splošni cilj [Direktive 2003/87], ki je del pravnega okvira Unije za uresničevanje neodvisne zaveze, da bo do leta 2020 zmanjšala svoje emisije za 20 % glede na ravni iz leta 1990, bi morali navedeno direktivo še naprej uporabljati za lete z letališč ali na letališča na ozemlju ene od držav članic in na letališča ali z njih v nekaterih tesno povezanih ali pridruženih območjih ali državah zunaj Unije.“

14. Člen 1 tega sklepa določa, da „[z] odstopanjem od člena 16 [Direktive 2003/87] države članice ne ukrepajo proti upravljavcem zrakoplova v zvezi z zahtevami iz člena 12(2a) in člena 14(3) navedene direktive za koledarska leta 2010, 2011 in 2012, v zvezi z dejavnostmi s prihodom na in odhodom z letališč v državah izven Unije, ki niso članice Efte, pridružena območja in ozemlja držav v EGP niti niso podpisale pristopne pogodbe z Unijo, kadar taki upravljavci zrakoplova niso prejeli brezplačnih pravic za leto 2012 za takšne dejavnosti, oziroma, če so jim takšne pravice bile dodeljene, državam članicam v 30 dneh po začetku veljavnosti tega sklepa vrnejo za preklic število letalskih pravic za leto 2012, ki ustreza deležu preverjenih tonskih kilometrov te dejavnosti v referenčnem letu 2010.“

15. Kategorija „članice Efte“ v smislu te določbe se je nanašala posebej na Švico, saj so preostale tri države članice Efte – tj. Islandija, Lihtenštajn in Norveška – hkrati tudi države EGP. Zanje torej moratorij vsekakor ni veljal, saj se je STPE EU še naprej uporabljal za lete znotraj EGP. [13] Kategorija „pridružena območja in ozemlja držav EGP“ se je nanašala na čezmorske države in ozemlja držav EGP. [14] Kar zadeva kategorijo „države, ki so podpisale pristopno pogodbo z Unijo“, je ta vključevala le Hrvaško. Torej so bili edini leti v tretje države (torej države, ki niso bile del EGP) ali iz njih, ki so bili izključeni s področja uporabe moratorija, leti s prihodom v Švico in na Hrvaško ali z odhodom iz teh držav. Po tem, ko je zadnjenavedena 1. julija 2013 vstopila v Unijo, je bila Švica edina tretja država, za katero je veljala ta izključitev.

16. Na podlagi člena 6 navedenega sklepa je ta začel veljati 24. aprila 2013 – torej nekaj dni pred 30. aprilom 2013, tj. skrajnim rokom, določenim s členom 12a Direktive 2003/87 za predajo pravic, enakih emisijam, proizvedenim leta 2012.

12 — Sklep Skupnega odbora EGP št. 50/2013 z dne 30. aprila 2013 o spremembi Priloge XX (Okolje) k Sporazumu EGP (UL 2013, L 231, str. 24).

13 — Glej Sporočilo Komisije – Smernice za izvajanje Sklepa št. 377/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta o začasnem odstopanju od Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL 2013, C 289, str. 1) (v nadaljevanju: smernice Komisije), točka 2.1.1.

14 — Smernice Komisije, točka 2.1.2.

B – *Pravo Združenega kraljestva*

17. Secretary of State for Energy and Climate Change (minister za energijo in podnebne spremembe, Združeno kraljestvo) je z Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (akt iz leta 2013 o spremembi predpisov za uporabo sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov) (v nadaljevanju: nacionalni predpisi iz postopka v glavni stvari) spremenil nacionalne predpise v zvezi s sistemom za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (s katerimi je v nacionalno pravo prenesena Direktiva 2003/87) zaradi izvajanja Sklepa št. 377/2013.

III – **Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

18. Družba Swiss International Air Lines AG (v nadaljevanju: družba Swiss), letalska družba s sedežem v Švici, je za leto 2012 brezplačno in proti plačilu pridobila določeno število pravic do emisije toplogrednih plinov. Ta družba je predala pravice, ki ustrezajo emisijam, povezanim z leti med državami EGP in Švico, ki jih je opravila v letu 2012.

19. Družba Swiss je pri High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (vrhovno sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (upravni senat), Združeno kraljestvo) predlagala razglasitev ničnosti nacionalnih predpisov iz postopka v glavni stvari v delu, v katerem so z njimi iz moratorija na uporabo STPE EU izključeni leti med državami EGP in Švico. V podporo temu predlogu se je sklicevala na nezdružljivost Sklepa št. 377/2013, ki je v nacionalnem pravu izveden s temi predpisi, s pravom Unije. Natančneje, ta družba je trdila, da se s tem sklepom krši splošno načelo enakega obravnavanja, saj so iz navedenega moratorija izključeni zgoraj navedeni leti, medtem ko se ta uporablja za lete med državami EGP in večino tretjih držav.

20. Družba Swiss je predlagala še razveljavitev predaje pravic, ki jo je opravila za lete med državami EGP in Švico, ter posledični popravek v registru pravic. Alternativno je zahtevala finančno nadomestilo za vrednost kupljenih pravic, ki jih je predala, ali kakršno koli drugo ustrezno obliko odškodnine.

21. Ker je bila ta tožba zavrnjena, se je družba Swiss pritožila pri predložitvenem sodišču.

22. Z odločbo z dne 24. marca 2015 je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo)(pritožbeno sodišče [Anglija in Wales] [civilni oddelek], Združeno kraljestvo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se s [Sklepom št. 377/2013] krši splošno načelo prava EU o enakem obravnavanju, ker vzpostavlja moratorij na zahteve po predaji pravic do emisij, ki jih nalaga [Direktiva 2003/87] v zvezi z leti med državami EGP in skoraj vsemi državami, ki niso v EGP, ne razširja pa tega moratorija na lete med državami EGP in Švico?

2. Če je tako, kakšno reparacijo je treba zagotoviti tožeči stranki v položaju, kot je družba [Swiss], ki je predala pravice do emisij v zvezi z leti v letu 2012 med državami EGP in Švico, da bi se ta tožeča stranka vrnila v položaj, v kakršnem bi bila, če leti med državami EGP in Švico ne bi bili izključeni iz moratorija? Zlasti:

   (a) Ali je treba register popraviti tako, da bi odražal manjše število pravic, ki bi jih taka tožeča stranka morala predati, če bi bili leti v Švico in iz nje vključeni v moratorij?

   (b) Če je tako, kaj (če sploh) morajo nacionalni pristojni organi in/ali nacionalna sodišča ukreniti, da se zagotovi vračilo predanih dodatnih pravic taki tožeči stranki?

(c) Ali ima taka tožeča stranka pravico, da od Evropskega parlamenta in Sveta v skladu s členom 340 PDEU zahteva odškodnino zaradi izgube, ki jo je imela zaradi predaje dodatnih pravic kot posledice Sklepa št. 377/2013?

(d) Ali je treba tožeči stranki zagotoviti kakšno drugo obliko reparacije in, če je tako, kakšno?“

23. Pisna stališča so predložili družba Swiss, italijanska vlada, vlada Združenega kraljestva, Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija. Razen italijanske vlade so bili vsi zastopani na obravnavi 4. maja 2016.

IV – **Analiza**

A – *Uvodne ugotovitve*

24. Uvodoma je Komisija trdila – ne da bi izpodbijala pristojnost Sodišča ali dopustnost vprašanj za predhodno odločanje –, da je Združeno kraljestvo kršilo pravo Unije, ker je z nacionalni predpisi iz postopka v glavni stvari sprejelo ukrepe v zvezi z vključitvijo Sklepa št. 377/2013 v nacionalno pravo.

25. Komisija opozarja, da ti predpisi spreminjajo nacionalne predpise za prenos Direktive 2003/87 in povzemajo vsebino Sklepa št. 377/2013. Zato naj bi ti ukrepi prikrili pravno naravo določb tega sklepa in njihovo neposredno uporabo. Komisija je na obravnavi Sodišču v bistvu predlagala, naj iz teh razlogov ugotovi neveljavnost nacionalnih predpisov iz postopka v glavni stvari.

26. Naj v zvezi s tem opozorim, da Sodišče, ki odloča na podlagi člena 267 PDEU, ni pristojno za odločanje o skladnosti predpisov nacionalnega prava s pravom Unije. [15]

27. Vendar pa lahko predložitvenemu sodišču kljub temu da elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočijo, da presodi o skladnosti takih predpisov za namene izreka njegove sodbe. [16] Vendar menim, da bi v okviru tega postopka tudi to preseglo pristojnost Sodišča. Trditve Komisije se namreč nanašajo na problematiko, ki je predložitveno sodišče ni omenilo. V skladu z razdelitvijo pristojnosti, kot jo določa člen 267 PDEU, pa je izključno to sodišče pristojno za opredelitev predmeta vprašanj, ki jih želi postaviti Sodišču. [17]

28. Zato menim, da Sodišču ni treba odgovoriti na uvodne pripombe Komisije.

29. Vsekakor se nagibam k mnenju, da pravo Unije ne nasprotuje sprejetju ukrepov za vključitev Sklepa št. 377/2013 v nacionalno pravo.

15 — Glej zlasti sodbo z dne 23. marca 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, točka 24 in navedena sodna praksa).

16 — Glej zlasti sodbo z dne 23. marca 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, točka 24 in navedena sodna praksa).

17 — Glej sodbi z dne 3. oktobra 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, točki 9 in 10), in z dne 12. februarja 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, točka 29). Vendar se lahko po drugi strani Komisija po potrebi na te trditve sklicuje v okviru tožbe zoper Združeno kraljestvo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU (glej sodbi z dne 7. februarja 1973, Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, točka 15), in z dne 28. marca 1985, Komisija/Italija (272/83, EU:C:1985:147, točka 4)).

30. Sodišče je sicer res že večkrat odločilo, da države članice s sprejetjem ukrepov za vključitev uredb kršijo pravo Unije, saj s tem ovirajo neposredno uporabo, ki se uredbam priznava s členom 288, drugi odstavek, PDEU, in s tem spodkopavajo hkratno in enotno uporabo v vsej Uniji.[18] Zlasti države članice ne smejo sprejeti aktov, s katerimi bi upravičencem prikrile to, da pravno pravilo temelji na pravu Unije, in učinke, ki iz tega izhajajo.[19]

31. V obravnavani zadevi Sklep št. 377/2013 državam članicam nalaga, da ne smejo uporabljati nekaterih ukrepov iz Direktive 2003/87. Čeprav morajo te navedeni sklep izvršiti in za to po potrebi sprejeti nekatere upravne akte,[20] pogoj za njegovo uporabo ni prenos ali vključitev tega sklepa v nacionalno pravo. Zato Sklep št. 377/2013 ne vsebuje nobene določbe v zvezi s prenosom tega sklepa s strani držav članic,[21] ampak začne v skladu s členom 6 veljati na dan sprejetja. Torej se po mojem mnenju ta sklep – kot uredbe – uporablja neposredno.[22]

32. Vendar z načelom, navedenim v točki 30 teh sklepnih predlogov, kar zadeva uredbe – tudi če ga razširimo še na sklepe –, ni absolutno prepovedano sprejetje ukrepov za vključitev v nacionalno pravo. Tako je Sodišče priznalo, da je določbe uredbe v nekaterih okoliščinah mogoče ponoviti v takih ukrepih, zlasti če to pomaga ohraniti notranjo skladnost določb za izvedbo te uredbe in prispeva k njihovi boljši razumljivosti za naslovnike.[23]

33. Menim, da se ta zadeva ujema s takim scenarijem. Glede na povezavo med Sklepom št. 377/2013 in Direktivo 2003/87 bi moralo biti državam članicam dovoljeno sprejeti ukrepe za vključitev tega sklepa v nacionalno pravo, da tako zagotovijo boljše razumevanje obsega te direktive in pravno varnost. Če namreč taki ukrepi ne bi bili sprejeti, nacionalni predpisi, s katerimi je prenesena navedena direktiva, ne bi odražali moratorija, vzpostavljenega s Sklepom št. 377/2013. Zadevni upravljavci zrakoplovov bi si tako lahko napačno razlagali obseg obveznosti, ki jim jih nalagajo ti predpisi. Ker so poleg tega taki ukrepi neločljivo povezani z navedenimi predpisi, ni mogoče prikriti dejstva, da obveznosti, ki jih nalagajo, izhajajo iz prava Unije.

34. V okviru spora o glavni stvari je predložitveno sodišče v celoti priznalo izvor pravil, določenih z nacionalnimi predpisi iz postopka v glavni stvari. Upravičeno je namreč menilo, da je veljavnost teh predpisov – ker je z njimi v nacionalno pravo vključen Sklep št. 377/2013 – odvisna od veljavnosti tega sklepa, zato je Sodišču predložilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

18 — Glej v tem smislu sodbe z dne 7. februarja 1973, Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, točki od 16 do 18); z dne 10. oktobra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, točka 10), in z dne 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Svet in Nizozemska/Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točke od 85 do 87).

19 — Glej zlasti sodbi z dne 10. oktobra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, točka 11) ter Al-Aqsa/Svet in Nizozemska/Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točka 87 in navedena sodna praksa).

20 — Glej zlasti točko 3.3.2 (v zvezi z ukinitvijo pravic) in točko 3.3.3 (v zvezi z objavo vračil pravic) smernic Komisije. Iz sodne prakse izhaja (glej zlasti sodbo z dne 5. maja 2015, Španija/Svet (C-147/13, EU:C:2015:299, točka 94 in navedena sodna praksa)), da prepoved sprejetja ukrepov za vključitev uredbe v nacionalno pravo ne vpliva na to, da lahko države članice sprejmejo „zakonske, regulativne, upravne in finančne ukrepe, zato da bi zagotovile uporabo določb te uredbe“.

21 — V zvezi s tem se ne strinjam z razlago, ki jo predlaga vlada Združenega kraljestva, po kateri naj bi sklicevanje iz člena 4 Sklepa št. 377/2013 na „izvajanje“ tega sklepa pomenilo, da morajo države članice sprejeti ukrepe za njegov prenos v nacionalno pravo. Natančneje, ta člen določa, da „Komisija izda smernice, potrebne za izvajanje tega sklepa“. Menim, da pojem izvajanja v tem okviru napotuje zgolj na obveznost držav članic, da uporabijo Sklep št. 377/2013 z izpolnitvijo obveznosti, ki jim jih nalaga. Taka razlaga je podkrepljena s smernicami Komisije, pripravljenimi na podlagi člena 4 tega sklepa, katerih namen je zagotoviti, da bi pristojni organi v državah članicah ta sklep dosledneje „uporabljali“ (glej zlasti točko 1 smernic Komisije).

22 — Za razliko med neposredno uporabo in neposrednim učinkom glej Winter, J. A., „Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law“, *CMLRev*, 1972, zvezek 2, str. 425–438. Menim, da imajo določbe Sklepa št. 377/2013 tudi neposreden učinek, saj državam članicam jasno, natančno in brezpogojno nalagajo obveznosti ter zanje ni potreben noben diskrecijski izvršilni ukrep (glej sodbo z dne 15. januarja 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, točka 47)). S temi obveznostmi, naloženimi državam članicam, se ujemajo pravice, na katere se lahko upravljavci zrakoplovov sklicujejo pred nacionalnimi sodišči.

23 — Sodba z dne 28. marca 1985, Komisija/Italija (272/83, EU:C:1985:147, točka 27). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, točka 55).

B – *Narava zatrjevanega različnega obravnavanja*

35. Člen 1 Sklepa št. 377/2013 državam članicam v bistvu nalaga, da upravljavcev zrakoplovov ne smejo sankcionirati zaradi neizpolnitve obveznosti, ki so jim bile naložene z Direktivo 2003/87 v zvezi s spremljanjem emisij, proizvedenih v letih 2010, 2011 in 2012, in poročanjem o njih ter v zvezi s predajo pravic, ki ustrezajo emisijam, proizvedenim v letu 2012[24], če so bile te emisije povezane z leti med državami EGP in državami zunaj Unije – z izjemo zlasti Švice[25].

36. Ta določba z izključitvijo letov v Švico ali iz nje iz tega moratorija vzpostavlja različno obravnavanje posameznih zračnih poti na podlagi kraja prihoda in odhoda letov. Kot je trdil Parlament, je tako razlikovanje med zračnimi potmi enako različnemu obravnavanju posameznih tretjih držav.[26] Te poti so namreč opredeljene izključno s sklicevanjem na države, ki jih povezujejo. Iz navedenega različnega obravnavanja posameznih tretjih držav širše izhaja različno obravnavanje posameznih upravljavcev zrakoplovov glede na lete, ki jih upravljajo – torej na podlagi geografskega merila, povezanega z njihovimi dejavnostmi.

37. Dalje, čeprav se ta moratorij uporablja neodvisno od državljanstva ali sedeža upravljavcev zrakoplovov, bi bili lahko zaradi izključitve letov v Švico ali iz nje huje prizadeti upravljavci s sedežem v Švici – kot je družba Swiss – kot pa upravljavci s sedežem v drugih tretjih državah, vsaj če dejavnosti prvonavedenih bolj temeljijo na upravljanju teh letov.

38. Za odpravo morebitnih dvomov v zvezi s tem moram ugotoviti, da se splošno načelo enakega obravnavanja na podlagi državljanstva ali sedeža,[27] katerega poseben izraz so določbe PDEU v zvezi s prostim pretokom, uporablja izključno za državljane držav članic in družbe s sedežem v Uniji.[28] Poleg tega člen 3 Sporazuma ES Švica o zračnem prevozu,[29] v katerem je določeno načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva na področju uporabe tega sporazuma, po mojem prepoveduje le diskriminacijo med družbami s sedežem v Švici in družbami s sedežem v Uniji (ne pa med družbami s sedežem v Švici in družbami s sedežem v tretjih državah). Ni pa sporno, da Sklep št. 377/2013 ne daje prednosti upravljavcem zrakoplovov s sedežem v Uniji glede na tiste s sedežem v Švici. Moratorij, ki je z njim uveden, namreč ne zajema niti letov med državami EGP in Švico, niti letov znotraj EGP. Poleg tega se družba Swiss ne sklicuje na obstoj posredne diskriminacije na podlagi državljanstva ali sedeža upravljavcev zrakoplovov.

39. Torej je treba za odgovor na prvo vprašanje veljavnost Sklepa št. 377/2013 preučiti z vidika splošnega načela enakega obravnavanja, ki pristojnosti institucij Unije omejuje s splošno zahtevo, „naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno“.[30]

24 — To odstopanje se uporablja le, če je operator zrakoplova – če je prejel brezplačne pravice za leto 2012 – vrnil število teh pravic, ki se ujema z emisijami iz letov, za katere velja navedeno odstopanje.

25 — Po vstopu Hrvaške v Unijo je bila Švica edina tretja država, na katero se je nanašala taka izključitev (glej točko 15 teh sklepnih predlogov).

26 — Enako je Sodišče menilo, da je različno obravnavanje posameznih proizvodov na podlagi njihovega porekla različno obravnavanje posameznih tretjih držav (glej zlasti sodbe z dne 22. januarja 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, točka 14); z dne 28. oktobra 1982, Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, točka 25), in z dne 10. marca 1998, Nemčija/Svet (C-122/95, EU:C:1998:94, točka 56)).

27 — Kot je poudarilo Sodišče v sodbi z dne 28. januarja 1986, Komisija/Francija (270/83, EU:C:1986:37, točka 18), ima sedež družbe – ker se uporablja za opredelitev navezanosti te družbe na pravni red države – podobno vlogo kot državljanstvo fizične osebe.

28 — Glej člene 49, 54, 56 in 62 PDEU.

29 — Sporazum med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o zračnem prometu, podpisan 21. junija 1999 v Luxembourgu in v imenu Skupnosti potrjen s Sklepom Sveta in, glede sporazuma o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju, Komisije z dne 4. aprila 2002 o sklenitvi sedmih sporazumov s švicarsko konfederacijo (2002/309/ES, Euratom) (UL L 114, str. 1).

30 — Sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique in Lorraine ter drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23 in navedena sodna praksa).

C – *Obseg „načela iz sodbe Balkan“ (prvo vprašanje)*

1. Uvodne ugotovitve

40. Tradicionalno so odnosi med državami in mednarodnimi organizacijami – kot subjekti mednarodnega javnega prava – urejeni z mednarodnim javnim pravom. Kot je pripomnila Komisija na obravnavi, to pravo ne vsebuje nobenega splošnega načela enakega obravnavanja, ki bi subjektom, za katere se uporablja, narekovalo enako obravnavanje drugih subjektov, za katere se uporablja.[31]

41. Prav tako enako obravnavanje posameznih tretjih držav ni naloženo s pravom Unije. Kot je ugotovilo Sodišče v sodbi Balkan-Import-Export, „Pogodba ne vsebuje nobenega splošnega načela, po katerem bi bilo [Uniji] v njenih zunanjih odnosih naloženo, da z vseh vidikov zagotovi enako obravnavanje posameznih tretjih držav“.[32]

42. V sodbi Faust/Komisija je Sodišče pojasnilo, kaj taka ugotovitev pomeni za gospodarske subjekte, pri čemer je navedlo, da „ker različno obravnavanje posameznih tretjih držav ni v nasprotju s pravom [Unije], ne moremo trditi niti, da je v nasprotju s tem pravom različno obravnavanje posameznih gospodarskih subjektov [iz Unije], ki je zgolj samodejna posledica različnih obravnavanj, ki se uporabljajo za tretje države, s katerimi so ti subjekti vzpostavili poslovne odnose“.[33] Zdi se mi, da tak sklep še toliko bolj velja za razlike pri obravnavanju med subjekti s sedežem zunaj Unije (ali med subjekti iz Unije in subjekti s sedežem zunaj Unije).

43. Načelo, ki ga je Sodišče izoblikovalo v sodbi Balkan-Import-Export[34] in njegova posledica, kot je bila opredeljena v sodbi Faust/Komisija[35], skupaj tvorita načelo, ki ga bom v nadaljevanju poimenoval „načelo iz sodbe Balkan“.

44. V obravnavani zadevi so upravitelji letov med državami EGP in Švico v slabšem položaju, ker zanje za razliko od upraviteljev letov med državami EGP in preostalimi tretjimi državami ne velja moratorij, določen s Sklepom št. 377/2013. Nihče ne izpodbija dejstva, da je navedeni slabši položaj „samodejna posledica“ različnega obravnavanja s strani Unije kar zadeva Švico na eni strani in te tretje države na drugi strani, in sicer v obliki razlikovanja med zračnimi potmi v te države ali iz njih.

45. Vendar družba Swiss kljub temu izpodbija zakonitost navedenega različnega obravnavanja Švice in preostalih tretjih držav ter posledično upravljavcev zrakoplovov glede na lete, ki jih upravljajo.

31 — Zlasti mednarodno pogodbeno pravo omogoča vzpostavitev prednostnih odnosov med subjekti mednarodnega javnega prava. To velja ne glede na možnost, ki jo imajo ti subjekti, da se pogodbeno zavežejo k spoštovanju načela enakega obravnavanja. Primer za to je klavzula o priznanju največjih ugodnosti, določena s členom 1(1) Splošnega sporazuma o carinah in trgovini 1994 (GATT), vključenega v Prilogo 1A k Sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (STO), podpisanemu v Marakešu 15. aprila 1994 in odobrenemu s Sklepom Sveta 94/800/ES z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov, doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti, v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 80).

32 — Sodba z dne 22. januarja 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, točka 14).

33 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369, točka 25). Menim, da na teoretični ravni ta sklep izhaja iz dejstva, da v takem položaju gospodarski subjekti, ki so povezani z različnimi tretjimi državami, ki jih Unija obravnava različno, niso v primerljivem položaju. Vsekakor – kar privede do istega rezultata – je mogoče različno obravnavanje teh gospodarskih subjektov utemeljiti z dejstvom, da samodejno izhaja iz različnega obravnavanja posameznih tretjih držav, s katerimi so vzpostavili odnose. Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Slynna v zadevi Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:205, str. 3773).

34 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

2. Trditve družbe Swiss v zvezi z morebitno omejitvijo obsega načela iz sodbe Balkan

46. Trditve družbe Swiss temeljijo na induktivnem sklepanju, izpeljanem iz analize sodb Balkan-Import-Export,[36] Faust/Komisija[37] in Nemčija/Svet[38].

47. Vsaka od teh sodb se je nanašala na veljavnost ukrepov Skupnosti, ki so bolj prizadeli uvoz proizvodov iz nekaterih tretjih držav kot uvoz proizvodov iz drugih tretjih držav, z vidika splošnega načela enakega obravnavanja.

48. Natančneje, sodba Balkan-Import-Export[39] se je nanašala na to, ali je s tem načelom skladno pobiranje zneskov denarnih nadomestil za uvoz sirov s poreklom iz Bolgarije, medtem ko je bil uvoz sirov s poreklom med drugim iz Švice oproščen tega plačila.

49. Sodba Faust/Komisija[40] se je nanašala na zakonitost uredb o začasni ukinitvi izdaje uvoznih dovoljenj za konzervirane gobe s poreklom iz vseh tretjih držav (med njimi iz Tajvana) razen tistih, ki so pristale na zavezo o samoomejitvi uvoza (tj. Kitajska in Južna Koreja)[41].

50. V sodbi Nemčija/Svet[42] je Sodišče ocenilo veljavnost sklepa Sveta, s katerim je bil odobren okvirni sporazum o določitvi tarifnih kvot za uvoz banan s poreklom iz tretjih držav (v nadaljevanju: okvirni sporazum o bananah), iz katerega je izhajalo različno obravnavanje različnih kategorij uvoznikov banan glede na poreklo banan[43].

51. Družba Swiss najprej trdi, da Sodišče v vseh teh sodbah ni uporabilo enakega sklepanja. V sodbah Faust/Komisija[44] in Nemčija/Svet[45] naj bi odločilo, da se načelo enakega obravnavanja ne uporablja. Nasprotno pa naj bi v sodbi Balkan-Import-Export[46] uporabilo prav to načelo in ugotovilo, da ni bilo kršeno, saj je bilo različno obravnavanje objektivno upravičeno.

52. Ta družba v zvezi s tem ugotavlja, da je Sodišče le v sodbi Balkan-Import-Export[47] navedlo preudarke v zvezi z utemeljitvijo različnega obravnavanja posameznih tretjih držav. Sodišče je namreč najprej navedlo, da nobeno splošno načelo prava Unije tej ne nalaga, da mora tretje države obravnavani enako, nato pa je navedlo razloge, ki upravičujejo, da so bili zadevni proizvodi obravnavani različno glede na poreklo.[48] Po drugi strani pa je v sodbah Faust/Komisija[49] in Nemčija/Svet[50] odločilo le, da zaradi neobstoja take obveznosti načelo enakega obravnavanja ni kršeno, saj je različno obravnavanje posameznih gospodarskih subjektov samodejna posledica različnega obravnavanja posameznih tretjih držav[51].

36 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

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

39 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — Sodišče je pred tem podobno problematiko preučilo v sodbi z dne 15. julija 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

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

43 — Sodišče se je o veljavnosti uredbe o izvajanju istega okvirnega sporazuma izreklo tudi v sodbi z dne 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 in C-365/95, EU:C:1998:95), ker je ta uredba določala tako različno obravnavanje.

44 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

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

46 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Sodba z dne 22. januarja 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, točki 14 in 15). Tako je izvzetje sirov s poreklom iz Švice temeljilo na dejstvu, da je njihov uvoz povzročil manjše tveganje motenj za trgovino s kmetijskimi proizvodi kot pa uvoz bolgarskih sirov.

49 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

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

51 — Sodbi z dne 28. oktobra 1982, Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, točka 25), in z dne 10. marca 1998, Nemčija/Svet (C-122/95, EU:C:1998:94, točki 56 in 57). Sodišče je enako sklepalo v sodbah z dne 15. julija 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, točki 19 in 20), in z dne 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 in C-365/95, EU:C:1998:95, točki 76 in 77).

53. V drugi fazi poskuša družba Swiss domnevno odstopanje pri sklepanju pojasniti s tem, da v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Balkan-Import-Export [52], ni bilo zunanjega delovanja, na primer v obliki mednarodnega sporazuma, s katerim bi bilo mogoče pojasniti zadevno različno obravnavanje. Nasprotno pa naj bi različno obravnavanje, vzpostavljeno z ukrepi Skupnosti, preučenimi v sodbi Faust/Komisija [53], izhajalo iz trgovinskega sporazuma med Skupnostjo in Kitajsko ter pogajanj – udejanjenih z izmenjavo neformalnih dokumentov (v obliki teleksov) – med tema subjektoma v zvezi s tem, da se je Kitajska zavezala k samoomejitvi uvoza zadevnih proizvodov. Tudi različno obravnavanje iz sodbe Nemčija/Svet [54] naj bi izhajalo iz mednarodnega sporazuma, tj. okvirnega sporazuma o bananah.

54. V tretji fazi družba Swiss na podlagi tega sklepa, da mora biti za uporabo načela iz sodbe Balkan izpolnjen pogoj, ki odraža to dejansko razlikovanje. Po njenem mnenju se to načelo uporablja le, „ko [Unija] izvaja svoje pristojnosti na področju zunanjega delovanja (na primer s sklenitvijo pogodb, zlasti v okviru skupne trgovinske politike)“. V bistvu naj bi se navedeno načelo uporabljalo zgolj za scenarije, v katerih je različno obravnavanje posameznih tretjih držav nadaljevanje „zunanjega delovanja“ s temi značilnostmi:

— S stvarnega vidika bi moralo tako delovanje, za katero ni nujno, da je v obliki mednarodnega sporazuma, spadati v izvajanje pristojnosti Unije na področju „zunanjega delovanja“ – v nasprotju z zunanjimi vidiki notranjih politik Unije.

— Poleg tega bi moralo na formalni ravni zunanje delovanje obstajati pred sprejetjem zakonodajnega akta Unije, s katerim je bilo vzpostavljeno različno obravnavanje posameznih tretjih držav, [55] to delovanje pa bi moralo biti „konkretno“ in „javno“. Na obravnavi je družba Swiss to zahtevo utemeljila s potrebo po zagotovitvi javnosti in demokratičnega nadzora nad takim različnim obravnavanjem.

55. Družba Swiss meni, da ta pogoj v obravnavani zadevi ni izpolnjen. Zato naj se različno obravnavanje letov med državami EGP in Švico na eni strani ter letov med državami EGP in preostalimi tretjimi državami na drugi strani ne bi moglo izogniti uporabi splošnega načela enakega obravnavanja. Brez objektivne upravičenosti – ki naj je v obravnavani zadevi ne bi bilo – naj bi bilo tako obravnavanje enakovredno diskriminaciji.

56. Iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju, menim, da iz zgoraj navedene sodne prakse ni mogoče izpeljati takega pogoja, in sicer niti s stvarnega niti s formalnega vidika.

52 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

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

55 — Enako naj bi veljalo, ko se s samim aktom izvajajo pristojnosti Unije na področju zunanjega delovanja. Družba Swiss namreč meni, da načela iz sodbe Balkan ne bi bilo mogoče uporabiti v sodbi z dne 28. oktobra 1982, Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:369), če različno obravnavanje Tajvana na eni strani ter Kitajske in Južne Koreje na drugi strani (in s tem gospodarskih subjektov, ki uvažajo proizvode iz teh držav) – ki je sicer izhajalo iz uredb s področja skupne trgovinske politike, tj. zunanjega delovanja Unije v smislu člena 21(3) PEU – ne bi bilo utemeljeno s „konkretnimi zunanjimi akti“, navedenimi v točki 53 teh sklepnih predlogov.

3. Uporaba načela iz sodbe Balkan ni pogojena z obstojem „zunanjega delovanja“ v stvarnem smislu, kot to predlaga družba Swiss.

57. Če se pojem „zunanje delovanje“ iz teze družbe Swiss nanaša zgolj na akte, sprejete v okviru izvajanja pristojnosti Unije na področju zunanjega delovanja v smislu člena 21(3) PEU,[56] se ta teza ne sklada z besediščem, ki ga je Sodišče uporabilo za opis načela iz sodbe Balkan. To načelo je namreč formuliralo v smislu, da ni treba, da Unija različne tretje države obravnava enako „v svojih zunanjih odnosih“.[57]

58. Kot je trdila vlada Združenega kraljestva, pojem „zunanji odnosi“ ni omejen na zunanje delovanje Unije na področjih, vključenih v naslov V PEU[58] in peti del PDEU[59] v smislu člena 21(3) PEU. Ta pojem vključuje tudi zunanje vidike preostalih politik Unije,[60] za katere se v skladu s to določbo uporabljajo enaka načela in cilji, kot so tisti, s katerimi je urejeno zunanje delovanje Unije.

59. Zunanji vidiki preostalih politik Unije vključujejo to, da Unija izvaja pristojnosti, ki so ji podeljene s členom 192(1) PDEU in ki prispevajo k uresničevanju cilja „spodbujanj[a] ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam“, iz člena 191(1), četrta alinea, PDEU.

60. Člen 192(1) PDEU je v obravnavani zadevi pravna podlaga Sklepa št. 377/2013. Namen moratorija, vzpostavljenega s tem sklepom, je bil namreč olajšati pogajanja o globalnem pristopu k zmanjševanju emisij, povezanih z zračnim prometom, v okviru ICAO.[61] Vendar je zakonodajalec menil, da je treba iz tega moratorija izključiti lete med državami EGP in Švico, da bi tako preprečili izkrivljanje konkurence in škodljive vplive na okoljevarstveno integriteto STPE EU, ki – naj spomnim – prispeva k spoštovanju mednarodnih obveznosti Unije in njenih držav članic na podlagi Kjotskega protokola.[62] Kot je poudaril Parlament, Sklep št. 377/2013 torej odraža stališče Unije v njenih zunanjih odnosih na področju okoljskega in podnebnega prava.

61. Torej menim, da področje uporabe načela iz sodbe Balkan ni omejeno na različno obravnavanje posameznih tretjih držav, ki izhaja iz izvajanja pristojnosti Unije na področju zunanjega delovanja v smislu člena 21(3) PEU.

56 — Družba Swiss ni pojasnila, kaj natančno zanjo pomeni pojem „zunanje delovanje“. Ker pa mu nasproti postavlja zunanje vidike notranjih politik Unije, se zdi, da s tem misli na zunanje delovanje Unije v smislu člena 21(3) PDEU.

57 — Sodbe z dne 22. januarja 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, točka 14); z dne 28. oktobra 1982, Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, točka 25); z dne 15. julija 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, točka 19); z dne 10. marca 1998, Nemčija/Svet (C-122/95, EU:C:1998:94, točka 56), in sodba z dne 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 in C-365/95, EU:C:1998:95, točka 76). Glej tudi sodbo z dne 24. junija 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, točka 21).

58 — Torej na različnih področjih skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

59 — Torej skupne trgovinske politike, sodelovanja in humanitarne pomoči, omejevalnih ukrepov, mednarodnih sporazumov ter mednarodnih odnosov Unije in njenih delegacij.

60 — Taka razlaga izhaja neposredno iz sodbe Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Ta sodba se je namreč nanašala na uredbe Skupnosti na področju skupne kmetijske politike, ki se šteje za notranjo politiko Unije. Torej je Sodišče s pojmom „zunanji odnosi“ mislilo na zunanje vidike te notranje politike.

61 — Uvodni izjavi 5 in 6 Sklepa št. 377/2013.

62 — Uvodna izjava 9 Sklepa št. 377/2013.

4. Uporaba načela iz sodbe Balkan ni pogojena z obstojem „zunanjega delovanja“ v formalnem smislu, kot to predlaga družba Swiss.

62. Družba Swiss meni, da se načelo iz sodbe Balkan ne uporablja za različno obravnavanje posameznih tretjih držav, ki izhaja zgolj iz samega akta, s katerim je tako različno obravnavanje vzpostavljeno. Obseg tega načela naj bi bil omejen na različno obravnavanje, ki temelji na konkretnem in javnem zunanjem delovanju pred sprejetjem zakonodajnega akta Unije, iz katerega to različno obravnavanje izhaja. [63]

63. Na prvem mestu ugotavljam, da bi s takim pristopom načelu iz sodbe Balkan odvzeli polni učinek. S tem bi namreč zahtevali, da se – v obliki takega delovanja – utemelji različno obravnavanje posameznih tretjih držav, s čimer bi predpostavili, da navedeno različno obravnavanje spada na področje uporabe načela enakega obravnavanja. Načelo iz sodbe Balkan pa pomeni ravno to, da se za odnose, ki jih ima Unija z različnimi tretjimi državami, načelo enakega obravnavanja ne uporablja.

64. Kot sem že ugotovil v točki 40 teh sklepnih predlogov, se takšna izključitev sklada z mednarodnim javnim pravom. Za odnose med subjekti mednarodnega javnega prava na splošno in konkretno za zunanje odnose Unije je namreč značilno, da so zelo diskrecijski. Menim, da je prav zato generalni pravobranilec Sir Gordon Slynn v sklepnih predlogih v zadevi Faust/Komisija navedel, da „[t]udi če neobstoj sporazuma o omejitvi izvoza izhaja iz samovoljne diskriminacije Komisije, še vedno ne obstaja nezakonita diskriminacija med uvozniki, saj Komisija pravno ni zavezana k zagotavljanju enakega obravnavanja tretjih držav“. [64]

65. V nasprotju s trditvami družbe Swiss načelo iz sodbe Balkan torej ni „izjema“ od splošnega načela enakega obravnavanja. Zadnjenavedeno načelo se preprosto ne uporablja za obravnavo, ki jo Unija namenja različnim tretjim državam pri vodenju svojih zunanjih odnosov, saj bi bilo sicer to vodenje precej oteženo ali celo onemogočeno. [65] Zunanji odnosi Unije namreč temeljijo na političnih in diplomatskih odločitvah, na katere vplivajo številni parametri in v zvezi s katerimi mora zakonodajalec razpolagati s širokim poljem proste presoje. [66] Ker poleg tega v mednarodnem javnem pravu ne obstaja splošno načelo enakega obravnavanja tretjih držav, bi Unija enostransko omejila svoj manevrski prostor v zunanjih odnosih, če bi se sama podredila takemu načelu.

66. Glede na navedeno se podobno kot Parlament nagibam k mnenju, da je Sodišče v sodbi Balkan-Import-Export [67] vprašanje, ali je bilo različno obravnavanje posameznih tretjih držav, ki je izhajalo iz zadevnih uredb, objektivno upravičeno, preučilo zgolj zaradi celovitosti, da bi tako okrepilo svoj sklep, da s temi uredbami ni bilo kršeno načelo enakega obravnavanja.

63 — Kot so Sklep št. 377/2013 v obravnavani zadevi, uredbe o določitvi zneskov denarnih nadomestil iz sodbe z dne 22. januarja 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8), uredbe o vzpostavitvi omejitev na uvoz nekaterih proizvodov iz sodb z dne 28. oktobra 1982, Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:369), in z dne 15. julija 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), sklep o odobritvi okvirnega sporazuma o bananah iz sodbe z dne 10. marca 1998, Nemčija/Svet (C-122/95, EU:C:1998:94), ali sklep o izvajanju tega sporazuma iz sodbe z dne 10. marca 1998, T. Port (C-364/95 in C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Slynna v zadevi Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:205, str. 3779).

65 — V zvezi s tem je generalni pravobranilec M. B. Elmer v sklepnih predlogih v zadevi Nemčija/Svet (C-122/95, EU:C:1997:309, točka 61) upravičeno ugotovil: „Pravo Skupnosti gospodarskih subjektov torej ne varuje pred morebitnimi negativnimi učinki, povezanimi s političnimi odnosi Skupnosti s tretjimi državami, ki jih je poleg tega težko ločiti od drugih običajnih poslovnih tveganj. Če bi sprejeli nasprotno trditev, bi s tem Skupnosti tudi zelo otežili sprejemanje ukrepov trgovinske politike.“

66 — Na splošno ima v skladu z ustaljeno sodno prakso organ Unije, ko mora opraviti kompleksne presoje, široko diskrecijsko pravico, nad katero se izvaja omejen sodni nadzor. Glej zlasti sodbi z dne 22. januarja 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, točka 8), in z dne 7. aprila 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava in drugi/Svet in Svet/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P in C-193/14 P, EU:C:2016:209, točka 34).

67 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

67. Poleg tega bi razlaga, ki jo predlaga družba Swiss, privedla do paradoksalnega sklepa, da Sodišče v sodbi Balkan-Import-Export [68] ni uporabilo načela iz sodbe Balkan. Vendar si težko zamišljam, da bi lahko Sodišče v točki 14 tiste sodbe prvič izoblikovalo to načelo, nato pa bi v točki 15 že odstopilo od njega. Če bi bil to njegov namen, bi po mojem mnenju vsaj izrecno navedlo, da položaj iz obravnavane zadeve ne spada na področje uporabe tega načela, in pojasnilo razloge za tako izključitev.

68. Na drugem mestu menim, da *okoliščine*, ki zaznamujejo kontekst zadev, v katerih sta bili izrečeni sodbi Faust/Komisija [69] in Nemčija/Svet [70], ne morejo pomeniti *pogoja* za uporabo načela iz sodbe Balkan.

69. V zvezi s tem je Parlament upravičeno pripomnil, da v sodbi Faust/Komisija [71] z obstojem trgovinskega sporazuma med Skupnostjo in Kitajsko ni bilo mogoče neposredno pojasniti ugodnejšega obravnavanja uvoza iz te države. To je temeljilo na dejstvu, da se je Kitajska – za razliko od Tajvana – enostransko zavezala k omejitvi uvoza. Navedeni sporazum je bil torej le eden od elementov splošnega okvira, v katerega so bili umeščeni trgovinski odnosi med Skupnostjo in Kitajsko. [72] Vsekakor pa ni obstajal tak sporazum med Skupnostjo in Južno Korejo. Vendar je Sodišče kljub temu potrdilo različno obravnavanje Tajvana in Južne Koreje.

70. Kar zadeva telekse, ki sta si jih izmenjali Skupnost in Kitajska v okviru priprave zaveze o samoomejitvi, ki jo je sprejela ta država, so bili to enostranski in verjetno zaupni akti. Vendar se družba Swiss v podporo svoji tezi sklicuje na potrebo po javnem nadzoru – ki naj bi ga opravil med drugim Parlament – nad razlogi, s katerimi je utemeljeno različno obravnavanje posameznih tretjih držav. Poleg tega mi ni najbolj jasno, zakaj bi moral v obravnavani zadevi Parlament opraviti tak nadzor, saj je prav ta institucija eden od soavtorjev Sklepa št. 377/2013.

71. Po mojem mnenju te okoliščine preprosto dokazujejo, da je bilo različno obravnavanje posameznih tretjih držav iz zgoraj navedenih sodb dejansko umeščeno v mednarodni kontekst. Enako je bilo tudi v primeru različnega obravnavanja iz sodbe Balkan-Import-Export. [73] In enako velja za razlikovanje med tretjimi državami, določeno s Sklepom št. 377/2013. [74] Zdi se mi, da je obravnavanje, ki ga Unija namenja različnim tretjim državam, na splošno že v osnovi vedno povezano z mednarodnim kontekstom.

72. Glede na navedeno menim, da uporaba načela iz sodbe Balkan ni odvisna od tega, ali je pred sprejetjem zakonodajnega akta Unije, s katerim se vzpostavi različno obravnavanje posameznih tretjih držav, obstajalo konkretno in javno zunanje delovanje Unije, ki utemeljuje navedeno različno obravnavanje.

68 — Sodba z dne 22. januarja 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

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

71 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Namen tega sporazuma med Skupnostjo in Kitajsko je bil „spodbuditi harmonični razcvet njunih vzajemnih trgovinskih izmenjav“ (glej sodbo z dne 28. oktobra 1982, Faust/Komisija, 52/81, EU:C:1982:369, str. 3755).

73 — Posebno ozadje ugodnejšega obravnavanja uvoza švicarskih sirov je bil trgovinski spor med Švico in Skupnostjo v zvezi z uporabo GATT (glej sodbo z dne 22. januarja 1976, 55/75, EU:C:1976:8, točka 25).

74 — Glej točko 60 teh sklepnih predlogov. Poleg tega tudi Sporazum med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o zračnem prevozu, podpisan 21. junija 1999 v Luxembourgu, ki je bil v imenu Skupnosti odobren s Sklepom Sveta in Komisije 2002/309/ES glede sporazuma o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju z dne 4. aprila 2002 o sklenitvi sedmih sporazumov s Švicarsko konfederacijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 41, str. 89), kaže na posebne odnose med njima na področju, na katero se nanaša Sklep št. 377/2013. Predvsem iz člena 1(2) tega sporazuma in Priloge I k njemu izhaja, da se za Švico uporablja velik del pravnega reda Unije s področja zračnega prevoza. Poleg tega sta se Unija in Švica v času sprejetja tega sklepa pogajali o povezavi STPE EU s švicarskim STPE, kar zadeva letalski sektor.

5. Sklep glede veljavnosti Sklepa št. 377/2013

73. Iz zgoraj navedenega je razvidno, da obsega načela iz sodbe Balkan ni mogoče omejiti na primere, ko je zakonodajni akt Unije, ki določa različno obravnavanje posameznih tretjih držav, nadaljevanje zunanjega delovanja Unije z značilnostmi, opisanimi v točki 54 teh sklepnih predlogov.

74. Zato se to načelo uporablja za obravnavano zadevo. Torej Uniji ni treba enako obravnavati letov med državami EGP in Švico na eni strani ter letov med državami EGP in preostalimi tretjimi državami na drugi strani, saj se različno obravnavanje teh zračnih poti ujema z različnim obravnavanjem posameznih tretjih držav.[75] Unija tudi ni zavezana k enakemu obravnavanju upravljavcev teh dveh kategorij letov. Različno obravnavanje posameznih upravljavcev na podlagi kraja prihoda in odhoda letov, ki jih upravljajo, je namreč samodejna posledica – v smislu sodbe Faust/Komisija[76] – različnega obravnavanja posameznih zračnih poti.

75. Poleg tega so italijanska vlada, vlada Združenega kraljestva, Parlament, Svet in Komisija navedli prepričljive trditve, s katerimi je mogoče tako različno obravnavanje utemeljiti, če bi Sodišče tako utemeljitev zahtevalo. Te trditve se večinoma nanašajo na preudarke, povezane z mednarodnim kontekstom, v katerega se umešča Sklep št. 377/2013, kot so tisti, navedeni v točki 60 teh sklepnih predlogov. Ne zdi se mi, da bi bilo treba te trditve podrobneje preučiti. Ker se namreč za tako različno obravnavanje ne uporablja nobeno splošno načelo enakega obravnavanja, ga ni treba utemeljevati.

76. Iz istih razlogov na navedeno ne vpliva niti ugotovitev, da je zakonodajalec z Uredbo (EU) št. 421/2014 za obdobje od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2016 moratorij na uporabo STPE EU razširil na vse lete v vse države, ki niso del EGP, in iz teh držav, vključno s Švico.[77] Ta ugotovitev bi bila potencialno upoštevna le, če bi bilo treba različno obravnavanje, ki izhaja iz Sklepa št. 377/2013, utemeljiti. Vendar sem ugotovil, da to ne drži. Vsekakor menim, da lahko zakonodajalec znova pretehta politike na področju zunanjih odnosov Unije, zlasti glede na razvoj mednarodnega konteksta, v katerega se umeščajo.[78]

77. Ob upoštevanju navedenega menim, da člen 1 Sklepa št. 377/2013 – v delu, v katerem se z njim določeno odstopanje ne uporablja za lete med državami EGP in Švico – ne krši splošnega načela enakega obravnavanja.

D – *Drugo vprašanje*

78. Menim, da ni treba odgovoriti na drugo vprašanje za predhodno odločanje, saj je treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno.

75 — Glej točko 36 teh sklepnih predlogov.

76 — Sodba z dne 28. oktobra 1982 (52/81, EU:C:1982:369, točka 25).

77 — Člen 1(1) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti zaradi izvajanja mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva do leta 2020 (UL 2014, L 129, str. 1).

78 — Parlament je v zvezi s tem navedel, da so bila pogajanja v zvezi s povezavo STPE EU s švicarskim STPE prekinjena po tem, ko so bile februarja 2014 v Švici ponovno uvedene priseljenske kvote, nato pa so se marca 2015 nadaljevala. Začela so se tudi pogajanja za povezavo STPE EU s STPE Avstralije. Poleg tega pogajanja za pripravo globalnega STPE niso napredovala, kot se je to pričakovalo v okviru ICAO.

V – **Predlog**

79. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje, ki ga je postavilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales) (civilni oddelek), Združeno kraljestvo), odgovori:

Člen 1 Sklepa št. 377/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2013 o začasnem odstopanju od Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti – v delu, v katerem se z njim določeno odstopanje ne uporablja za lete med državami Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in Švico – ni v nasprotju s splošnim načelom enakega obravnavanja.