

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2011. (\*)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Direktiva 2008/101/EZ – Uključivanje zrakoplovnih djelatnosti u taj sustav – Valjanost – Čikaška konvencija – Kyotski protokol – Sporazum o zračnom prijevozu EU/Sjedinjene Države – Načela međunarodnog običajnog prava – Pravni učinci – Mogućnost pozivanja – Izvanteritorijalnost prava Unije – Značenje pojmova: ‚nakade‘, ‚pristojbe‘ i ‚porezi‘”

U predmetu C-366/10,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Upravni sud), odlukom od 8. srpnja 2010., koju je Sud zaprimio 22. srpnja 2010., u postupku

**Air Transport Association of America,**

**American Airlines Inc.,**

**Continental Airlines Inc.,**

**United Airlines Inc.**

protiv

**Secretary of State for Energy and Climate Change,**

uz sudjelovanje:

**International Air Transport Association (IATA),**

**National Airlines Council of Canada (NACC),**

**Aviation Environment Federation,**

**WWF-UK,**

**European Federation for Transport and Environment,**

**Environmental Defense Fund,**

**Earthjustice,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot i A. Prechal, predsjednici vijeća, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, C. Toader (izvjestiteljica) i E. Jarašūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. srpnja 2011.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. i United Airlines Inc., D. Wyatt, *QC*, M. Hoskins i M. Chamberlain, *barristers*, koje je ovlastio D. Das, *solicitor*,
- za International Air Transport Association (IATA) i National Airlines Council of Canada (NACC), C. Quigley, *QC*,
- za Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund i Earthjustice, J. Turner, *QC*, i L. John, *barrister*, koje je ovlastio K. Harrison, *solicitor*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, L. Seeboruth, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Wordswortha, *barrister*,
- za belgijsku vladu, T. Materne, u svojstvu agenta,
- za dansku vladu, C. Vang, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, T. Henze, J. Möller i N. Graf Vitzthum, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, M. Muñoz Pérez, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, G. de Bergues, S. Menez i M. Perrot, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, C. Wissels i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, M. Szpunar, M. Nowacki i K. Zawisza, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, A. Falk, u svojstvu agenta,
- islandsku vladu, I. Lind Sæmundsdóttir, u svojstvu agenta,
- za norvešku vladu, K. Moe Winther i M. Emberland, u svojstvu agenata,

- za Europski parlament, I. Anagnostopolou, R. Kaškina i A. Troupiotis, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, K. Michoel, E. Karlsson i A. Westerhof Löfflerová, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, E. White, K. Simonsson, K. Mifsud-Bonnici i S. Boelaert, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 6. listopada 2011.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na okolnosti u kojima se u okviru zahtjeva za prethodnu odluku o valjanosti mjera može pozvati na načela međunarodnog običajnog prava i odredbe međunarodnih ugovora i, s druge strane, na valjanost Direktive 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice, s obzirom na pravo međunarodnih ugovora i međunarodno običajno pravo (SL L 2009 L 8, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 213.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. i United Airlines Inc. (dalje u tekstu zajedno: ATA i dr.), s jedne strane, i Secretary of State for Energy and Climate Change, s druge strane, u vezi s valjanošću mjera za provedbu Direktive 2008/101 koje je donijela Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske.

### I – Pravni okvir

#### A – Međunarodno pravo

##### 1. Čikaška konvencija

- 3 Konvenciju o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, potpisanu u Chicagu (Sjedinjene Države) 7. prosinca 1944. (dalje u tekstu: Čikaška konvencija) ratificirale su sve države članice Europske unije, ali sama Europska unija nije stranka te konvencije. Čikaškom konvencijom uspostavljena je Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO) čiji je cilj, u skladu s člankom 44. te konvencije, razvijati načela i tehnike međunarodne zračne plovidbe te podupirati uspostavljanje i poticati razvoj međunarodnog zračnog prometa.
- 4 Članak 1. Čikaške konvencije predviđa:

„Države ugovornice priznaju da svaka Država ima potpuni i isključivi suverenitet nad zračnim prostorom iznad svojeg teritorija.”

- 5 Članak 11. Čikaške konvencije, pod naslovom „Primjenjivost zrakoplovnih propisa”, predviđa:

U skladu s odredbama ove Konvencije, zakoni i propisi Države ugovornice koji se odnose na ulazak ili izlazak zrakoplova u međunarodnoj zračnoj plovidbi u ili s njezinog teritorija ili na operacije i plovidbu takvih zrakoplova unutar svojeg teritorija se moraju primjenjivati na zrakoplove svih Država ugovornica bez obzira na državnu pripadnost, te ih se ti zrakoplovi moraju pridržavati pri ulasku ili izlasku ili dok se nalaze unutar teritorija te Države.

- 6 Članak 12. Čikaške konvencije, pod naslovom „Pravila zračnog prometa”, predviđa:

„Svaka Država ugovornica se obvezuje usvojiti mjere kojima se osigurava da [se] svaki zrakoplov koji prelijeće ili prometuje unutar njezinog teritorija, kao i svaki zrakoplov koji nosi oznaku njezine državne pripadnosti, na gdje se takav zrakoplov nalazio, pridržava pravila i propisa o letenju i prometovanju zrakoplova koji su tamo na snazi. Svaka Država ugovornica se obvezuje u tom smislu što je moguće više ujednačiti vlastite propise s propisima koji se s vremena na vrijeme donose u skladu s ovom Konvencijom. Iznad otvorenog[,] mora se moraju primjenjivati pravila u skladu s odredbama ove Konvencije. Svaka Država ugovornica se obvezuje goniti svaku osobu koja prekrši primjenjive propise.

- 7 Članak 15. Čikaške konvencije, pod naslovom „Naknade zračnih luka i slične naknade”, predviđa:

„Svaka zračna luka u Državi ugovornici koja je na raspolaganju domaćim zrakoplovima za javnu uporabu mora [...] biti otvorena pod jednakim uvjetima za zrakoplove svih ostalih Država ugovornica. [...]

Bilo koje naknade koje Država ugovornica naplaćuje ili je dozvolila da se naplaćuju zrakoplovima bilo koje druge Države ugovornice za uporabu tih zračnih luka i sredstava zračne plovidbe ne smiju biti veće,

[...]

(b) za zrakoplove koji obavljaju međunarodni linijski zračni promet od naknada koje bi se naplatile domaćim zrakoplovima u sličnom međunarodnom zračnom prometu.

Sve takve naknade se moraju objaviti i proslijediti Organizaciji međunarodnog civilnog zrakoplovstva; uvjet je da naknade za uporabu zračnih luka i drugih sredstava na traženje zainteresirane Države ugovornice podliježu provjeri Vijeća, koje o tome mora sastaviti izvještaj i predočiti preporuke na razmatranje zainteresiranoj Državi ili zainteresiranim Državama. Nijedna Država ugovornica ne smije utvrditi pristojbe, takse ili druga davanja isključivo za pravo provoza preko teritorija, ulaska ili izlaska zrakoplova druge Države ugovornice u ili iz njezinog teritorija, te osoba ili imovine u zrakoplovu.”

8 Članak 17. Čikaške konvencije predviđa da „[z]rakoplovi imaju državnu pripadnost Države u kojoj su registrirani”.

9 Članak 24. točka (a) Čikaške konvencije glasi kako slijedi:

„Zrakoplovi koji lete prema, iz ili preko teritorija druge Države ugovornice se smatraj[u] privremeno oslobođeni carinskih davanja u skladu sa carinskim propisima Države. Gorivo, mazivo, rezervni dijelovi, uobičajena oprema i zalihe u zrakoplovu jedne Države ugovornice pri dolasku na teritorij druge Države [ugovornice], a koji ostaju u zrakoplovu nakon napuštanja teritorija te Države, moraju se osloboditi carinskih davanja, inspeksijskih pristojbi ili sličnih državnih ili lokalnih carina i naknada. [...]”

## 2. Kyotski protokol

10 Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime, usvojena u New Yorku 9. svibnja 1992. („Okvirna konvencija”), ima za krajnji cilj postizanje stabilizacije koncentracija stakleničkih plinova u atmosferi na razini koja bi spriječila opasne antropogene poremećaje klimatskog sustava. Stranke Okvirne konvencije su 11. prosinca 1997. na temelju te konvencije usvojile Kyotski protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime (u daljnjem tekstu: Kyotski protokol), koji je stupio na snagu 16. veljače 2005. Unija je stranka oba ta instrumenta.

11 Svrha Kyotskog protokola je smanjiti, tijekom razdoblja od 2008. do 2012., ukupne emisije šest stakleničkih plinova, uključujući ugljični dioksid (u daljnjem tekstu: CO<sub>2</sub>), za najmanje 5 % u odnosu na razine iz 1990. Stranke navedene u Prilogu I. Okvirnoj konvenciji obvezuju se da će osigurati da njihove emisije stakleničkih plinova ne premašuju udjele koji su im dodijeljeni Kyotskim protokolom; svoje obveze mogu ispunjavati zajednički. Sveukupna obveza koju su Unija i njezine države članice preuzele u skladu s Kyotskim protokolom odnosi se na ukupno smanjenje emisija stakleničkih plinova tijekom gore spomenutog razdoblja za 8 % u odnosu na njihove razine iz 1990.

12 Članak 2. stavak 2. Kyotskog protokola predviđa:

„Stranke obuhvaćene Prilogom I. poradit će na ograničavanju ili smanjenju emisija stakleničkih plinova koji nisu pod nadzorom Montrealskog protokola iz zrakoplovstva i pomorstva, djelujući preko Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva, odnosno Međunarodne pomorske organizacije.”

## 3. Sporazum o zračnom prijevozu između Europske zajednice i Sjedinjenih Država

13 Dana 25. i 30. travnja 2007. Europska zajednica i njezine države članice, s jedne strane, i Sjedinjene Američke Države, s druge strane, sklopile su Sporazum o zračnom prijevozu, namijenjen posebno da olakša širenje mogućnosti međunarodnog zračnog prometa otvaranjem pristupa tržištima i maksimiziranjem koristi za potrošače, zračne prijevoznike, radnike i stanovništvo s obje strane Atlantika. Vijeće Europske unije i predstavnici vlada država članica Europske unije koji su se sastali u okviru Vijeća donijeli su Odluku 2007/339/EZ od 25. travnja 2007. o potpisivanju i privremenoj

primjeni tog sporazuma (SL L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 116., str. 167.).

- 14 Nakon toga su Vijeće Europske unije i predstavnici vlada država članica Europske unije, koji su se sastali u okviru Vijeća, donijeli Odluku 2010/465/EU o potpisivanju i privremenoj primjeni Protokola o izmjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država, s jedne strane, i Europske zajednice i njezinih država članica, s druge strane (SL L 223., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 117., str. 10.).

Uvodne izjave od 1. do 6. te Odluke glase kako slijedi:

„(1) Sporazum o zračnom prijevozu [...] uključivao je obvezu započinjanja druge faze pregovora.

(2) Kao posljedica stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009., Europska unija je zamijenila i naslijedila Europsku zajednicu.

(3) Komisija je u ime Unije i država članica pregovorima dogovorila protokol za izmjenu [Sporazuma o zračnom prijevozu] (u daljnjem tekstu „Protokol”) u skladu s člankom 21. tog Sporazuma.

(4) Protokol je parafiran 25. ožujka 2010.

(5) Protokol je u potpunosti u skladu sa zakonodavstvom Unije, posebno sa sustavom trgovanja emisijama [„sustavom trgovanja emisijskim jedinicama”].

(6) Protokol koji je Komisija pregovorima dogovorila trebao bi biti potpisan i trebali bi ga primjenjivati Unija i države članice, u mjeri dopuštenoj po domaćem pravu, podložno njegovom mogućem kasnijem sklapanju.”

- 15 Članak 1. stavak 3. Odluke 2010/465 predviđa da „do njegovog stupanja na snagu, Unija i njezine države članice privremeno primjenjuju Protokol, u mjeri dopuštenoj po domaćem pravu, od datuma potpisivanja”.

- 16 Na temelju članka 1. stavka 9. Sporazuma o zračnom prijevozu kako je izmijenjen Protokolom („Sporazum o otvorenom nebu”), za potrebe sporazuma i ako nije drukčije navedeno „ područje” za „Sjedinjene Države znači kopnene površine (uključujući otoke), unutarnje vode i teritorijalno more pod njihovim suverenitetom ili jurisdikcijom, a za Europsku zajednicu i njezine države članice znači kopnene površine (uključujući otoke), unutarnje vode i teritorijalno more u kojima se primjenjuje Ugovor o osnivanju Europske zajednice i pod uvjetima utvrđenim u tom Ugovoru i bilo kojem instrumentu koji iz njega proizlazi”.

- 17 Članak 2. Sporazuma o otvorenom nebu pod naslovom „Poštene i jednake mogućnosti”, glasi:

„Svaka ugovorna stranka omogućava poštene i jednake mogućnosti za tržišno natjecanje zračnih prijevoznika obiju ugovornih stranaka pri obavljanju međunarodnog zračnog prijevoza uređenog ovim Sporazumom.”

18 Članak 3. stavci 2., 4. i 5. Sporazuma o otvorenom nebu predviđaju:

„2. Svaki zračni prijevoznik može na bilo kojem ili na svim letovima i po svom izboru:

- (a) obavljati letove u jednom ili u oba smjera;
- (b) kombinirati različite brojeve letova u okviru jedne operacije zrakoplova;
- (c) obavljati prijevoz između točaka iza, između i izvan područja i točaka unutar područja ugovornih stranaka, u bilo kojoj kombinaciji i bilo kojim redosljedom;
- (d) izostaviti zaustavljanja na bilo kojoj točki ili točkama;
- (e) prenijeti promet iz bilo kojeg od svojih zrakoplova na bilo koji drugi od svojih zrakoplova na bilo kojoj točki;
- (f) obavljati prijevoz do točaka, iza bilo koje točke na svom području s promjenom ili bez promjene zrakoplova ili broja leta, te nuditi i oglašavati takve usluge javnosti kao izravan prijevoz;
- (g) slijetati na bilo kojim točkama bilo unutar ili izvan područja bilo koje ugovorne stranke;
- (h) obavljati tranzitni promet preko područja druge ugovorne stranke;

i

- (i) kombinirati promet na istom zrakoplovu bez obzira na to gdje je taj promet započeo;

bez ograničenja u vezi sa smjerom ili zemljopisnim ograničenjem i bez gubljenja bilo kojeg prava na obavljanje prijevoza koji je inače dopušten na temelju ovog Sporazuma.

[...]

4. Svaka ugovorna stranka omogućuje svakom zračnom prijevozniku da odredi učestalost i kapacitet međunarodnog zračnog prijevoza koji nudi na temelju komercijalnih razmatranja na tržištu. Sukladno ovom pravu, nijedna ugovorna stranka jednostrano ne ograničava opseg prometa, učestalost ili redovitost usluge, tip ili tipove zrakoplova koje koristi zračni prijevoznik druge ugovorne stranke, niti ne zahtijeva od druge ugovorne stranke prijavu redova letenja, programa za čarter letove ili operativnih planova, osim ako se to može zahtijevati radi carinskih, tehničkih, operativnih razloga ili razloga u vezi okoliša (u skladu s člankom 15.), pod jednakim uvjetima sukladnim članku 15. Konvencije [Čikaške konvencije].

5. Svaki zračni prijevoznik može obavljati međunarodni zračni prijevoz bez ikakvih ograničenja u vezi s promjenom tipa ili broja upotrijebljenih zrakoplova u bilo kojem trenutku [...]

- 19 Članak 7. stavak 1. Sporazuma o otvorenom nebu, pod naslovom „Primjena zakona”, glasi:

„Zakoni i propisi jedne ugovorne stranke, koji se odnose na ulazak zrakoplova, uključenih u međunarodnu zračnu plovidbu, na njezino područje ili njihov izlazak iz njezinog područja, ili na letenje i plovidbu takvih zrakoplova dok su unutar njezinog područja, primjenjuju se također na zrakoplove koje koriste zračni prijevoznici druge ugovorne stranke, i takvi ih se zrakoplovi moraju pridržavati pri ulasku na područje prve ugovorne stranke ili pri izlasku iz tog područja ili dok su unutar njega.”

20 Članak 10. Sporazuma o otvorenom nebu između ostalog predviđa da zračni prijevoznici svake ugovorne stranke imaju pravo na državnom području druge ugovorne stranke osnovati urede za promicanje i prodaju zračnog prijevoza i srodnih djelatnosti. Oni isto tako imaju pravo, samostalno i/ili, prema vlastitom nahođenju, preko prodajnih zastupnika ili drugih posrednika koje imenuju, baviti se prodajom usluge zračnog prijevoza na državnom području druge ugovorne stranke u bilo kojoj slobodno konvertibilnoj valuti . Osim toga, na temelju tog članka zračni prijevoznici svake ugovorne stranke mogu plaćati lokalne troškove na državnom području druge ugovorne stranke, uključujući kupovinu goriva, u slobodno konvertibilnoj valuti. Nadalje, oni mogu sklapati sporazume o tržišnoj suradnji, kao što su sporazumi o zakupu prostora ili sporazumi o skupnoj oznaci i, podložno određenim uvjetima, sporazume o franšizi ili brendiranju te sporazume o davanju zrakoplova s posadom za međunarodni zračni prijevoz.

- 21 Članak 11. Sporazuma o otvorenom nebu, koji se odnosi na carine i naknade, glasi:

„1. Pri dolasku na područje jedne ugovorne stranke, zrakoplovi kojima zračni prijevoznici druge ugovorne stranke obavljaju međunarodni zračni prijevoz, kao i njihova uobičajena oprema, zemaljska oprema, gorivo, maziva, zalihe potrošne tehničke robe, rezervni dijelovi (uključujući motore), zalihe na zrakoplovu (uključujući, ali ne ograničavajući se na zalihe hrane, pića i alkoholnih pića, duhana i drugih proizvoda namijenjenih prodaji putnicima ili korištenju od strane putnika u ograničenim količinama tijekom leta), te drugi proizvodi namijenjeni korištenju ili koji se koriste isključivo u vezi s letom ili servisiranjem zrakoplova uključenog u međunarodni zračni prijevoz, izuzimaju se, na temelju uzajamnosti, od svih uvoznih ograničenja, poreza na imovinu i kapital, carina, trošarina i sličnih pristojbi i naknada koje (a) propisuje državna tijela ili Europska zajednica, i (b) koje se ne temelje na troškovima pruženih usluga, pod uvjetom da takva oprema i zalihe ostanu u zrakoplovu.

2. Izuzeća, na temelju uzajamnosti, od taksi, pristojbi, carina, naknada i naplata navedenih u stavku 1. ovog članka, osim naplata koje se temelje na cijeni pruženih usluga, odnose se također na:

[...]

(c) gorivo, maziva i zalihe potrošne tehničke robe unesene ili isporučene na područje ugovorne stranke za korištenje u zrakoplovu zračnog prijevoznika druge ugovorne stranke koji se koristi u međunarodnom zračnom prijevozu, čak i kada se te zalihe



koriste na dijelu putovanja koje se odvija preko područja ugovorne stranke na kojem su ukrcane;

[...]"

22 Članak 15. Sporazuma o otvorenom nebu, pod naslovom „Okoliš”, glasi kako slijedi:

„1. Ugovorne stranke priznaju važnost zaštite okoliša pri razvoju i provedbi međunarodne politike zračnog prometa, pažljivog razmatranja troškova i prednosti mjera zaštite okoliša pri razvoju takve politike i, kada je primjereno, zajedničkog poduzimanja učinkovitih globalnih rješenja. Prema tome, ugovorne stranke namjeravaju zajedno raditi na ograničavanju ili smanjenju, na ekonomski opravdan način, učinka međunarodnog zrakoplovstva na okoliš.

2. Kad ugovorna stranka razmatra predložene mjere zaštite okoliša na regionalnoj, nacionalnoj ili lokalnoj razini, trebala bi procijeniti moguće negativne učinke na ostvarivanje prava sadržanih u ovom Sporazumu, i, ako se takve mjere usvoje, trebala bi poduzeti odgovarajuće mjere za ublažavanje takvih negativnih učinaka. Na zahtjev ugovorne stranke, druga ugovorna stranka iznosi opis takve evaluacije i mjera za ublažavanje.

3. Nakon uspostave mjera zaštite okoliša, uvažavaju se norme zaštite okoliša u zrakoplovstvu koje je donijela Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva [ICAO] u prilogima Konvenciji [Čikaškoj konvenciji], osim u slučaju kad su prijavljene razlike. Ugovorne stranke primjenjuju sve mjere zaštite okoliša koje utječu na usluge iz ovog Sporazuma u skladu s člankom 2. i člankom 3. stavkom 4. ovog Sporazuma.

4. Ugovorne stranke ponovno potvrđuju obvezu država članica i Sjedinjenih Država primjenjivanja načela uravnoteženog pristupa.

[...]

6. Ugovorne stranke potvrđuju i potiču razmjenu podataka i redoviti dijalog stručnjaka, posebno putem postojećih komunikacijskih kanala, radi poboljšanja suradnje, prema primjenjivim zakonima i uredbama, vezano uz pitanja učinaka međunarodnog zrakoplovstva na okoliš i rješenja ublažavanja tih učinaka, uključujući:

[...]

(e) razmjenu stajališta o pitanjima i mogućnostima na međunarodnim forumima koji se bave učincima zrakoplovstva na okoliš, uključujući koordinaciju položaja, kada je primjereno.

7. Ako ugovorne stranke to zatraže, Zajednički odbor, uz pomoć stručnjaka, radi na razvoju preporuka koje se odnose na rješavanje pitanja mogućeg preklapanja i dosljednosti tržištem određenih mjera koje se odnose na emisije zrakoplovstva koje provode ugovorne stranke s ciljem izbjegavanja dvostrukih mjera i troškova i smanjenja, u mjeri koja je moguća, administrativnog tereta na zračne prijevoznike.

Provedba takvih preporuka podliježe unutarnjem odobrenju ili ratifikaciji, prema zahtjevu svake ugovorne stranke.

8. Ako jedna ugovorna stranka vjeruje da pitanje zaštite okoliše u zrakoplovstvu, uključujući predložene nove mjere, izaziva zabrinutost vezanu uz primjenu ili provedbu ovog Sporazuma, može zatražiti sastanak Zajedničkog odbora, kako je navedeno u članku 18., radi razmatranja pitanja i razvijanja odgovarajućih odgovora na utemeljenu zabrinutost.”

- 23 Na temelju članka 19. stavka 1. Sporazuma o otvorenom nebu, svaki spor povezan s primjenom ili tumačenjem tog sporazuma može se, pod određenim uvjetima i ako se ne riješi na sastanku Zajedničkog odbora, sporazumno uputiti na rješavanje određenoj osobi ili tijelu. Ako se ugovorne stranke ne mogu sporazumjeti na taj način, spor se na zahtjev bilo koje ugovorne stranke predaje na arbitražu u skladu s detaljnim pravilima navedenima u članku 19.

#### B – Pravo Unije

- 24 Vijeće je donijelo Odluku 94/69/EZ od 15. prosinca 1993. o sklapanju Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (SL L 33, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 76.) i Odluku 2002/358/EZ od 25. travnja 2002. o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njega proizlaze (SL L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 245.). U skladu s prvim stavkom članka 2. potonje Odluke, Unija i njezine države članice zajednički ispunjavaju svoje obveze iz Kyotskog protokola.
- 25 Budući da je Komisija smatrala da će trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova zajedno s ostalim mjerama biti glavni sastavni dio strategije Zajednice za ublažavanje klimatskih promjena, 8. ožujka 2000. predstavila je zelenu knjigu o trgovanju emisijama stakleničkih plinova unutar Europske unije [COM(2000) 87 *final*].

#### 1. Direktiva 2003/87/EZ

- 26 Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.) donesena je na temelju članka 175. stavka 1. Ugovora o EZ-u.
- 27 Prema njezinoj uvodnoj izjavi 5., cilj te direktive jest doprinijeti učinkovitijem ispunjavanju obveza Unije i njezinih država članica u pogledu smanjivanja emisija stakleničkih plinova uzrokovanih ljudskom djelatnošću, koje su preuzele u okviru Kyotskog protokola u skladu s Odlukom 2002/358, putem učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: emisijske jedinice), uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja.

28 Prema uvodnoj izjavi 23. te Direktive, trgovanje emisijskim jedinicama trebalo bi „biti dio sveobuhvatnog i koherentnog paketa politika i mjera koje se provode na razini država članica i na razini Zajednice.” Kako je navedeno u prvoj rečenici njezine uvodne izjave 25., „politike i mjere trebale bi se provoditi na razini država članica i na razini Zajednice u svim sektorima gospodarstva Europske unije, a ne samo u industrijskom i energetskom sektoru, da bi se postiglo značajno smanjenje emisija.”

29 Članak 1. Direktive 2003/87 definira njezin predmet kako slijedi:

„Ova Direktiva utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama [...] unutar Zajednice [...] s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.”

30 Direktiva 2003/87 se u skladu s člankom 2. stavkom 1. primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na šest stakleničkih plinova navedenih u Prilogu II., jedan od kojih je CO<sub>2</sub>.

## 2. Direktiva 2008/101

31 U skladu s člankom 30. stavkom 2. Direktive 2003/87, Komisija je na temelju iskustva stečenog u primjeni te direktive trebala do 30. lipnja 2006. sastaviti izvješće, prema potrebi zajedno s prijedlozima, o primjeni te direktive, posebno razmatrajući „bi li, i na koji način, Prilog I. trebao biti izmijenjen da bi se uključili i drugi relevantni sektori, među ostalim sektori proizvodnje kemijskih proizvoda, aluminijski i prometni sektor te djelatnosti i emisije drugih stakleničkih plinova navedenih u Prilogu II., s ciljem dodatnog poboljšanja ekonomske učinkovitosti sustava”.

32 S tim u vezi zakonodavac Unije donio je Direktivu 2008/101 kojom se izmjenjuje Direktiva 2003/87 tako da se zrakoplovstvo uključuje u sustav trgovanja emisijskim jedinicama.

33 Uvodne izjave od 8. do 14., 17. i 21. Direktive 2008/101 glase kako slijedi:

„(8) Kyotskim protokolom uz [Okvirnu konvenciju] [...] zahtijeva se da razvijene zemlje djelujući u okviru Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO) rade na smanjivanju emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovstva koje ne podliježu Montrealskom protokolu [o tvarima koje oštećuju ozonski sloj].

(9) Iako Zajednica nije potpisnica Čikaške konvencije [...], sve su države članice potpisnice te Konvencije i članice ICAO-a. Države članice nastavljaju podupirati rad s drugim državama u ICAO-u u području razvijanja mjera za smanjenje utjecaja zrakoplovstva na klimatske promjene, uključujući i tržišne instrumente. Na šestoj sjednici Odbora ICAO-a za zaštitu okoliša u zrakoplovstvu 2004. utvrđeno je da je sustav trgovanja emisijama temeljen na novom pravnom instrumentu pod okriljem ICAO-a dovoljno nezanimljiv [i] da bi se od njega [moglo odustati]. Zato u Rezoluciji A35-5 usvojenoj na 35. Skupštini ICAO-a u rujnu 2004. nije predložen novi pravni instrument, već je potvrđena otvorena trgovina emisijama i mogućnost za države da emisije iz međunarodnog transporta uključe u svoje sustave trgovanja emisijama. U Dodatku L Rezoluciji A36-22 usvojenoj na 36. Skupštini ICAO-a u rujnu 2007. države članice su pozvane da sustav trgovanja emisijama primjenjuju na

operatore zrakoplova drugih država članica, osim na temelju međusobnog dogovora s tim državama. Imajući na umu da se Čikaškom konvencijom svakoj državi članici daje izričito pravo da na zrakoplove svih država na nediskriminatornoj [nediskriminirajućoj] osnovi primjenjuju[primjenjuje] vlastite zakone i druge propise, države članice Europske zajednice i petnaest drugih europskih država stavile su rezervu na tu rezoluciju i u skladu s Čikaškom rezolucijom pridržavaju pravo da na nediskriminatornoj [nediskriminirajućoj] osnovi propisuju i primjenjuju tržišne mjere na sve operatore zrakoplova svih država čiji zrakoplovi ulaze u njihovo državno područje, izlaze iz njega ili lete unutar njihovog državnog područja.

(10) U Šestom programu djelovanja Zajednice za okoliš, utvrđenom Odlukom br. 1600/2002/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [...] predviđeno je da Zajednica utvrđuje i provodi određene mjere za smanjivanje emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovstva ako uvođenje takvih mjera nije bilo dogovoreno u okviru ICAO-a do 2002. Vijeće je u više navrata, u svojim zaključcima donesenima u listopadu 2002., prosincu 2003. i listopadu 2004., zatražilo od Komisije da predloži mjere za smanjivanje utjecaja međunarodnog zračnog prometa na klimatske promjene.

(11) Da bi se postigla potrebna značajna smanjenja u svim sektorima gospodarstva Zajednice treba provoditi odgovarajuće politike i mjere na nacionalnoj razini i na razini Zajednice. Ako utjecaj zrakoplovnog sektora nastavi rasti jednako brzo kao do sada, stupanj smanjenja ostvaren u okviru suzbijanja klimatskih promjena u drugim sektorima bio bi znatno umanjen.

[...]

(14) Cilj izmjena Direktive 2003/87/EZ donesenih ovom direktivom je smanjenje utjecaja na klimatske promjene koji se može pripisati zrakoplovstvu, uključivanjem emisija iz zrakoplovstva u sustav Zajednice.

[...]

(17) Zajednica i njezine države članice trebale bi i dalje nastojati postići sporazum o globalnim mjerama za smanjivanje emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovstva. Sustav Zajednice može poslužiti kao model za trgovanje emisijama u cijelom svijetu. Zajednica i njezine države članice trebale bi ostati u kontaktu s trećim stranama tijekom provođenja ove Direktive i poticati treće zemlje na poduzimanje istih mjera. Ako neka treća zemlja donese mjere kojima se smanjuje utjecaj dolaznih letova u Zajednicu na klimu i čiji je učinak na okoliš barem jednak učinku ove Direktive, Komisija bi po savjetovanju s tom zemljom trebala razmotriti mogućnosti osiguravanja optimalne interakcije sustava Zajednice i navedenih mjera. Sustavi trgovanja emisijama koji se razvijaju u trećim zemljama počinju omogućavati optimalnu interakciju sa sustavom Zajednice s obzirom na uključivanje zrakoplovstva u te sustave. Dvostrani sporazumi o povezivanju sustava Zajednice s drugim sustavima trgovanja kako bi se uspostavio zajednički sustav, odnosno o uzimanju u obzir jednakovrijednih mjera kako bi se izbjeglo dvostruko reguliranje, mogli bi predstavljati korak naprijed prema globalnom sporazumu. Kod sklapanja takvih dvostranih sporazuma, Komisija može izmijeniti vrste zrakoplovnih djelatnosti uključenih u sustav Zajednice, a na temelju tog i ukupne količine emisijskih jedinica koje će biti izdane operatorima zrakoplova.

[...]

(21) Primjereno je potpuno uskladiti omjere emisijskih jedinica koje se besplatno izdaju svim operatorima zrakoplova obuhvaćenih sustavom Zajednice, kako bi se za sve operatore zrakoplova osigurali jednaki uvjeti, pod uvjetom da letove svakog zrakoplovnog operatora u EU-u, iz EU-a i unutar EU-a nadzire jedna država članica u skladu s nediskriminatornim [nediskriminirajućim] odredbama dvostranih sporazuma o uslugama zračnog prijevoza s trećim zemljama.”

- 34 Na temelju članka 1. stavka 4. Direktive 2008/101, Direktiva 2003/87 sada sadržava poglavlje II. koje glasi kako slijedi:

„Poglavlje II.

Zrakoplovstvo

Članak 3.a

Područje primjene

Odredbe iz ovog poglavlja primjenjuju se na raspodjelu i izdavanje emisijskih jedinica vezanih uz zrakoplovne djelatnosti navedene u Prilogu I.

[...]

Članak 3.c

Ukupna količina emisijskih jedinica za zrakoplovstvo

1. Za razdoblje od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. ukupna količina emisijskih jedinica koja će biti dodijeljena operatorima zrakoplova istovjetna je 97 % povijesnih emisija iz zrakoplovstva.

2. Za razdoblje spomenuto u članku 11. stavku 2. koje započinje 1. siječnja 2013. i, ako nakon preispitivanja iz članka 30. stavku[a] 4. ne bude nikakvih izmjena, za svako sljedeće razdoblje ukupna količina emisijskih jedinica koje se dodjeljuju operatorima zrakoplova istovjetna je 95 % povijesnih emisija iz zrakoplovstva pomnoženih s brojem godina u tom razdoblju.

[...]

Članak 3.d

Metoda raspodjele emisijskih jedinica za zrakoplovstvo putem dražbe

1. U razdoblju navedenom u članku 3.c stavku 1., 15 % emisijskih jedinica nudi se na dražbi.

2. Od 1. siječnja 2013., 15 % emisijskih jedinica nudi se na dražbi. Taj se postotak može povećati u okviru općeg pregleda ove Direktive.

3. Potrebno je donijeti uredbu s detaljnim odredbama prema kojima države članice na dražbi nude emisijske jedinice koje se ne moraju izdati besplatno u skladu sa stavcima 1. i 2. ovog članka ili članka 3.f stavka 8. Broj emisijskih jedinica koje će svaka država članica u svakom razdoblju ponuditi na dražbu razmjerni su njezinom udjelu u ukupnim pripisanim emisijama iz zrakoplovstva za sve države članice za referentnu godinu [...]

[...]

4. O namjeni prihoda ostvarenih prodajom emisijskih jedinica putem dražbe odlučuju države članice. Te bi prihode trebalo upotrijebiti za savladavanje klimatskih promjena u Europskoj uniji i trećim zemljama, *inter alia*, za smanjivanje emisija stakleničkih plinova, za prilagođavanje utjecajima klimatskih promjena u Europskoj uniji i trećim zemljama, posebno u zemljama u razvoju, za financiranje istraživanja i razvoja s ciljem ublažavanja i prilagođavanja, uključujući i područje aeronautike i zračnog prijevoza, za smanjenje emisija kroz promet s malim emisijama i za pokrivanje troškova primjene sustava Zajednice. Dohodak od prodaje putem dražbe trebalo bi isto tako upotrijebiti za financiranje Fonda za globalnu energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije i mjera za sprečavanje krčenja šuma.

[...]

Članak 3.e

Raspodjela i izdavanje emisijskih jedinica operatorima zrakoplova

1. Za svako razdoblje spomenuto u članku 3.c, svaki operator zrakoplova može podnijeti zahtjev za dodjelu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju besplatno. Zahtjev se može podnijeti tako da se nadležnom tijelu u nadležnoj državi članici dostave verificirani podaci o tonskim kilometrima za zrakoplovne djelatnosti navedene u Prilogu I. koje je predmetni operator obavio u promatranj godini. [...]

[...]”

35 Članak 1. stavak 10. točka (b) Direktive 2008/101 predviđa da se u Direktivu 2003/87 umeće stavak 2.a koji glasi kako slijedi:

„Nadležne države članice osiguravaju da do 30. travnja svake godine svaki operator zrakoplova preda broj emisijskih jedinica jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini iz zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I. koje obavlja taj operator, verificiranima u skladu s člankom 15. Države članice moraju se pobrinuti da emisijske jedinice predane u skladu s ovim stavkom budu nakon toga poništene.”

36 U skladu s člankom 1. stavkom 14. točkom (b) Direktive 2008/101, članak 16. stavci 2. i 3. Direktive 2003/87 zamjenjuju se sljedećim:

„2. Države članice osiguravaju da imena operatora i operatora zrakoplova koji krše zahtjeve za predaju dovoljnog broja emisijskih jedinica u skladu s ovom Direktivom budu objavljena.

3. Države članice osiguravaju da svaki operator ili operator zrakoplova koji do 30. travnja svake godine ne preda dovoljan broj emisijskih jedinica koji će pokriti njegove emisije tijekom prethodne godine, bude dužan platiti kaznu za prekomjerne emisije. Kazna za prekomjerne emisije iznosi EUR 100 za svaku emitiranu tonu ekvivalenta ugljičnog dioksida za koju operator ili operator zrakoplova nije predao emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije ne oslobađa operatora ili operatora zrakoplova od obveze da preda iznos emisijskih jedinica jednak tim prekomjernim emisijama kad predaje emisijske jedinice za sljedeću kalendarsku godinu.”

- 37 Isto tako, članak 1. stavak 14. točka (c) Direktive 2008/101 između ostalog predviđa da se članku 16. Direktive 2003/87 dodaje stavak 5. koji glasi kako slijedi:

„U slučaju da operator zrakoplova ne ispuni zahtjeve iz ove Direktive i kad druge izvršne mjere ne osiguraju ispunjavanje tih zahtjeva, država članica koja je za njega nadležna može zatražiti od Komisije da donese odluku o nametanju zabrane poslovanja predmetnom operatoru zrakoplova.”

- 38 U skladu s člankom 1. stavkom 18. Direktive 2008/101, u Direktivu 2003/87 umeće se članak 25.a, pod naslovom „Mjere trećih zemalja za smanjivanje utjecaja zrakoplovstva na klimatske promjene” koji predviđa sljedeće:

„1. Ako treća zemlja donese mjere za smanjivanje utjecaja koji na klimatske promjene imaju letovi s polijetanjem iz te zemlje i slijetanjem u Zajednici, Komisija će nakon savjetovanja s tom trećom zemljom i s državama članicama u okviru Odbora spomenutog u članku 23. stavku 1. razmotriti postojeće mogućnosti za osiguravanje optimalne interakcije između sustava Zajednice i mjera te zemlje.

Prema potrebi Komisija može donijeti izmjene koje će omogućiti isključivanje dolaznih letova iz predmetne treće zemlje iz zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I., ili na temelju kojih se mogu napraviti izmjene popisa zrakoplovnih djelatnosti iz Priloga I. koje se zahtijevaju na temelju nekog sporazuma u skladu s četvrtim podstavkom. Te mjere, namijenjene za izmjenu elemenata ove Direktive koji nisu ključni, donose se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom iz članka 23. stavka 3.

Komisija može Europskom parlamentu i Vijeću predložiti i bilo kakve druge izmjene ove Direktive.

Isto tako, Komisija može prema potrebi davati preporuke Vijeću za otvaranje pregovora s ciljem zaključivanja sporazuma s predmetnim trećim zemljama, u skladu s člankom 300. stavkom 1. Ugovora.

2. Zajednica i njezine države članice i dalje nastoje postići dogovor o globalnim mjerama za smanjivanje emisija stakleničkih plinova iz zrakoplovstva. U svjetlu takvih dogovora, Komisija razmatra postoji li potreba za izmjenama ove Direktive s obzirom na njezinu primjenu na operatore zrakoplova.”

- 39 Kako je predviđeno u Prilogu Direktivi 2008/101, naslov Priloga I. Direktivi 2003/87 sada glasi „Kategorije djelatnosti na koje se odnosi ova Direktiva”, a stavku 2. uvoda

prije [ispred] tablice navedene u Prilogu I. Direktivi 2003/87 dodaje se sljedeći podstavak:

„Od 1. siječnja 2012. uključuju se svi letovi sa slijetanjem u i polijetanjem iz zračnih luka koje [sa slijetanjem na aerodrome i polijetanjem s aerodroma koji] se nalaze na državnom području države članice na koju se odnosi Ugovor.”

- 40 Prilogom Direktivi 2008/101 isto se tako izmjenjuje Prilog IV. Direktivi 2003/87, tako da se pod naslovom „Praćenje i izvješćivanje o emisijama iz zrakoplovstva” dodaje dio B koji predviđa:

„Praćenje emisija ugljičnog dioksida

Emisije se prate na temelju izračuna. Emisije se izračunavaju pomoću formule:

Potrošnja goriva × emisijski faktor

Potrošnja goriva obuhvaća gorivo koje potroši pomoćni generator. Kad god je moguće koristi se stvarna potrošnja goriva po svakom letu, koja se izračunava prema sljedećoj formuli:

Količina goriva sadržana u spremnicima zrakoplova po završetku punjenja gorivom za određeni let – količina goriva sadržana u spremnicima zrakoplova po završetku punjenja gorivom za sljedeći let + punjenje gorivom za taj sljedeći let.

[...]

Za svaki let i za svako gorivo radi se zaseban izračun.

Izvješćivanje o emisijama

Svaki operator zrakoplova u svoje izvješće [svojem izvješću] u skladu s člankom 14. stavkom 3. mora navesti sljedeće informacije:

A. Podatke za identifikaciju operatora zrakoplova, koji uključuju:

- ime operatora zrakoplova,
- državu članicu koja je za njega nadležna,

[...]

B. Za svaku vrstu goriva za koju se izračunavaju emisije:

- potrošnju goriva,
- emisijski faktor,



– ukupn[u] količin[u] skupnih emisija iz svih letova obavljenih tijekom razdoblja obuhvaćenog izvješćem, u okviru djelatnosti navedenih u Prilogu I. kojima se bavi operator zrakoplova,

– skupne emisije iz:

– svih letova obavljenih tijekom razdoblja obuhvaćenog izvješćem, u okviru djelatnosti navedenih u Prilogu I. kojima se bavi operator zrakoplova, s uzlijetanjem iz zračne luke smještene [s aerodroma smještenog] na državnom području države članice i slijetanjem u zračnu luku smještenu [na aerodrom smješten] na državnom području iste države članice,

– svih ostalih letova obavljenih tijekom razdoblja obuhvaćenog izvješćem, u okviru djelatnosti navedenih u Prilogu I. kojima se bavi operator zrakoplova,

– skupne emisije iz svih letova obavljenih tijekom razdoblja obuhvaćenog izvješćem, u okviru djelatnosti navedenih u Prilogu I. kojima se bavi operator zrakoplova:

– s polijetanjem iz svake države članice, i

– iz treće zemlje sa slijetanjem u svaku državu članicu,

– faktor nesigurnosti.

Praćenje podataka o tonskim kilometrima za potrebe članaka 3.e i 3.f

U svrhu podnošenja zahtjeva za dodjelu emisijskih jedinica u skladu s člankom 3.e stavkom 1. ili člankom 3.f stavkom 2., količina zrakoplovnih djelatnosti računa se u tonskim kilometrima pomoću sljedeće formule:

tonski kilometri = udaljenost × korisni teret

gdje:

„udaljenost” znači udaljenost velikog kruga između [polaznog aerodroma] i [dolaznog aerodroma] plus dodatni fiksni faktor od 95 km; i

„korisni teret” znači ukupnu masu tereta, pošte ili putnika koji se prevoze.

[...]

*C – Nacionalno pravo*

- 41 U Ujedinjenoj Kraljevini, Direktiva 2008/101 prenesena je usvajanjem Uredbe o sustavu trgovanja emisijama stakleničkih plinova iz 2009. (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009 (SI 2009 br. 2301)) i drugim odredbama čije usvajanje je bilo predviđeno za 2010.

**II – Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja**

- 42 Prema informacijama koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, neprofitni subjekt Air Transport Association of America glavno je trgovinsko i uslužno udruženje u Sjedinjenim Državama koje se bavi redovnim zračnim prijevozom. Zračni prijevoznici American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. i United Airlines Inc. obavljaju letove u Sjedinjenim Državama, Europi i ostatku svijeta. Ujedinjena Kraljevina je država članica koja je za njih nadležna u smislu Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2008/101.
- 43 Dana 16. prosinca 2009. ATA i dr. pokrenuli su pred sudom koji je postavio prethodno pitanje postupak („*judicial review*”) za poništenje mjera za provedbu Direktive 2008/101 u Ujedinjenoj Kraljevini, za koje mjere je nadležan Secretary of State for Energy and Climate Change. U prilog svojoj tužbi naveli su da je ta direktiva nezakonita s obzirom na međunarodno ugovorno pravo i međunarodno običajno pravo.
- 44 Dana 28. svibnja 2010. sud koji je uputio zahtjev odobrio je s jedne strane intervenciju udruženja International Air Transport Association (IATA) i National Airlines Council of Canada na strani ATA-e i dr., kao i intervenciju pet organizacija za zaštitu okoliša, tj. Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund i Earthjustice, u potporu Secretary of State for Energy and Climate Change.
- 45 U tim okolnostima High Court of Justice of England & Wales, Queen’s Bench Division (Upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Može li se u ovom predmetu za osporavanje valjanosti Direktive 2003/87/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2008/101/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav EU-a za trgovanje emisijskim jedinicama, pozivati na jedno od ili više sljedećih pravila međunarodnog prava [...]:
- (a) načelo međunarodnog običajnog prava da svaka država ima potpuni i isključivi suverenitet nad svojim zračnim prostorom;
  - (b) načelo međunarodnog običajnog prava da nijedna država nema pravo zahtijevati da podvrgne bilo koji dio otvorenog mora svojoj suverenosti;
  - (c) načelo međunarodnog običajnog prava o slobodi prelijetanja otvorenog mora;
  - (d) načelo međunarodnog običajnog prava (postojanje kojega tuženik ne priznaje) da zrakoplov koji prelijeće otvoreno more podliježe isključivo jurisdikciji zemlje u kojoj je registriran, osim ako je drukčije predviđeno međunarodnim ugovorom;
  - (e) Čikašku konvenciju (posebno članke 1., 11., 12., 15. i 24.);
  - (f) Sporazum o otvorenom nebu (posebno članak 7., članak 11. stavak 2. točku (c) i stavak 15. točku (3));

(g) Kyotski protokol (posebno članak 2. stavak 2.)?

U mjeri u kojoj se na pitanje 1. može odgovoriti potvrdno:

2. Je li Direktiva [2008/101] nevaljana ako i u mjeri u kojoj se na temelju nje sustav trgovanja emisijama primjenjuje na dijelove letova (općenito ili na zrakoplove koji su registrirani u trećim zemljama) koji se odvijaju izvan zračnog prostora država članica EU-a, zbog kršenja jednog ili više načela međunarodnog običajnog prava [navedenih u pitanju 1.]?
3. Je li Direktiva [2008/101] nevaljana ako i u mjeri u kojoj se na temelju nje sustav trgovanja emisijama primjenjuje na dijelove letova (općenito ili na dijelove letova zrakoplova koji su registrirani u trećim zemljama) koji se odvijaju izvan zračnog prostora država članica EU-a:
  - (a) zbog kršenja članaka 1., 11. i/ili 12. Čikaške konvencije;
  - (b) zbog kršenja članka 7. Sporazuma o otvorenom nebu?

(4) Je li Direktiva [2008/101] nevaljana u mjeri u kojoj se na temelju nje sustav trgovanja emisijama primjenjuje na zrakoplovne djelatnosti:

  - (a) zbog kršenja članka 2. stavka 2. Kyotskog protokola i članka 15. stavka 3. Sporazuma o otvorenom nebu;
  - (b) zbog kršenja članka 15. Čikaške konvencije, samog ili zajedno s člankom 3. stavkom 4. i člankom 15. stavkom 3. Sporazuma o otvorenom nebu;
  - (c) zbog kršenja članka 24. Čikaške konvencije, samog ili zajedno s člankom 11. stavkom 2. točkom (c) Sporazuma o otvorenom nebu?"

### III – O prethodnim pitanjima

#### A – Prvo pitanje

- 46 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li moguće u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku pozivati se na načela i odredbe međunarodnog prava koje spominje, u svrhu ocjene valjanosti Direktive 2008/101, budući da ona uključuje zrakoplovstvo u sustav za trgovanje emisijskim jedinicama iz Direktive 2003/87.
- 47 Na samom početku valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi nacionalni sudovi nemaju ovlast utvrditi nevaljanost akte institucija Unije. Osnovni je smisao ovlasti koje su Sudu dodijeljene člankom 267. UFEU-a osigurati da nacionalni sudovi ujednačeno primjenjuju pravo Unije. Ovaj zahtjev ujednačenosti osobito je važan kad se ocjenjuje valjanost akta Unije. Razlike između sudova u državama članicama u vezi s valjanosti akata Unije mogu ugroziti s[â]mo jedinstvo pravnog poretka Unije te dovesti do odstupanja od temeljnog zahtjeva pravne sigurnosti (presuda od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, Zb., str. I-403., t. 27. i navedena sudska praksa).

48 Stoga je Sud jedini nadležan za utvrđivanje nevaljanosti akta Unije, kao što je Direktiva 2008/101 (vidjeti presude od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, Zb., str. 4199., t. 17.; od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 17.; od 21. ožujka 2000., Greenpeace France i dr., C-6/99, Zb., str. I-1651., t. 54.; gore navedenu presudu IATA i ELFAA, t. 27. i presudu od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C 188/10 i C-189/10, Zb., str. I-5667., t. 54.).

#### 1. Međunarodne konvencije na koje se poziva

49 Prije svega, u skladu s načelima međunarodnog prava, institucije Unije koje su nadležne za pregovaranje i sklapanje međunarodnih sporazuma mogu se dogovarati sa zainteresiranim trećim državama o učincima koje taj sporazum mora proizvoditi u unutarnjem pravnom poretku ugovornih stranaka. Samo ako to pitanje nije uređeno sporazumom, o njemu odlučuju nadležni sudovi, posebno Sud, na isti način kao i o svim drugim pitanjima tumačenja koja se odnose na primjenu sporazuma u Uniji (vidjeti presude od 26. listopada 1982., Kupferberg, 104/81, Zb., str. 3641., t. 17. i od 23. studenoga 1999., Portugal/Conseil, C-149/96, Zb., str. I-8395., t. 34.).

50 Isto tako valja podsjetiti da su, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, u slučajevima kada Unija sklopi međunarodne sporazume, ti sporazumi obvezujući za njezine institucije te su stoga nadređeni aktima Unije (vidjeti u tom smislu presude od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka, C-61/94, Zb., str. I-3989., t. 52.; od 12. siječnja 2006., Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Zb., str. I-609., t. 25.; presudu od 3. lipnja 2008. Intertanko i dr., C-308/06, Zb., str. I-4057., t. 42., kao i od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., str. I-6351., t. 307.).

51 Iz toga proizlazi da neusklađenost akta Unije s takvim pravilima međunarodnog prava može utjecati na njegovu valjanost. Kada se na takvu nevaljanost poziva pred nacionalnim sudom, Sud provjerava, u skladu sa zahtjevom iz prvog pitanja suda koji je uputio zahtjev, jesu li ispunjeni određeni uvjeti u okviru predmeta koji se pred njim vodi kako bi odredio može li se primjenom članka 267. UFEU-a procijeniti valjanost predmetnog pravnog akta Unije u odnosu na pravila međunarodnog prava na koja se poziva (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Intertanko i dr., t. 43.).

52 Kao prvo, ta pravila moraju biti obvezujuća za Uniju (vidjeti presude od 12. prosinca 1972., International Fruit Company i dr., od 21/72 do 24/72, Zb., str. 1219., t. 7. i gore navedenu presudu Intertanko i dr., t. 44.).

53 Kao drugo, Sud može ispitati valjanost akta prava Unije s obzirom na neki međunarodni ugovor samo ako to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma (vidjeti presudu od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, Zb., str. I-6513., t. 110.).

54 I konačno, ako narav i struktura predmetnog ugovora dopuštaju da se valjanost akta prava Unije preispita s obzirom na odredbe tog sporazuma, isto je tako potrebno i da su odredbe tog sporazuma na koje se poziva u svrhu preispitivanja valjanosti akta prava Unije sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne (vidjeti gore navedene presude IATA i ELFAA, t. 39. i Intertanko i dr., t. 45.).

- 55 Taj je uvjet ispunjen ako odredba na koju se poziva sadržava jasnu i preciznu obvezu koja ne podliježe, u smislu svoje provedbe ili učinaka, usvajanju nikakve naknadne mjere (vidjeti presude od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, Zb., str. 3719., t. 14.; od 15. srpnja 2004., Pêcheurs de l'étang de Berre, C-213/03, Zb., str. I-7357., t. 39. i od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Zb., str. I-1255., t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Sukladno tome, kada se radi o odredbama ugovora koje spominje sud koji je uputio zahtjev valja ispitati jesu li zaista ispunjeni uvjeti na koje se poziva u točkama od 52. do 54. ove presude.
- a) Čikaška konvencija
- 57 Kako proizlazi iz njezine treće uvodne izjave, Čikaška konvencija utvrđuje „izvjesna načela i dogovore u svrhu sigurnog i pravilnog razvoja međunarodnog civilnog zrakoplovstva, uspostave međunarodnog zračnog prometa na temelju izjednačenih mogućnosti i njegove provedbe na zdravim i gospodarstvenim temeljima”;
- 58 Čikaška konvencija ima široko područje primjene u okviru kojeg uređuje, između ostalog, prava zrakoplova koji ne obavljaju linijski zračni promet, uključujući, u vezi s letovima iznad državnog područja država ugovornica, načela koja se primjenjuju na zračnu kabotažu, uvjete pod kojima zrakoplov koji je u stanju letjeti bez pilota smije bez pilota prelijetati teritorij države ugovornice, određivanje, od strane država ugovornica, područja koja je zabranjeno prelijetati zbog vojnih potreba ili javne sigurnosti, slijetanje u zračnu luku s carinskom službom, primjenu zrakoplovnih propisa i pravila zračnog prometa, primjenu pristojbi zračnih luka i sličnih naknada, državnu pripadnost zrakoplova i mjere koje olakšavaju zračnu plovidbu, kao što je pojednostavljenje formalnosti, uspostavu carinskih postupaka i postupaka prelaska granice te uspostavu sredstava i standardnih sustava zračne plovidbe.
- 59 Čikaška konvencija isto tako utvrđuje uvjete kojima trebaju udovoljavati zrakoplovi, uključujući uvjete koji se odnose na dokumente koji se moraju nalaziti u zrakoplovu, na radio-opremu zrakoplova, na svjedodžbe o plovidbenosti, na priznavanje potvrda i dozvola te na ograničenja tereta. Nadalje, ta konvencija predviđa i da ICAO usvaja međunarodne standarde i preporučene prakse.
- 60 Kako je navedeno u točki 3. ove presude, nije sporno da Unija nije ugovornica Čikaške konvencije iako sve njezine države članice jesu ugovornice te Konvencije.
- 61 Iako prvi stavak članka 351. UFEU-a podrazumijeva obvezu institucija Unije da ne ometaju ispunjavanje obveza država članica koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958., kao na primjer Čikaške konvencije, treba napomenuti da je ta obveza institucija osmišljena tako da dotičnim državama članicama omogućuje ispunjavanje obveza koje imaju na temelju nekog prethodno sklopljenog sporazuma, a da Uniju ne obvezuje s obzirom na treće države ugovornice tog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 1980., Burgoa, C-812/79, Zb., str. 2787., t. 8. i 9.).
- 62 Prema tome, samo ako je i u mjeri u kojoj je Unija na temelju UEU-a i UFEU-a preuzela ovlasti koje su prije izvršavale njezine države članice u području kako je

navedeno u točkama od 57. do 59. ove presude, na koje se primjenjuje navedena međunarodna konvencija, odredbe te konvencije bile bi obvezujuće za Uniju (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Fruit Company i dr., t. 18.; presude od 14. srpnja 1994., Peralta, C- 379/92, Zb., str. I-3453., t. 16. i od 22. listopada 2009., Bogiatzi, C-301/08, Zb., str. I-10185., t. 25.).

- 63 I zaista, da bi one mogle biti obvezujuće za Uniju, nije li ona u potpunosti trebala preuzeti, odnosno nisu li joj trebale biti prenesene, sve ovlasti koje proizlaze iz dotične konvencije koje su prije izvršavale države članice (vidjeti u tom smislu gore navedene presudu Intertanko i dr., t. 49. i presudu Bogiatzi, t. 33.). Stoga činjenica da cilj ili učinak jednog ili više akata prava Unije može biti uključivanje u pravo Unije određenih odredaba iz nekog međunarodnog sporazuma koji sama Unija nije odobrila nije dovoljna da bi Sud bio dužan preispitati zakonitost tog akta ili tih akata prava Unije s obzirom na taj sporazum (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Intertanko i dr., t. 50.).
- 64 Kako je u biti švedska vlada istaknula u svojem pismenom očitovanju, članak 80. stavak 2. UEU-a i članak 100. stavak 2. UFEU-a predviđaju da Unija može usvajati odgovarajuće mjere koje se odnose na zračni promet.
- 65 Određena pitanja na koja se odnosi Čikaška konvencija obuhvaćena su propisom usvojenim na razini Unije, posebno na temelju članka 80. stavka 2. UEU-a. Što se tiče zračnog prometa, kako je Sud već imao priliku istaknuti u točki 23. presude od 25. siječnja 2011., Neukirchinger, C-382/08, Zb., str. I-139., to vrijedi, na primjer, za Uredbu (EZ) br. 1592/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2002. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (SL L 240., str. 1.) [neslužbeni prijevod] i za Uredbu Vijeća (EEZ) br. 3922/91 od 16. prosinca 1991. o usklađivanju tehničkih zahtjeva i upravnih postupaka u području civilnog zrakoplovstva (SL L 373, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1900/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. (SL L 377, str. 176.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 35.).
- 66 Zakonodavac Unije donio je i Direktivu 2006/93/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uređenju uporabe zrakoplova obuhvaćenu dijelom II. poglavljem 3. sveskom 1. Priloga 16. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, drugo izdanje (1988.) (SL L 374, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 31.).
- 67 Što se tiče pitanja oporezivanja natočenog goriva, Vijeće je donijelo i Direktivu Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (SL L 283, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 75.) koja u članku 14. stavku 1. točki (b) predviđa izuzimanje od poreza za energente koji se nabavljaju kako bi se koristili kao gorivo u zračnom prometu, osim za privatne rekreativne letove, posebno da bi, kako proizlazi iz uvodne izjave 23. te direktive, Unija ispunila određene međunarodne obveze, uključujući one koje se odnose na izuzimanje od poreza energenata namijenjenih za civilno zrakoplovstvo, koje se odobrava zračnim prijevoznicima na temelju Čikaške konvencije i međunarodnih dvostranih sporazuma o zračnom prometu

koje su sklopile Unija i/ili države članice s nekim trećim državama (vidjeti presudu od 1. prosinca 2011., *Systeme Helmholtz*, C-79/10, Zb., str. I-12511., t. 24. i 25.).

- 68 Štoviše, treba naglasiti da je donošenjem Odluke Vijeća 2011/530/EU od 31. ožujka 2011. o potpisivanju, u ime Unije, i privremenoj primjeni Memoranduma o suradnji između Europske unije i Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva koji osigurava okvir za jačanje suradnje (SL L 232, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 21., str. 229.) Unija nastojala razviti okvir za suradnju u pogledu nadzornih i inspekcijskih pregleda vezanih uz sigurnost, s obzirom na standarde iz Priloga 17. Čikaškoj konvenciji.
- 69 Međutim, iako je Unija uistinu dobila određene dodatne isključive ovlasti u pogledu dogovaranja obveza s trećim državama obuhvaćenim područjem primjene prava Unije o međunarodnom zračnom prijevozu i, prema tome, područjem primjene Čikaške konvencije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. studenoga 2002., *Komisija/Njemačka*, C-476/98, Zb., str. I-9855., t. 124.), to ne znači da ona ima isključivu nadležnost u cjelokupnom području međunarodnog civilnog zrakoplovstva kako je obuhvaćeno tom konvencijom.
- 70 Kako su naglasile francuska i švedska vlada, države članice zadržale ovlasti su iz područja primjene Čikaške konvencije, kao što su na primjer one koje se odnose na dodjelu prometnih prava, utvrđivanje naknada zračnih luka i određivanje područja na njihovom državnom području koja se ne smiju prelijetati.
- 71 Prema tome, budući da Unija do danas nije u cijelosti preuzela ovlasti u području primjene Čikaške konvencije koje su ranije izvršavale države članice, valja zaključiti da ta konvencija Uniju ne obvezuje.
- 72 Iz toga slijedi da Sud u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku ne može ispitivati valjanost Direktive 2008/101 na temelju Čikaške konvencije kao takve.
- b) Kyotski protokol
- 73 Iz odluka 94/69 i 2002/358 proizlazi da je Unija odobrila Kyotski protokol. Stoga odredbe tog Protokola od njegovog stupanja na snagu čine sastavni dio pravnog poretka Unije (vidjeti presudu od 30. travnja 1974., *Haegeman*, 181/73, Zb., str. 449., t. 5.).
- 74 Prema tome, da bi se utvrdilo smije li Sud ocjenjivati valjanost Direktive 2008/101 s obzirom na Kyotski protokol, valja utvrditi isključuju li narav i struktura Kyotskog protokola takvo ispitivanje i dodatno, jesu li njegove odredbe, posebno članak 2. stavak 2., s obzirom na njihov sadržaj, bezuvjetne i dovoljno precizne da osobama koje podliježu pravu Unije daju pravo da se na njih pozivaju u sudskom postupku s ciljem osporavanja zakonitosti akta prava Unije, kao što je ta direktiva.
- 75 U tom smislu, usvajanjem Kyotskog protokola njegove su stranke nastojale postaviti ciljeve u pogledu smanjivanja emisija stakleničkih plinova i obvezale se donijeti mjere potrebne za postizanje tih ciljeva. Nekim strankama tog Protokola, koje prolaze kroz proces prijelaza na tržišno gospodarstvo, Protokol dopušta određeni stupanj fleksibilnosti u ispunjavanju njihovih obveza. Nadalje, s jedne strane, Protokol nekim

strankama omogućuje da zajednički ispunjavaju svoje obveze u pogledu smanjivanja emisija. S druge strane, Konferencija stranaka, ustanovljena Okvirnom konvencijom, odgovorna je za odobravanje odgovarajućih i učinkovitih postupaka i mehanizama za utvrđivanje i rješavanje slučajeva nepoštovanja odredaba Protokola.

76 Stoga treba utvrditi da, iako Kyotski protokol nameće kvantificiranu obvezu smanjivanja emisija stakleničkih plinova za obvezujuće razdoblje koje odgovara razdoblju od 2008. do 2012., stranke Protokola mogu svoje obveze ispunjavati na način i dinamikom koje međusobno dogovore.

77 Članak 2. stavak 2. Kyotskog protokola, koji spominje sud koji je uputio zahtjev, posebno predviđa da stranke Protokola trebaju raditi na ograničavanju ili smanjivanju emisija određenih stakleničkih plinova iz zrakoplovstva, djelujući preko ICAO-a. Tako se ta odredba, s obzirom na njezin sadržaj, ni u kojem slučaju ne može smatrati bezuvjetnom i dovoljno preciznom da bi pojedincima dala pravo da se na nju pozivaju u sudskom postupku s ciljem osporavanja valjanosti Direktive 2008/101.

78 Prema tome, u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku ne može se pozivati na Kyotski protokol u svrhu ocjene valjanosti Direktive 2008/101.

#### c) Sporazum o otvorenom nebu

79 Sporazum o otvorenom nebu odobren je u ime Unije Odlukama 2007/339 i 2010/465. Prema tome, odredbe tog sporazuma od njegovog stupanja na snagu čine sastavni dio pravnog poretka Unije (vidjeti gore navedenu presudu, Haegeman, t. 5.).

80 Tako se najprije postavlja pitanje dopuštaju li narav i struktura Sporazuma o otvorenom nebu da se s obzirom na taj sporazum ispituje valjanost Direktive 2008/101.

81 Kao što proizlazi iz treće i četvrte uvodne izjave u njegovoj preambuli, namjena Sporazuma o otvorenom nebu jest omogućiti zračnim prijevoznicima da na otvorenim tržištima putnicima i pošiljateljima nude konkurentne cijene i usluge. Sporazumom se isto tako nastoji postići da svi sektori industrije zračnog prometa, uključujući djelatnike zračnih prijevoznika, imaju koristi od takvog liberaliziranog sporazuma; time su njegove stranke najavile svoju namjeru da postave presedan globalnog značaja za promicanje koristi liberalizacije ovog ključnoga gospodarskoga sektora.

82 Kao što je nezavisna odvjetnica naglasila u točki 91. svojega mišljenja, Sporazum o otvorenom nebu odnosi se posebno na zračne prijevoznike sa sjedištem na državnom području stranaka Sporazuma. To je posebno očito u članku 3. stavcima 2. i 5. i članku 10., u odredbama koje su tako osmišljene da tim zračnim prijevoznicima izravno daju prava, dok su druge odredbe tog sporazuma osmišljene tako da im nameću obveze.

83 S obzirom na činjenicu da su se stranke dogovorile, u skladu s člankom 19. Sporazuma o otvorenom nebu, da se na svaki spor povezan s primjenom ili tumačenjem tog Sporazuma može primijeniti postupak koji može dovesti do upućivanja na arbitražni sud, treba imati na umu da činjenica da su ugovorne stranke uspostavile poseban institucionalni okvir za međusobno savjetovanje i pregovaranje u vezi s provedbom tog sporazuma nije dovoljna za isključivanje svake sudske primjene tog sporazuma.



- 84 Budući da se Sporazumom o otvorenom nebu uvode određena pravila koja se primjenjuju izravno i neposredno na zračne prijevoznike te im daju prava i slobode na koje se mogu pozivati u postupcima protiv stranaka tog sporazuma, te da to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma, može se zaključiti da Sud smije ocjenjivati valjanost nekog akta prava Unije, kao što je npr. Direktiva 2008/101, s obzirom na odredbe tog sporazuma.
- 85 Stoga valja ispitati jesu li odredbe tog sporazuma koje spominje sud koji je uputio zahtjev sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne da bi Sud mogao ispitati valjanost Direktive 2008/101 s obzirom na te konkretne odredbe.
- i) Članak 7. Sporazuma o otvorenom nebu
- 86 Kao što je nezavisna odvjetnica naglasila u točki 103. svojega mišljenja, članak 7. Sporazuma o otvorenom nebu, pod naslovom „Primjena zakona” predviđa precizne i određene obveze koje se primjenjuju na zrakoplove koje koriste zračni prijevoznici stranaka tog sporazuma. U skladu s člankom 7., kada ti zrakoplovi koji su uključeni u međunarodnu zračnu plovidbu ulaze na područje, izlaze iz područja ili se nalaze unutar područja jedne od ugovornih stranaka, oni podliježu zakonima i propisima te stranke i moraju ih se pridržavati, bez obzira radi li se o odredbama koje se odnose na ulazak zrakoplova na njezino područje ili njihov izlazak iz njezinog područja, ili odredbama koje se odnose na korištenje i navigaciju takvih zrakoplova.
- 87 Prema tome, zračni prijevoznici mogu se u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku pozivati na članak 7. Sporazuma o otvorenom nebu u svrhu ocjenjivanja valjanosti Direktive 2008/101.
- ii) Članak 11. Sporazuma o otvorenom nebu
- 88 Iz okolnosti kao što su one u glavnom postupku proizlazi da je od proizvoda navedenih u članku 11. stavcima 1. i 2. Sporazuma o otvorenom nebu relevantno samo gorivo kao takvo i da, štoviše, ovdje nisu u pitanju pristojbe za natočeno gorivo u smislu članka 11. stavka 7.
- 89 Članak 11. stavak 1. i stavak 2. točka (c) Sporazuma o otvorenom nebu predviđaju da se izuzeće od taksi, carina, pristojbi i naknada primjenjuje na temelju uzajamnosti, između ostalog, na gorivo uneseno ili isporučeno na područje Unije kako bi se koristilo u zrakoplovu zračnog prijevoznika sa sjedištem u Sjedinjenim Državama, koji se koristi u međunarodnom zračnom prijevozu, čak i kada se to gorivo koristi na dijelu puta kroz područje Unije.
- 90 Što se tiče natočenog goriva za međunarodne letove, treba napomenuti da je Unija izričito predvidjela izuzeće od poreza za energente koji se nabavljaju kako bi se koristili kao gorivo u zračnom prometu, posebno da bi ispunila određene međunarodne obveze koje proizlaze iz Čikaške konvencije i koje je dužna ispuniti na temelju međunarodnih dvostranih sporazuma o zračnom prometu sklopljenih s određenim trećim državama i za koje se pokazalo da su u tom smislu iste naravi kao i Sporazum o otvorenom nebu (vidjeti gore navedenu presudu Systeme Helmholtz, t. 24. i 25.).

- 91 Isto tako nije sporno da je to izuzeće, kada je riječ o međunarodnim komercijalnim letovima, postojalo i prije donošenja Direktive 2003/96 (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu *Systeme Helmholtz*, t. 22.) te da su stranke tog Sporazuma, kako Unija i države članice tako i Sjedinjene Države, time što su u članku 11. stavku 1. i stavku 2. točki (c) Sporazuma o otvorenom nebu predvidjele izuzeće od poreza za natočeno gorivo, samo ponovile obvezu, u pogledu natočenog goriva, koja proizlazi iz međunarodnih konvencija, posebno Čikaške konvencije.
- 92 I konačno, ni države članice ni institucije Unije koje su podnijele svoja očitovanja ni na koji način nisu navele da trgovinski partner Unije nije u okviru Sporazuma o otvorenom nebu izuzeo natočeno gorivo zrakoplova zrakoplovnih prijevoznika sa sjedištem u nekoj državi članici.
- 93 Iz toga proizlazi, posebno što se tiče goriva, da uvjet uzajamnosti iz članka 11. stavka 1. i stavka 2. točke (c) Sporazuma o otvorenom nebu, posebno u okolnostima kakve su u ovom predmetu, u kojima su ugovorne stranke uzajamno izvršavale predmetnu obvezu, ne predstavlja prepreku da se na obvezu iz te odredbe da se natočeno gorivo izuzima od taksi, carina, pristojbi i naknada pozove izravno u svrhu ispitivanja valjanosti Direktive 2008/101.
- 94 Uzimajući u obzir gore navedeno, valja priznati da se u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku u svrhu ocjenjivanja valjanosti Direktive 2008/101 s obzirom na tu odredbu može pozivati na članak 11. stavak 1. i stavak 2. točku (c) Sporazuma o otvorenom nebu kada je riječ o obvezi izuzimanja natočenog goriva zrakoplova uključenih u međunarodni zračni promet od taksi, carina, pristojbi i naknada, osim naknada koje se temelje na cijeni pruženih usluga.
- iii) Članak 15. stavak 3. Sporazuma o otvorenom nebu, u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4.
- 95 Svrha prve rečenice članka 15. stavka 3. Sporazuma o otvorenom nebu je da se ugovornim strankama nametne obveza poštovanja standardâ zaštite okoliša u zrakoplovstvu navedenih u prilogima Čikaškoj konvenciji, osim u slučajevima kada su prijavljene razlike u odnosu na te standarde. Ova zadnja točka ne čini element koji definira obvezu Unije da poštuje te standarde, već predstavlja mogućnost odstupanja od te obveze.
- 96 Ta se rečenica čini bezuvjetna i dovoljno precizna da Sud na temelju nje može ocijeniti valjanost Direktive 2008/101 (vidjeti u pogledu ispunjavanja standarda zaštite okoliša koji proizlaze iz određene konvencije gore navedenu presudu *Pêcheurs de l'étang de Berre*, t. 47.).
- 97 U drugoj rečenici članka 15. stavka 3. utvrđuje se da sve mjere zaštite okoliša koje utječu na usluge iz Sporazuma o otvorenom nebu ugovorne stranke moraju primjenjivati u skladu s člankom 2. i člankom 3. stavkom 4. tog sporazuma.
- 98 Tako, iako Unija u okviru primjene svojih mjera zaštite okoliša može usvajati određene mjere koje za posljedicu imaju jednostrano ograničavanje opsega prometa, odnosno učestalosti ili redovitosti usluge u smislu članka 3. točke 4. Sporazuma o otvorenom nebu, ona takve mjere mora primjenjivati pod jednakim uvjetima koji su u

skladu s člankom 15. Čikaške konvencije, koji u biti predviđa da naknade zračnih luka koje se naplaćuju ili bi se mogle naplaćivati zrakoplovima koji obavljaju međunarodni linijski zračni promet ne smiju biti više od naknada koje bi se naplatile domaćim zrakoplovima u sličnom međunarodnom zračnom prometu.

- 99 Iz toga slijedi da, uzimajući u obzir članak 2. Sporazuma o otvorenom nebu koji predviđa da svaka stranka treba omogućiti poštene i jednake mogućnosti za tržišno natjecanje zračnih prijevoznika obiju ugovornih stranaka pri obavljanju međunarodnog zračnog prijevoza, članak 15. stavak 3. tog sporazuma, u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4., treba tumačiti tako da ako Unija usvoji mjere zaštite okoliša u obliku naknada zračnih luka koje imaju takav učinak da ograničavaju opseg prometa, učestalost ili redovitost transatlantskog zračnog prometa, takve naknade koje se naplaćuju zračnim prijevoznicima sa sjedištem u Sjedinjenim Državama ne smiju biti više od naknada koje se naplaćuju zračnim prijevoznicima Unije, pri čemu Unija tim dvjema kategorijama zrakoplovnih prijevoznika mora, po pitanju njihovih eventualnih obveza u pogledu takvih naknada, osigurati poštene i jednake mogućnosti za tržišno natjecanje.
- 100 Prema tome, članak 15. stavak 3. Sporazuma o otvorenom nebu, u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4., sadržava bezuvjetnu i dovoljno preciznu obvezu na koju se može pozivati u svrhu ocjenjivanja valjanosti Direktive 2008/101 s obzirom na tu odredbu.

## 2. Međunarodno običajno pravo

- 101 Valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz članka 3. stavka 5. UEU-a, Unija doprinosi strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava. Prema tome, pri donošenju akata Unija je obvezna poštovati međunarodno pravo u cijelosti, uključujući i međunarodno običajno pravo obvezujuće za institucije Unije (vidjeti u tom smislu presude od 24. studenoga 1992. Poulsen i Diva Navigation, C-286/90, Zb., str. I-6019., t. 9. i 10. i od 16. lipnja 1998., Racke, C-162/96, Zb., str. I-3655., t. 45. i 46.).
- 102 Tako, kao prvo valja ispitati priznaje li se da su načela na koja se poziva sud koji je uputio zahtjev sastavni dio međunarodnog običajnog prava. Ako da, tada kao drugo valja utvrditi mogu li se, i u kojoj mjeri, pojedinci pozivati na ta načela kako bi doveli u pitanje valjanost nekog akta Unije, kao što je Direktiva 2008/101, u situaciji poput one u glavnom postupku.
- a) Priznavanje načela običajnog prava na koja se poziva
- 103 Sud koji je uputio zahtjev spominje načelo da svaka država ima potpuni i isključivi suverenitet nad svojim zračnim prostorom i drugo načelo da nijedna država nema pravo zahtijevati da podvrgne bilo koji dio otvorenog mora svojoj suverenosti. Taj sud isto tako spominje načelo slobode prelijetanja otvorenog mora.
- 104 Smatra se da ta tri načela odražavaju sadašnje stanje međunarodnog običajnog pomorskog i zrakoplovnog prava i da je, štoviše, svako načelo posebno kodificirano u članku 1. Čikaške konvencije (u pogledu priznavanja takvih načela vidjeti presudu Međunarodnog suda od 27. lipnja 1986. u predmetu Vojne i paravojne aktivnosti u Nikaragvi i protiv Nikaragve (Nikaragva/Sjedinjene Američke Države), Zbornik

presuda, mišljenja i rješenja iz 1986., str. 392., t. 212.), u članku 2. Ženevske konvencije od 29. travnja 1958. o otvorenom moru (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 450., str. 11.) (o priznavanju tog načela isto tako vidjeti presudu Stalnog međunarodnog suda od 7. rujna 1927., u predmetu „Lotus”, Zbornik CPJI 1927., serija A, br. 10, str. 25.) i u trećoj rečenici članka 87. stavka 1. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, potpisane u Montego Bayu 10. prosinca 1982., koja je stupila na snagu 16. studenoga 1994. a sklopljena je i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. (SL L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.).

- 105 Države članice, institucije Unije, Republika Island i Kraljevina Norveška nisu osporavale postojanje tih načela međunarodnog prava ni u svojim pismenim očitovanjima ni tijekom rasprave.
- 106 Što se tiče četvrtog načela koje navodi sud koji je uputio zahtjev, to jest načela da zrakoplov koji prelijeće otvoreno more podliježe isključivoj sudskoj nadležnosti države u kojoj je registriran, valja u suprotnosti s tim zaključiti da, osim činjenice da vlada Ujedinjene Kraljevine i, do neke mjere, njemačka vlada osporavaju postojanje takvog načela, nema dovoljno elemenata da bi se utvrdilo da načelo međunarodnog običajnog prava, priznato kao takvo, da brod na otvorenom moru u načelu podliježe samo pravu države pod čijom zastavom plovi (vidjeti gore navedenu presudu Poulsen i Diva Navigation, t. 22.) po analogiji vrijedi i za zrakoplov koji prelijeće otvoreno more.
- b) Mogućnost i uvjeti pod kojima se može pozivati na predmetna načela
- 107 Pojedinac se na načela međunarodnog običajnog prava spomenuta u točki 103. ove presude može pozvati s ciljem da Sud ispita valjanost akta Unije, s jedne strane, ako ta načela mogu dovesti u pitanje nadležnost Unije za donošenje tog akta (vidjeti presude od 27. rujna 1988., Ahlström Osakeyhtiö i dr./Komisija, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 i od 125/85 do 129/85, Zb., str. 5193., t. od 14. do 18. te od 24. studenoga 1993., Mondiet, C-405/92, Zb., str. I-6133., t. od 11. do 16.) i, s druge strane, ako bi predmetni akt mogao utjecati na prava koja pojedinac ima na temelju prava Unije ili u skladu s tim pravom stvoriti obveze za tog pojedinca.
- 108 U glavnom postupku u biti se na ta načela međunarodnog običajnog prava poziva kako bi Sud ocijenio je li s obzirom na ta načela Unija bila nadležna za donošenje Direktive 2008/101 u okviru koje se primjena Direktive 2003/87 proširuje na operatore zrakoplova trećih država čiji se letovi s dolaskom na aerodrom na državnom području države članice Unije i odlascima s takvog aerodroma djelomično obavljaju iznad otvorenog mora i državnog područja trećih država.
- 109 Zato, iako se čini da predmetna načela imaju takav učinak da stvaraju obveze samo između država, u okolnostima kakve postoje u predmetu podnesenom sudu koji je uputio zahtjev, u kojima Direktiva 2008/101 može u skladu s pravom Unije stvoriti obveze za tužitelje u glavnom postupku, oni se ipak mogu pozivati na ta načela i Sud tako može na temelju tih načela ispitati valjanost Direktive 2008/101.
- 110 Međutim, budući da načela međunarodnog običajnog prava nemaju isti stupanj preciznosti kao odredbe međunarodnih sporazuma, sudski nadzor nužno se mora

ograničiti na pitanje jesu li institucije Unije kod donošenja predmetnog akta napravile očite pogreške u ocjeni u pogledu uvjeta za primjenu tih načela (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Racke, t. 52.).

111 S obzirom na sva navedena razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da se, među načelima i odredbama međunarodnog prava koje navodi sud koji je uputio zahtjev, u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, u svrhu ocjenjivanja valjanosti Direktive 2008/101 može pozivati samo na:

– prvo, u granicama ispitivanja očite pogreške u ocjeni, koja se može pripisati Uniji u pogledu njezine nadležnosti da s obzirom na ta načela donese tu direktivu:

– načelo da svaka država ima potpuni i isključivi suverenitet nad svojim zračnim prostorom,

– načelo da nijedna država nema pravo zahtijevati da bilo koji dio otvorenog mora podvrgne svojoj suverenosti i

– načelo koje jamči slobodu prelijetanja otvorenog mora,

– i drugo:

– članak 7., članak 11. stavak 1. i stavak 2. točku (c) Sporazuma o otvorenom nebu i

– članak 15. stavak 3. tog sporazuma u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4.

*B – Drugo, treće i četvrto pitanje*

112 Svojim drugim, trećim i četvrtim pitanjem, nakon što je dobio odgovor Suda na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li Direktiva 2008/101, ako je i u mjeri u kojoj je namijenjena za primjenu sustava trgovanja emisijskim jedinicama na dijelove letova koji se odvijaju izvan zračnog prostora država članica, uključujući letove zrakoplova registriranih u trećim državama, valjana s obzirom na načela međunarodnog običajnog prava spomenuta u odgovoru Suda na prvo pitanje, kao i s obzirom na članak 7. i članak 11. stavak 1. i stavak 2. točku (c) Sporazuma o otvorenom nebu i na članak 15. stavak 3. tog sporazuma u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4.

113 Uzimajući u obzir tekst tih pitanja i činjenicu da su tužitelji u glavnom postupku zračni prijevoznici registrirani u trećoj državi, najprije treba utvrditi primjenjuje li se Direktiva 2008/101 i u kojoj mjeri na dijelove međunarodnih letova koje ti zračni prijevoznici obavljaju izvan zračnog prostora država članica. Zatim bi u tom kontekstu trebalo ispitati valjanost te direktive.

1. Područje primjene *ratione loci* Direktive 2008/101

114 Direktiva 2003/87 primjenjuje se, u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 1., na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na šest stakleničkih plinova navedenih u Prilogu II., jedan od kojih je CO<sub>2</sub>.

- 115 Direktivom 2008/101 izmijenjen je Prilog I. Direktivi 2003/87 umetanjem kategorije djelatnosti pod naslovom „Zrakoplovstvo” i dodavanjem drugog podstavka u stavku 2. uvoda Priloga, koji glasi: „Od 1. siječnja 2012. uključuju se svi letovi sa slijetanjem u i polijetanjem iz zračnih luka koje [sa slijetanjem na aerodrome i polijetanjem s aerodroma koji] se nalaze na državnom području države članice na koju se odnosi Ugovor.”
- 116 Isključenja navedena u Prilogu I., kada se radi o zrakoplovima koji polijeću s aerodroma Unije, ne obuhvaćaju kriterije povezane s aerodromom slijetanja odnosno, kada se radi o zrakoplovima koji slijeću na aerodrom Unije, s aerodromom polijetanja. Stoga se Direktiva 2008/101 primjenjuje jednako na dolazne i odlazne letove na području Unije, uključujući i letove s aerodroma odnosno na aerodrome koji se nalaze izvan tog područja. To, uostalom, proizlazi iz uvodne izjave 16. Direktive 2008/101.
- 117 Tako se ta direktiva kao takva ne primjenjuje na letove koji se obavljaju iznad državnog područja država članica Unije ili trećih država ako zrakoplov ne slijeće na aerodrom odnosno ne polijeće s aerodroma koji se nalazi na državnom području države članice.
- 118 S druge strane, ako zrakoplov koji polijeće s aerodroma koji se nalazi na državnom području treće države sleti na aerodrom koji se nalazi na državnom području jedne od država članica Unije, ili ako je odredište zrakoplova koji polijeće s takvog aerodroma neki aerodrom koji se nalazi u trećoj državi, iz dijela B. Priloga IV. Direktivi 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2008/101, proizlazi da operatori zrakoplova koji obavljaju takve letove moraju prijaviti svoje emisije u svrhu određivanja, u skladu s člankom 12. stavkom 2.a Direktive 2003/87, kako je umetnut Direktivom 2008/101, broja emisijskih jedinica koje moraju predati za prethodnu kalendarsku godinu, odnosno broja koji odgovara provjerenim emisijama i koji se mora izračunati iz podataka o svim tim letovima.
- 119 Za izračun „tonskih kilometara” uzima se u obzir potrošnja goriva, koja se određuje pomoću izračunske formule namijenjene za utvrđivanje, kad god je to moguće, stvarne potrošnje goriva za letove na koje se odnosi Direktiva 2008/101.
- 120 U okviru glavnog postupka, valjanost Direktive 2008/101 valja ispitati s tog aspekta, povezanog s uzimanjem u obzir potrošnje goriva za sve međunarodne letove sa slijetanjem na aerodrome i polijetanjem s aerodroma koji se nalaze na državnom području država članica.
2. Nadležnost Unije za donošenje Direktive 2008/101 s obzirom na pravila međunarodnog običajnog prava na koja se može pozivati u okviru glavnog postupka
- 121 Kako je navedeno u točki 108. ove presude, tri načela međunarodnog običajnog prava na koja se u ovom predmetu može pozivati da bi Sud ocijenio valjanost Direktive 2008/101 u velikoj su mjeri povezana s teritorijalnim područjem primjene Direktive 2003/87 kako je izmijenjena Direktivom 2008/101.
- 122 Na samom početku treba napomenuti da pravo Unije, a posebno Direktiva 2008/101, ne može imati za posljedicu da Direktiva 2003/87 kao takva postane primjenjiva na

zrakoplove koji su registrirani u trećim državama i prelijeću treće države ili otvoreno more.

- 123 Pri izvršavanju svojih ovlasti Unija mora poštovati međunarodno pravo i zato Direktivu 2008/101 treba tumačiti, a njezino područje primjene ograničiti, s obzirom na relevantna pravila međunarodnog pomorskog prava i međunarodnog zrakoplovnog prava (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Poulsen i Diva Navigation t. 9.).
- 124 S druge strane, propis Unije može se primjenjivati na operatora zrakoplova kada je njegov zrakoplov na državnom području jedne od država članica i, točnije, na aerodromu koji se nalazi na tom području, budući da u takvom slučaju taj zrakoplov podliježe neograničenoj sudskoj nadležnosti te države članice i Unije (vidjeti po analogiji gore navedenu presudu, Poulsen i Diva Navigation, t. 28.).
- 125 Pri utvrđivanju kriterija za primjenu Direktive 2008/101 na operatore zrakoplova registrirane u državi članici ili trećoj državi, koji se temelji na činjenici da ti zrakoplovi obavljaju letove s dolascima na aerodrome i odlascima s aerodroma na državnom području jedne od država članica, Direktiva 2008/101, budući da primjenu sustava utvrđenog Direktivom 2003/87 proširuje na zrakoplovstvo, ne krši načelo teritorijalnosti ni suverenitet koji treće države, iz kojih se pri obavljanju tih letova polijeće ili u koje se slijeće, imaju nad zračnim prostorom iznad svojih državnih područja, budući da su ti zrakoplovi fizički na državnom području jedne od država članica Unije i na temelju toga podliježu neograničenoj sudskoj nadležnosti Unije.
- 126 Takva primjena prava Unije isto tako ne može utjecati na načelo slobode prelijetanja otvorenog mora budući da zrakoplov koji leti iznad otvorenog mora pri tom preletu ne podliježe sustavu trgovanja emisijskim jedinicama. Štoviše, takav zrakoplov pod određenim uvjetima može proći kroz zračni prostor jedne od država članica, a da operator zrakoplova pritom ne podliježe tom sustavu.
- 127 Operator takvog zrakoplova podliježe sustavu trgovanja emisijskim jedinicama članice samo ako se odluči koristiti komercijalnim zračnim linijama sa slijetanjem na aerodrome i polijetanjem s aerodroma koji se nalaze na državnom području države članice, zato što se pritom njegov zrakoplov nalazi na državnom području te države članice.
- 128 Što se tiče činjenice da je operator zrakoplova u takvoj situaciji dužan predati emisijske jedinice izračunane na temelju svih međunarodnih letova koje je taj zrakoplov obavio ili će obaviti s tog aerodroma ili na taj aerodrom, treba naglasiti da zakonodavac Unije, budući da je cilj politike Unije osigurati visoku razinu zaštite u skladu s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, može u načelu odlučiti da će na području Unije dozvoliti obavljanje komercijalne djelatnosti, u ovom slučaju zračnog prijevoza, samo pod uvjetom da operatori ispunjavaju kriterije koje je postavila Unija i koji su namijenjeni za ispunjavanje ciljeva zaštite okoliša koje si je Unija odredila, posebno kada ti ciljevi proizlaze iz međunarodnog sporazuma u okviru kojeg je Unije preuzela obveze, kao što je Okvirna konvencija i Kyotski protokol.
- 129 Nadalje, činjenica da u okviru primjene propisa Unije o zaštiti okoliša određeni elementi koji doprinose onečišćenju zraka, mora ili kopnenih državnih područja neke države članice proizlaze iz događaja koji se djelomično odvijaju izvan tog područja

nije takva da, s obzirom na načela međunarodnog običajnog prava na koja se može pozivati u glavnom postupku, dovodi u pitanje potpunu primjenjivost prava Unije na tom području (vidjeti u tom smislu, u vezi s primjenom prava u području tržišnog natjecanja, gore navedenu presudu Ahlström Osakeyhtiö i dr./Komisija, t. od 15. do 18., a u vezi s ugljikovodicima koji su slučajno izliveni izvan teritorijalnog mora države članice presudu od 24. lipnja 2008., Commune de Mesquer, C 188/07, Zb., str. I-4501., t. od 60. do 62.).

- 130 Iz toga slijedi da je Unija bila nadležna da s obzirom na načela međunarodnog običajnog prava na koja se može pozivati u okviru glavnog postupka donese Direktivu 2008/101, u mjeri u kojoj ta Direktiva sustav trgovanja emisijskim jedinicama utvrđenog Direktivom 2003/87 proširuje na sve letove sa slijetanjem na aerodrome i polijetanje s aerodroma koji se nalaze na državnom području neke države članice.

### 3. Valjanost Direktive 2008/101 s obzirom na Sporazum o otvorenom nebu

#### a) Valjanost Direktive 2008/101 s obzirom na članak 7. Sporazuma o otvorenom nebu

- 131 ATA i dr. u biti tvrde da Direktiva 2008/101 krši članak 7. Sporazuma o otvorenom nebu, budući da, u mjeri u kojoj se odnosi na njih, članak 7. propisuje da zrakoplovi uključeni u međunarodnu zračnu plovidbu moraju poštovati zakone i propise Unije samo ako na državno područje država članica ulaze ili iz njega odlaze ili, kada se radi o zakonima i propisima Unije koji uređuju eksploataciju i plovidbu takvih zrakoplova, dok su unutar tog državnog područja. Oni drže da se Direktivom 2008/101 sustav trgovanja emisijskim jedinicama utvrđen Direktivom 2003/87 nastoji primjenjivati ne samo na ulazak zrakoplova na državno područje država članica ili na njihov odlazak s tog područja, već i na one dijelove letova koji se obavljaju iznad otvorenog mora trećih država.
- 132 S tim u vezi dovoljno je napomenuti da Direktiva 2008/101 ne može imati za posljedicu to da Direktiva 2003/87 kao takva postane primjenjiva na zrakoplove koji su registrirani u trećim državama i prelijeću treće države ili otvoreno more.
- 127 Operator takvog zrakoplova podliježe sustavu trgovanja emisijskim jedinicama samo ako se odluči koristiti komercijalnim zračnim linijama sa slijetanjem na aerodrome i polijetanjem s aerodroma koji se nalaze na državnom području države članice, zato što se za svoje zrakoplove koristi tim aerodromima.
- 134 Direktiva 2008/101 propisuje da Direktivu 2003/87 treba primjenjivati na letove sa slijetanjem na aerodrome i polijetanjem s aerodroma koji se nalaze na državnom području države članice. Budući da se taj pravni propis odnosi na ulazak zrakoplova uključenih u međunarodnu zračnu plovidbu, europsku i transatlantsku, na državno područje države članice ili njihov izlazak iz državnog područja države članice, iz samog teksta članka 7. stavka 1. Sporazuma o otvorenom nebu proizlazi da se taj pravni propis primjenjuje na sve zrakoplove kojima se koriste zračni prijevoznici druge stranke tog Sporazuma i da ti zrakoplovi moraju udovoljavati zahtjevima tog propisa.
- 135 Iz toga slijedi da članak 7. stavak 1. Sporazuma o otvorenom nebu ne isključuje primjenu sustava trgovanja emisijskim jedinicama utvrđenog Direktivom 2003/87 na



operatore zrakoplova, kao što su zračni prijevoznici sa sjedištem u Sjedinjenim Državama, kada su njihovi zrakoplovi uključeni u letove sa slijetanjem na aerodrom ili polijetanjem s aerodroma koji se nalazi na državnom području države članice.

b) Valjanost Direktive 2008/101 s obzirom na članak 11. stavak 1. i stavak 2. točku (c) Sporazuma o otvorenom nebu

- 136 ATA i dr. i IATA u biti tvrde da proširenjem sustava za trgovanje emisijskim jedinicama propisanog Direktivom 2003/87 na međunarodno zrakoplovstvo, Direktiva 2008/101 krši obvezu izuzimanja natočenog goriva od taksi, carina, pristojbi i naknada, koju ima Unija i koja je utvrđena člankom 11. stavkom 1. i stavkom 2. točkom (c) Sporazuma o otvorenom nebu. Te stranke u glavnom postupku posebno navode da Unija može naplaćivati samo naknade koje se izračunavaju na temelju cijene pruženih usluga, ali da sustav propisan Direktivom 2003/87 ne pripada u tu iznimku.
- 137 S tim u vezi valja napomenuti da je cilj navedenih odredaba iz Sporazuma o otvorenom nebu urediti određene aspekte povezane s ekonomskom cijenom zračnog prijevoza te istodobno osigurati jednake uvjete za zračne prijevoznike. Te odredbe, na temelju načela reciprociteta, između ostalog zabranjuju određene oblike uvoznih carina, taksi, pristojbi i naknada za gorivo.
- 138 Pravila navedena u Direktivi 2008/101 namijenjena su za proširenje sustava trgovanja emisijskim jedinicama uspostavljenog Direktivom 2003/87 na operatore zrakoplova. Prema tome, ta pravila imaju za cilj poboljšanje zaštite okoliša.
- 139 Osim toga, valja podsjetiti da, ako je krajnji cilj sustava trgovanja emisijskim jedinicama zaštititi okoliš smanjenjem emisija stakleničkih plinova, ovaj sustav sam po sebi ne smanjuje te emisije, nego potiče i promiče nastojanje da se smanjenje tih emisija na zadanu razinu postigne uz najniže moguće troškove. Korist za okoliš ovisi o strogosti pri određivanju ukupne količine emisijskih jedinica koje se dodjeljuju, što predstavlja ukupno ograničenje emisija koje su dopuštene tim sustavom (presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, Zb., str. I-9895., t. 31.).
- 140 Iz toga isto tako proizlazi da se ekonomska logika sustava trgovanja emisijskim jedinicama sastoji u tome da se uz najniže troškove osiguraju smanjenja emisija stakleničkih plinova koja su nužna za postizanje unaprijed određenih rezultata. Namjena tog sustava je, posebno omogućavanjem prodaje dodijeljenih emisijskih jedinica, potaknuti svakog sudionika u sustavu da emitira manje količine stakleničkih plinova od onih za koje su mu dodijeljene emisijske jedinice, kako bi višak tih emisijskih jedinica mogao prodati drugom sudioniku čije količine emisija premašuju količinu emisijskih jedinica koje su mu dodijeljene (gore navedena presuda Atlantique i Lorraine i dr., t. 32.).
- 141 Istina je da se je u području zrakoplovstva zakonodavac Unije, kao što to proizlazi iz dijela B. Priloga IV. Direktivi 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2008/101, odlučio upotrijebiti potrošnju goriva zrakoplova operatora kao osnovu za postavljanje formule za izračun emisija tih operatora u vezi s letovima koje obavljaju svojim zrakoplovima i koji su obuhvaćeni tim Prilogom. Operatori zrakoplova stoga moraju

predati broj emisijskih jedinica koji je jednak količini njihovih emisija iz prethodne kalendarske godine, koja se izračuna na temelju njihove potrošnje goriva za sve njihove letove obuhvaćene tom direktivom i faktora emisije.

- 142 Međutim, u suprotnosti sa značajkama na temelju kojih se određuju obvezna davanja za držanje i potrošnju goriva, u okviru djelovanja sustava trgovanja emisijskim jedinicama ne postoji izravna i neraskidiva veza između količine goriva koju zrakoplov ima ili potroši i novčanog opterećenja operatora zrakoplova. Stvaran trošak za operatora koji proizlazi iz količine emisijskih jedinica koje treba predati, izračunane između ostalog na temelju potrošnje goriva, ne ovisi, budući da se radi o mjeri koja se temelji na tržištu, izravno o broju emisijskih jedinica koje treba predati, već o broju emisijskih jedinica koje su tom operatoru prvotno dodijeljene i o njihovoj tržišnoj cijeni kad se ukaže potreba za kupovinom dodatnih emisijskih jedinica da bi se pokrile emisije tog operatora. Osim toga, nije isključena ni mogućnost da operator zrakoplova, iako je imao ili potrošio gorivo, nema nikakvo novčano opterećenje kao rezultat toga što sudjeluje u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama, ili će čak ostvariti profit prijenosom viška svojih emisijskih jedinica.
- 143 Iz toga slijedi da, za razliku od carina, taksu, pristojbi i naknada za potrošnju goriva, sustav uveden Direktivom 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2008/101, osim činjenice da nije namijenjen za stvaranje prihoda za javna tijela, ni na koji način ne omogućuje da se na temelju procjene i unaprijed određene stope izračuna iznos koji treba platiti po toni potrošenog goriva za sve letove obavljene u jednoj kalendarskoj godini.
- 144 Prema tome, taj se sustav u osnovi razlikuje od švedskog sustava o kojem se radilo u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 10. lipnja 1999., Braathens (C-346/97, Zb., str. I-3419.), u kojoj je Sud u točki 23. ocijenio, u vezi s taksom za zaštitu okoliša koja se u cijelosti plaća državi, da se ta taksa zaračunava na samu potrošnju goriva, posebno zato što postoji izravna i neraskidiva veza između potrošnje goriva i onečišćujućih tvari obuhvaćenih tom taksom te da ta taksa stoga u okviru domaćeg komercijalnog zrakoplovstva predstavlja trošarinu kojom se krši izuzeće propisano navedenim relevantnim direktivama.
- 145 S obzirom na sve navedeno, ne može se tvrditi da Direktiva 2008/101 obuhvaća neki oblik obvezne pristojbe u korist javnih tijela koji bi se mogao smatrati carinom, taksom, pristojbom ili naknadom za gorivo koje drže ili su potrošili operatori zrakoplova.
- 146 Činjenica da operatori zrakoplova mogu kupiti dodatne emisijske jedinice kako bi pokrili svoje stvarne emisije ne samo od drugih operatora već i od javnih tijela u okviru javne dražbe za 15 % ukupne količine emisijskih jedinica, nikako ne može baciti sumnju na taj nalaz.
- 147 Stoga je jasno da Direktiva 2008/101 proširenjem primjene Direktive 2003/87 na zrakoplovstvo ni na koji način ne krši obvezu odobravanja izuzeća koje se primjenjuje na natočeno gorivo, kako je utvrđeno u članku 11. stavku 1. i stavku 2. točki (c) Sporazuma o otvorenom nebu, s obzirom na to da sustav trgovanja emisijskim jedinicama zbog svojih posebnih značajki predstavlja tržišnu mjeru, a ne carinu, taksu, pristojbu ili naknadu za natočeno gorivo.

- c) Valjanost Direktive 2008/101 s obzirom na članak 15. stavak 3. Sporazuma o otvorenom nebu u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4.
- 148 ATA i dr. u biti navode da se primjenom Direktive 2003/87 na zračne prijevoznike sa sjedištem u Sjedinjenim Državama krši članak 15. stavak 3. Sporazuma o otvorenom nebu, budući da takva mjera zaštite okoliša nije usklađena s relevantnim standardima ICAO-a. Nadalje, time što primjenu sustava utvrđenog Direktivom 2003/87 proširuje na zrakoplovstvo, Direktiva 2008/101 predstavlja mjeru koja ograničava posebno opseg prometa i učestalost usluga, čime krši članak 3. stavak 4. tog sporazuma. I konačno, primjena takvog sustava ima za posljedicu naknadu koja nije usklađena s člankom 15. Čikaške konvencije, odnosno s odredbom koju su se stranke Sporazuma o otvorenom nebu obvezale poštovati na temelju članka 3. stavka 4. tog sporazuma.
- 149 Prije svega valja napomenuti da, u svakom slučaju, ni sud koji je uputio zahtjev ni ATA i dr. nisu dostavili materijale koji bi ukazivali na to da je Unija, donošenjem Direktive 2008/101, koja Direktivu 2003/87 čini primjenjivom na zrakoplovstvo, prekršila standarde zaštite okoliša u zrakoplovstvu koje je ICAO usvojio u smislu članka 15. stavka 3. Sporazuma o otvorenom nebu. Osim toga, opća načela za izradu i provedbu tržišnih mjera („*Market-Based Measures*”), (dalje u tekstu: tržišne mjere (MBM)) utvrđena u prilogu Rezoluciji A/37-19 Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) ne ukazuju na to da bi tržišne mjere (MBM), kao što je sustav Unije za trgovanje emisijskim jedinicama, bile u suprotnosti sa standardima zaštite okoliša u zrakoplovstvu koje je usvojio ICAO.
- 150 U tom prilogu, u točki (b) odnosno točki (f), navodi se da bi tim tržišnim mjerama (MBM) trebalo, s jedne strane, podržati smanjivanje emisija stakleničkih plinova iz međunarodnog zrakoplovstva, a s druge strane, da se uvedene tržišne mjere (MBM) ne bi smjele primjenjivati dvostruko, nego tako da se emisije CO<sub>2</sub> iz međunarodnog zrakoplovstva u okviru takvih sustava računaju samo jednom.
- 151 To točno odgovara cilju formuliranom u članku 25.a Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2008/101, kojim se nastoji osigurati optimalno međudjelovanje sustava trgovanja emisijskim jedinicama Unije i tržišnih mjera (MBM) koje bi mogle usvojiti treće države, tako da se ti sustavi ne primjenjuju dvostruko na zrakoplove koji se rabe u međunarodnom prometu, bez obzira na to jesu li registrirani u državi članici ili trećoj državi. Takav cilj, štoviše, odgovara cilju iz članka 15. stavka 7. Sporazuma o otvorenom nebu.
- 152 Što se tiče valjanosti Direktive 2008/101 s obzirom na drugu rečenicu iz članka 15. stavka 3. Sporazuma o otvorenom nebu, valja napomenuti da ta odredba, u vezi s člankom 3. stavkom 4. tog sporazuma, ne sprečava njegove stranke da donose mjere kojima bi ograničile opseg prometa, učestalost ili redovitost usluga, ili tipove zrakoplova koje rabe zračni prijevoznici sa sjedištem na državnom području tih stranaka, ako su te mjere povezane sa zaštitom okoliša.
- 153 Članak 3. stavak 4. Sporazuma o otvorenom nebu izričito predviđa da nijedna ugovorna stranka ne smije postavljati takva ograničenja „osim ako se to može zahtijevati radi [...] razloga u vezi [s] okoliša[em] ”. Nadalje, treba napomenuti da sustav za trgovanje emisijskim jedinicama ni u kojem slučaju ne postavlja nikakva ograničenja za emisije zrakoplova koji polijeću s aerodroma ili slijeću na aerodrom

koji se nalazi na državnom području države članice niti ne ograničava učestalost ili redovitost usluge, budući da je temeljna obveza operatora zrakoplova da predaju emisijske jedinice koje odgovaraju njihovim stvarnim emisijama. Isto se tako, iz razloga navedenih u točkama od 141. do 147. ove presude ne može smatrati naknadom zračne luke.

- 154 Međutim, članak 15. stavak 3. Sporazuma o otvorenom nebu, u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4., predviđa da ako stranke Sporazuma o otvorenom nebu usvoje takve mjere zaštite okoliša, te mjere treba, kao što proizlazi iz točke 99. ove presude, primjenjivati na nediskriminirajući način na sve predmetne zrakoplove.
- 155 U tom smislu valja napomenuti da je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 21. Direktive 2008/101, Unija izričito propisala jedinstvenu primjenu sustava trgovanja emisijskim jedinicama na sve operatore zrakoplova na linijama s polijetanjem s aerodroma ili slijetanjem na aerodrom koji se nalazi na državnom području neke države članice i da je posebno nastojala poštovati nediskriminirajuće odredbe dvostranih sporazuma o uslugama zračnog prijevoza s trećim zemljama, kao što su odredbe u članku 2. i članku 3. stavku 4. Sporazuma o otvorenom nebu.
- 156 Stoga Direktiva 2008/101, budući da izričito propisuje da se sustav trgovanja emisijskim jedinicama na nediskriminirajući način primjenjuje na operatore zrakoplova sa sjedištem u Uniji i u trećim državama, nije nevaljana s obzirom na članak 15. stavak 3. Sporazuma o otvorenom nebu, u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4.
- 157 Uzimajući u obzir sve gore navedeno, valja zaključiti da ispitivanjem Direktive 2008/101 nisu otkriveni elementi koji bi bili takve naravi da utječu na njezinu valjanost.

#### IV – Troškovi

- 158 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Među načelima i odredbama međunarodnog prava koje navodi sud koji je uputio zahtjev, u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, a u svrhu ocjenjivanja valjanosti Direktive 2008/101 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice, može se pozivati samo na:**

– prvo, u granicama ispitivanja očite pogreške u ocjeni koja se može pripisati Uniji s obzirom na njezinu nadležnost da s obzirom na ta načela donese tu direktivu:

– načelo da svaka država ima potpuni i isključivi suverenitet nad svojim zračnim prostorom,

– načelo da nijedna država nema pravo zahtijevati da bilo koji dio otvorenog mora podvrgne svojoj suverenosti i

– načelo koje jamči slobodu prelijetanja otvorenog mora,

– i drugo:

– članak 7. i članak 11. stavak 1. i stavak 2. točka (c) Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država, s jedne strane, i Europske unije i njezinih država članica, s druge strane, kako je izmijenjen Protokolom i

– članak 15. stavak 3. tog Sporazuma u vezi s njegovim člankom 2. i člankom 3. stavkom 4.

2. Ispitivanjem Direktive 2008/101 nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na njezinu valjanost.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: engleski