

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 6 octombrie 2011¹

Cuprins

I — Introducere	I - 13769
II — Cadrul juridic	I - 13770
A — Dreptul internațional	I - 13770
1. Convenția de la Chicago	I - 13770
2. Protocolul de la Kyoto	I - 13772
3. Acordul „Cer Deschis” dintre UE și SUA	I - 13773
B — Dreptul Uniunii	I - 13776
C — Dreptul național	I - 13781
III — Acțiunea principală	I - 13781
IV — Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare și procedura în fața Curții	I - 13782
V — Apreciere	I - 13784
A — Cu privire la invocarea unor acorduri internaționale și a unor principii de drept internațional drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101 (prima întrebare)	I - 13786

¹ — Limba originală: germana.

1. Acorduri internaționale [prima întrebare literele e)-g)]	I - 13787
a) Convenția de la Chicago [prima întrebare litera e)]	I - 13787
i) Inexistența obligativității de a respecta Convenția de la Chicago în temeiul articolului 351 TFUE	I - 13787
ii) Inexistența obligației de a respecta Convenția de la Chicago în temeiul succesiunii funcționale	I - 13789
iii) Concluzie intermediară	I - 13790
b) Protocolul de la Kyoto și Acordul „Cer Deschis” [prima întrebare literele f) și g)]	I - 13790
i) Observație introductivă	I - 13791
ii) Protocolul de la Kyoto [prima întrebare litera g)]	I - 13793
— Natura și economia Protocolului de la Kyoto	I - 13794
— Articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto	I - 13795
iii) Acordul „Cer Deschis” [prima întrebare litera f)]	I - 13796
— Natura și economia Acordului „Cer Deschis”	I - 13796
— Cu privire la caracterul necondiționat și suficient de precis al conținutului dispozițiilor din Acordul „Cer Deschis” puse în discuție	I - 13799
iv) Concluzie intermediară	I - 13802
2. Drept internațional cutumiar [prima întrebare, literele a)-d)]	I - 13802
a) Cu privire la existența principiilor de drept internațional cutumiar puse în discuție și la obligația Uniunii Europene de a le respecta	I - 13803

i)	Suveranitatea statelor asupra spațiului lor aerian [prima întrebare litera a)]	I - 13804
ii)	Ilegitimitatea revendicărilor de suveranitate asupra mării libere [prima întrebare litera b)]	I - 13805
iii)	Libertatea zborurilor deasupra mării libere [prima întrebare litera c)]	I - 13806
iv)	Presupusa jurisdicție exclusivă asupra aeronavelor care survolează marea liberă [prima întrebare litera d)]	I - 13806
b)	Cu privire la adecvarea principiilor de drept internațional cutumiar puse în discuție, pentru a servi drept criteriu de examinare a validității într-o acțiune formulată de o persoană fizică sau juridică .	I - 13808
3.	Concluzie intermediară	I - 13809
B —	Cu privire la compatibilitatea Directivei 2008/101 cu acordurile internaționale și cu principiile de drept internațional cutumiar invocate (a doua, a treia și a patra întrebare)	I - 13809
1.	Compatibilitatea cu anumite principii de drept internațional cutumiar (a doua întrebare)	I - 13809
a)	Cu privire la inexistența efectului extrateritorial al sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii	I - 13810
b)	Cu privire la existența unui element de legătură teritorială suficient	I - 13811
c)	Cu privire la inexistența unei atingeri aduse suveranității statelor terțe	I - 13813
d)	Concluzie intermediară	I - 13813
2.	Compatibilitatea cu anumite acorduri internaționale (a treia și a patra întrebare)	I - 13814
a)	Legalitatea includerii tronsoanelor de zbor situate în afara spațiului aerian al UE în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii (a treia întrebare)	I - 13814

i)	Compatibilitatea cu articolele 1, 11 și 12 din Convenția de la Chicago [a treia întrebare litera a)]	I - 13814
ii)	Compatibilitatea cu articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” [a treia întrebare litera b)]	I - 13816
b)	Legalitatea acțiunii individuale a Uniunii Europene în afara OACI [a patra întrebare litera a)]	I - 13817
i)	Compatibilitatea cu articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto	I - 13817
ii)	Compatibilitatea cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”	I - 13820
—	Inexistența unor standarde OACI de protecție a mediului contrare	I - 13820
—	Absența unei încălcări a interdicției de discriminare din Acordul „Cer Deschis”	I - 13822
—	Absența unei interdicții pentru acțiunea individuală în afara cadrului OACI	I - 13824
c)	Absența unei încălcări a interdicției taxelor de intrare sau ieșire a aeronavelor [a patra întrebare litera b)]	I - 13825
d)	Absența unei încălcări a interdicției pentru taxele și impozitele pe combustibil [a patra întrebare litera c)]	I - 13828
i)	Cu privire la interdicția de aplicare a accizelor pe combustibili	I - 13829
ii)	Cu privire la interzicerea taxelor vamale pe combustibil	I - 13831
iii)	Concluzie intermediară	I - 13831
C —	Rezumat	I - 13831
VI —	Concluzie	I - 13832

I — Introducere

1. Sistemul de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră adoptat de Uniunea Europeană în anul 2003 reprezintă o componentă centrală a politicii europene de protecție a climei². Pe de o parte, acest sistem este menit să transpună în practică obiective importante ale instituțiilor europene referitoare la politica de mediu; pe de altă parte, servește la îndeplinirea obligațiilor pe care Uniunea și statele membre și le-au asumat începând cu anii '90 în cadrul Organizației Națiunilor Unite, în special prin așa-numitul Protocol de la Kyoto.

2. Directiva 2008/101/CE³ prevede că, începând cu 1 ianuarie 2012, și activitățile de aviație vor fi incluse în acest sistem UE de comercializare a cotelor de emisii.

2 — În cel de al șaselea program comunitar de acțiune pentru mediu se prevede, de exemplu, că „elaborarea unui cadru comunitar pentru dezvoltarea de schimburi eficiente cu drepturi de emisie de CO₂, cu posibilitatea extinderii și la alte gaze cu efect de seră” reprezintă o „acțiune prioritară” a Uniunii Europene în combaterea schimbărilor climatice [articolul 5 alineatul (2) punctul (i) litera (b) din Decizia nr. 1600/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iulie 2002 de stabilire a celui de-al șaselea program comunitar de acțiune pentru mediu, JO L 242, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 247]; a se vedea de asemenea Comunicarea Comisiei din 9 februarie 2005 – Strategia pentru combaterea eficientă a schimbărilor climatice la nivel global [COM(2005) 35 final], în care, la titlul 7 punctul 4, se prevede că „utilizarea continuă a instrumentelor orientate către piață și flexibile”, inclusiv a comerțului cu emisii, trebuie să constituie un „element al viitoarei strategii pentru protecția climei a Uniunii Europene”.

3 — Directiva 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2009, L 8, p. 3).

3. Mai multe companii aeriene și asociații de companii aeriene cu sediul în Statele Unite ale Americii (SUA) și în Canada obiectează la această inițiativă și contestă în fața High Court of Justice of England & Wales măsurile de transpunere a Directivei 2008/101 luate de Regatul Unit. În acest sens, ele argumentează că, prin includerea transportului aerian internațional – în special a transportului aerian transatlantic – în sistemul său de comercializare a cotelor de emisie, Uniunea Europeană încalcă o serie de principii ale dreptului internațional cutumiar, precum și diverse acorduri internaționale.

4. Curtea este chemată să se pronunțe, cu titlu preliminar, asupra validității Directivei 2008/101. Hotărârărea sa ar avea o semnificație fundamentală nu numai pentru elaborarea viitoare a politicii europene de protecție a climei, ci și în general pentru raportul dintre dreptul Uniunii și dreptul internațional cutumiar. În special, trebuie clarificat dacă și în ce măsură particularii pot invoca în fața Curții anumite acorduri internaționale și principii ale dreptului internațional cutumiar pentru a anula un act juridic al Uniunii Europene.

II — Cadrul juridic

„Statele contractante recunosc că fiecare stat are suveranitatea completă și exclusivă asupra spațiului aerian de deasupra teritoriului său.”

A — *Dreptul internațional*

5. În cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare sunt invocate, pe de o parte, anumite principii ale dreptului internațional cumtumiari, iar, pe de altă parte, diferite acorduri internaționale, în special Convenția de la Chicago, Protocolul de la Kyoto și așa-numitul Acord „Cer Deschis”, dintre Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii.

7. Capitolul II din Convenția de la Chicago („Survoul teritoriului statelor contractante”) prevede la articolul 11, intitulat „Aplicarea reglementărilor privind navigația aeriană”, următoarele:

„Sub rezerva dispozițiilor prezentei Convenții, legile și regulamentele unui stat contractant, privitoare la intrarea și ieșirea de pe teritoriul său a aeronavelor folosite în navigația aeriană internațională sau privitoare la exploatarea și la navigația acestor aeronave în timpul prezenței lor în limitele teritoriului său, se vor aplica, fără deosebire de naționalitate, aeronavelor tuturor statelor contractante, respectivele aeronave trebuind să li se conformeze la intrarea și la ieșirea de pe teritoriului statului în cauză și atât timp cât se află pe acest teritoriu.”

1. Convenția de la Chicago

6. Este adevărat că nu Uniunea Europeană este semnatară Convenției privind aviația civilă internațională⁴ (denumită în continuare „Convenția de la Chicago”), deschisă spre semnare la Chicago la data de 7 decembrie 1944, ci toate cele 27 de state membre ale Uniunii. Capitolul I din convenție („Principii generale și aplicarea Convenției”) cuprinde la articolul 1 o dispoziție cu privire la suveranitatea asupra spațiului aerian:

8. În plus, cu privire la „regulile de zbor”, la articolul 12 al Convenției de la Chicago se specifică următoarele:

„Fiecare stat contractant se angajează să adopte măsuri menite să asigure ca toate aeronavele care survolează teritoriul său sau manevrează deasupra acestuia, precum și toate aeronavele cu însemnele naționalității sale, oriunde s-ar găsi, să se conformeze regulilor și regulamentelor aplicabile în locul respectiv zborului și manevrei aeronavelor. Fiecare stat

4 — *Recueil des Traités des Nations Unies* (RTNU), vol. 15, p. 295.

contractant se angajează să vegheze ca propriile sale regulamente să rămână, în această privință și cât mai mult posibil, conforme cu acelea care vor fi stabilite din timp în timp, în aplicarea prezentei Convenții. Deasupra mării libere se vor respecta regulile ce se vor stabili în aplicarea prezentei Convenții. Fiecare stat contractant se obligă să urmărească orice persoană care ar încălca regulamentele aplicabile.”

9. Articolul 15 din Convenția de la Chicago se referă la „Taxe de aeroport și drepturi similare”:

„Orice aeroport al unui stat contractant, care este deschis folosinței publice pentru aeronavele naționale ale acestui stat, va fi, [...], deschis, de asemenea, în aceleași condiții, aeronavelor tuturor celorlalte state contractante. [...]

Taxele pe care un stat contractant le-ar stabili sau a căror stabilire ar putea să o permită pentru utilizarea de către aeronavele oricărui alt stat contractant a aeroporturilor și a instalațiilor menționate necesare navigației aeriene, nu vor trebui să depășească:

- a) pentru aeronavele care nu sunt folosite în servicii aeriene internaționale regulate, taxele ce se plătesc de aeronavele sale naționale de același tip, folosite în servicii similare.

- b) pentru aeronavele folosite în servicii aeriene internaționale regulate, taxele ce se plătesc de aeronavele sale naționale folosite în servicii internaționale similare.

Toate aceste taxe vor fi publicate și comunicate Organizației Aviației Civile Internaționale [...] Niciun drept, nicio taxă sau altă sarcină motivate numai prin tranzitul, intrarea sau ieșirea unei aeronave nu vor fi impuse de un stat contractant nici aeronavelor unui alt stat contractant, nici persoanelor și bunurilor ce se găsesc la bordul aeronavelor respective.”

10. Capitolul IV din Convenția de la Chicago („Măsuri destinate să înlesnească navigația aeriană”) include articolul 24, ce reglementează „Taxele vamale” și care prevede, printre altele:

- „a) Orice aeronavă care efectuează un zbor spre sau dinspre teritoriul unui stat contractant, sau deasupra acestui teritoriu, va fi scutită temporar de taxe vamale, în condițiile stabilite de regulamentele vamale ale acestui stat. Carburanții [...] care se găsesc în aeronava aparținând unui stat contractant la sosirea pe teritoriul unui alt stat contractant și care se găseau încă la bord la plecarea sa din acest teritoriu vor fi scutite de taxe vamale, de cheltuieli de control sau alte taxe și drepturi similare impuse de stat sau de autoritățile locale. [...]

[...]”

11. Prin Convenția de la Chicago s-a instituit Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI), care, din anul 1947, are statutul de agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite⁵. La OACI sunt afiliate toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene, în timp ce Uniunea însăși nu are decât statutul de observator. OACI poate adopta norme cu forță juridică obligatorie, dar și recomandări de politică în domeniu.

2. Protocolul de la Kyoto

12. Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (denumit în continuare „Protocolul de la Kyoto”)⁶ a fost adoptat la 11 decembrie 1997 și a intrat în vigoare la 16 februarie 2005. Acesta a fost ratificat atât de Comunitatea Europeană din acea perioadă⁷, cât și de toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene.

13. Pentru părțile contractante incluse în categoria „țărilor

dezvoltate”⁸, Protocolul stabilește obligații pentru limitarea sau diminuarea emisiilor lor de gaze cu efect de seră de origine antropică. Pentru Uniunea Europeană și statele sale membre rezultă pentru intervalul 2008-2012 o obligație globală de reducere a emisiilor lor de gaze cu efect de seră cu 8 % față de nivelul din 1990⁹.

14. Potrivit articolului 2 alineatul (1) litera (a) punctul (vii) din Protocolul de la Kyoto, măsurile posibile pe care părțile la Protocolul de la Kyoto le vor aplica în vederea îndeplinirii obligațiilor ce le revin de limitare și reducere a emisiilor includ și

„măsuri de limitare și/sau de reducere a emisiilor de gaz cu efect de seră nereglementate de Protocolul de la Montréal în domeniul transporturilor”.

15. În plus, articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto prevede următoarele:

„Părțile incluse în anexa I încearcă să limiteze sau să reducă emisiile de gaze cu efect de seră nereglementate de Protocolul de la Montréal, provenind de la combustibilii folosiți în

5 — A se vedea în acest sens protocolul semnat la 1 octombrie 1947 la New York (RTNU, vol. 8, p. 315).

6 — JO 2002, L 130, p. 4, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 223 (RTNU, vol. 2303, p. 148).

7 — Decizia 2002/358/CE a Consiliului din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta (JO L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220).

8 — Lista părților contractante considerate țări dezvoltate și a unor țări în tranziție spre economia de piață se află în anexa I la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (adoptată la 9 septembrie 1992 la New York; JO 1994, L 33, p. 13, Ediție specială, 11/vol. 8, p. 134; RTNU, vol. 1771, p. 107); acestea includeau în principal Comunitatea Europeană din acea perioadă, precum și toate statele membre ale acesteia.

9 — Articolul 3 alineatul (1) din Protocolul de la Kyoto coroborat cu anexa I B și cu anexa II la acesta.

transporturile aeriene și maritime, lucrând prin intermediul Organizației Internaționale a Aviației Civile și, respectiv, al Organizației Maritime Internaționale.”

Protocolului de modificare din 2010 este aplicată cu titlu provizoriu de la 24 iunie 2010¹³.

3. Acordul „Cer Deschis” dintre UE și SUA

17. La articolul 2 din Acordul „Cer Deschis”, principiul „posibilității concurenței loiale și echitabile” este enunțat după cum urmează:

16. Acordul privind transportul aerian dintre Comunitatea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte¹⁰ (denumit în continuare „Acordul «Cer Deschis»”), a fost semnat în aprilie 2007 și a fost modificat prin Protocolul din 24 iunie 2010 (denumit în continuare „Protocolul de modificare din 2010”) în ceea ce privește mai multe aspecte¹¹. Versiunea inițială a Acordului „Cer Deschis” a fost aplicată provizoriu începând cu 30 martie 2008¹², iar versiunea rezultată ca urmare a

„Fiecare parte garantează companiilor aeriene ale ambelor părți posibilitatea concurenței loiale și echitabile pentru furnizarea serviciilor aeriene internaționale aflate sub incidența prezentului acord.”

18. Sub titlul „Acordarea drepturilor”, articolul 3 din Acordul „Cer Deschis”, mai precis alineatul (4) al acestui articol, stipulează următoarele:

„Fiecare parte contractantă permite fiecărei companii aeriene să determine frecvența și capacitatea serviciului aerian internațional pe care le oferă în baza criteriilor comerciale ale pieței. Urmând acest drept, nicio parte nu limitează unilateral volumul traficului,

10 — JO 2007, L 134, p. 4.

11 — Protocolul de modificare a acordului privind transportul aerian între Statele Unite ale Americii și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, semnat la 25 și 30 aprilie 2007, semnat la Luxemburg la 24 iunie 2010 (JO, L 223, p. 3).

12 — Articolul 25 punctul 1 din Acordul „Cer Deschis” coroborat cu articolul 1 alineatul (3) din Decizia 2007/339/CE a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reușiți în cadrul Consiliului, din 25 aprilie 2007 privind semnarea și aplicarea provizorie a Acordului privind transportul aerian dintre Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte (JO L 134, p. 1).

13 — Articolul 9 alineatul (1) din Protocolul de modificare din 2010 coroborat cu articolul 1 alineatul (3) din Decizia 2010/465/UE a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reușiți în cadrul Consiliului din 24 iunie 2010, privind semnarea și aplicarea cu titlu provizoriu a Protocolului de modificare a Acordului privind transportul aerian între Statele Unite ale Americii, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele sale membre, pe de altă parte (JO L 223, p. 1).

frecvența sau continuitatea serviciului, tipul sau tipurile de aeronave exploatate de companiile aeriene ale celeilalte părți și nici nu pretinde depunerea programelor pentru zborurile regulate sau charter sau a planurilor operaționale, cu excepția cazurilor cu motivație vamală, tehnică, operațională sau de mediu (în aplicarea articolului 15), în temeiul condițiilor uniforme în conformitate cu articolul 15 din convenție.”

19. Referitor la „Respectarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative”, articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” cuprinde următoarea reglementare:

„(1) Actele cu putere de lege și normele administrative ale unei părți, referitoare la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul său a aeronavelor care asigură un serviciu aerian internațional sau la exploatarea și navigarea acestor aeronave atunci când se află pe teritoriul său se aplică aeronavelor utilizate de către companiile aeriene ale celeilalte părți și sunt respectate la intrarea și ieșirea sau în timpul staționării acestora pe teritoriul primei părți.

(2) La intrarea, ieșirea și pe durata staționării unei aeronave pe teritoriul unei părți, actele cu putere de lege și normele administrative privind accesul pe acel teritoriu și ieșirea din acesta a pasagerilor, a echipajului sau a mărfurilor aeronavelor (în special cele referitoare la intrare, verificare, imigrare, pașapoarte, vamă și carantină sau, în cazul poștei, a reglamentelor poștale) trebuie să fie respectate de pasagerii și echipajele companiilor aeriene

ale celeilalte părți sau de alte persoane în numele lor, respectiv pentru mărfurile lor.”

20. Sub titlul „Drepturi și taxe vamale”, articolul 11 din Acordul „Cer Deschis” cuprinde următoarea dispoziție:

„(1) La sosirea pe teritoriul uneia dintre părți, aeronavele companiilor aeriene ale celeilalte părți care asigură servicii de transport aerian internațional, echipamentul lor obișnuit, echipamentul de la sol, carburanții, lubrifianții, consumabilele de natură tehnică, piesele de schimb (inclusiv motoare), proviziile de bord (inclusiv, dar nelimitându-se la alimente, băutură și alcool, țigări și alte produse destinate comercializării sau consumării de către pasageri în cantități limitate în timpul zborului) și alte articole destinate să fie folosite doar în raport cu exploatarea sau serviciile aeronavei care efectuează transporturi aeriene internaționale sunt exonerate, pe baza reciprocității, de toate restricțiile la import, impozite și taxe de proprietate și capital, taxe vamale, accize și alte redevențe similare care sunt (a) impuse de autoritățile naționale sau de Comunitatea Europeană și (b) care nu se bazează pe costurile serviciilor furnizate, cu condiția ca aceste echipamente și provizii să rămână la bordul aeronavei.

(2) De asemenea, sunt exonerate, pe baza reciprocității, de aceleași taxe, impozite, drepturi și redevențe menționate în alineatul (1) din prezentul articol, cu excepția redevențelor calculate în funcție de costurile serviciului prestat:

[...]

(c) combustibilul, lubrifianții și proviziile tehnice consumabile introduse sau furnizate pe teritoriul uneia dintre părți pentru a fi utilizate la bordul aeronavelor unei companii aeriene a celeilalte

părți angajată în transportul aerian internațional, chiar și atunci când aceste provizii sunt folosite doar pe o perioadă a călătoriei deasupra teritoriului părții unde au fost imbarcate; [...]"

21. Sub titlul „Mediul”, articolul 15 din Acordul „Cer Deschis” cuprinde o dispoziție care – astfel cum a fost modificată prin Protocolul de modificare din 2010 – stipulează printre altele ¹⁴:

„(1) Părțile recunosc importanța protejării mediului în contextul dezvoltării și punerii în aplicare a politicii aeronautice internaționale, prin evaluarea atentă a raportului dintre costurile și beneficiile măsurilor de protecție a mediului în procesul de elaborare a politicii respective și, dacă este cazul, prin propunerea de comun acord a unor soluții globale eficiente. Prin urmare, părțile intenționează să conlucreze pentru a limita sau a reduce, în mod rezonabil din punct de vedere economic, impactul aviației internaționale asupra mediului.

(2) Atunci când o parte analizează măsuri propuse de mediu la nivel regional, național sau local, aceasta ar trebui să estimeze posibilele efecte negative asupra exercitării drepturilor prevăzute în prezentul acord și, dacă măsurile respective sunt adoptate, ar trebui să ia măsuri adecvate pentru a atenua orice astfel de efecte negative. La cererea uneia dintre părți, cealaltă parte furnizează o descriere a măsurilor de evaluare și de atenuare.

(3) În cazul adoptării unor măsuri de protecție a mediului, trebuie respectate standardele de protecție a mediului în aviație adoptate de Organizația Aviației Civile Internaționale în anexele la convenție, în afara cazurilor în care au fost făcute notificări privind diferențe față de aceste norme. Părțile aplică orice măsură de protecție a mediului care influențează serviciile aeriene prevăzute în prezentul acord, în conformitate cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din prezentul acord.

(4) Părțile reiterează angajamentul statelor membre și al Statelor Unite de a aplica principiul abordării echilibrate.

[...]

14 — Formularea articolului 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”, la care instanța de trimitere face referire în mod explicit în întrebările pe care le adresează, nu s-a modificat față de versiunea inițială a Acordului „Cer Deschis”. Deosebirea minoră din versiunea în limba germană a articolului 15 alineatul (3) prima teză (în care se face acum referire la „Umweltschutzstandards” [N.T.: „Standarde de protecție a mediului”], și nu la „Umweltschutznormen” [N.T.: „Norme de protecția mediului”]) nu se regăsește în versiunile din celelalte limbi; în versiunea în limba engleză este vorba din continuare despre „aviation environmental standards”, iar versiunea în limba franceză vorbește despre „normes sur la protection de l'environnement”.

(7) La solicitarea părților, Comitetul mixt, asistat de experți, depune eforturi pentru a elabora recomandări care să abordeze eventualele suprapuneri sau problemele de coerență apărute între măsurile bazate pe

piață referitoare la emisiile din sectorul aviatic, puse în aplicare de către părți pentru a evita dublarea măsurilor și a costurilor și pentru a reduce cât mai mult posibil sarcinile administrative ale companiilor aeriene. Recomandările respective se pun în aplicare sub rezerva aprobării sau a ratificării la nivel intern, după cum este necesar în fiecare dintre părți.

(8) În cazul în care una dintre părți consideră că un aspect care implică protecția mediului în aviație, inclusiv noi măsuri propuse, ar putea pune probleme aplicării sau punerii în aplicare a prezentului acord, partea respectivă poate solicita o reuniune a Comitetului mixt, astfel cum se prevede la articolul 18, pentru a analiza aspectul respectiv și a găsi soluții adecvate la preocupările considerate legitime.”

B — Dreptul Uniunii

22. Sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră aflat în vigoare în Uniunea Europeană (sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii) are drept scop limitarea și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu ajutorul instrumentelor de piață. Acest sistem, care este uneori redat prin expresia în limba engleză „cap and trade”,

a fost instituit prin Directiva 2003/87/CE¹⁵ și este aplicabil în întregul Spațiu Economic European (SEE)¹⁶.

23. Potrivit considerentului (5), Directiva 2003/87 servește nu în ultimul rând transpunerii angajamentelor Uniunii care rezultă din Protocolul de la Kyoto:

„Comunitatea și statele membre au convenit să își îndeplinească împreună angajamentele de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră în temeiul Protocolului de la Kyoto, în conformitate cu Decizia 2002/358/CE. Prezenta directivă are ca obiectiv aducerea unei contribuții la îndeplinirea mai eficientă a angajamentelor Comunității Europene și ale statelor membre prin intermediul unei piețe europene eficiente a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, în condițiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice și a ocupării forței de muncă.”

24. Inițial, emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul aerian nu erau incluse în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii. În anul 2008, legiuitorul Uniunii a decis să includă totuși transportul aerian

15 — Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78).

16 — Extinderea asupra întregului SEE s-a realizat prin Decizia nr. 146/2007 a Comitetului mixt al SEE din 26 octombrie 2007 de modificare a anexei XX (Mediu) la Acordul SEE (JO 2008, L 100, p. 92) și, în ceea ce privește transportul aerian, prin Decizia nr. 6/2011 a Comitetului mixt al SEE din 1 aprilie 2011 de modificare a anexei XX (Mediu) la Acordul privind SEE (JO L 93, p. 35).

în sistem, începând cu 1 ianuarie 2012. Din acest motiv, 2012 este primul an în care toate companiile aeriene – inclusiv cele din state terțe – trebuie să achiziționeze cote de emisii pentru zborurile lor înspre și de pe aerodromuri europene. În acest scop, Directiva 2003/87 a fost modificată și completată prin Directiva 2008/101¹⁷.

În continuare, în partea B din anexa IV la directiva modificată se stipulează că emisiile din activitățile de aviație se calculează după formula „consum de combustibil × factor de emisie”. În plus, din anexa respectivă rezultă că volumul activităților de aviație ale operatorilor de aeronave se determină pe baza formulei „tone-kilometri = distanța × sarcina utilă”, unde „distanță” înseamnă distanța ortodromică între aerodromul de plecare și cel de sosire plus un factor suplimentar fix de 95 km.

25. Directiva modificată cuprinde un nou capitol II, intitulat „Aviație”, care constă din articolele 3a-3g. Domeniul de aplicare al acestui capitol este definit la articolul 3a după cum urmează:

26. Referitor la „cantitatea totală de cote pentru aviație”, articolul 3c din directiva modificată prevede următoarele:

„Dispozițiile prezentului capitol se aplică alocării și eliberării de cote pentru activitățile de aviație menționate în anexa I.”

„(1) În perioada 1 ianuarie 2012-31 decembrie 2012, cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată operatorilor de aeronave este echivalentă cu 97% din emisiile istorice din aviație.

Potrivit definiției din anexa I la directiva modificată, activitățile de aviație în sensul directivei reprezintă „zborurile care pleacă de pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru căruia i se aplică dispozițiile tratatului sau sosesc pe un astfel de aerodrom”¹⁸.

(2) În perioada [...] care începe la 1 ianuarie 2013 și, dacă nu există nicio modificare [...], pentru fiecare perioadă ulterioară, cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată operatorilor de aeronave este echivalentă cu 95% din suma emisiilor istorice din aviație,

17 — În continuare, Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, este denumită și „directiva modificată”.

18 — Potrivit anexei I la directiva modificată, un mic număr de aspecte ale transportului aerian au fost excluse din sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii, ca, de exemplu, zborurile militare efectuate cu aeronave militare.

înmulțită cu numărul de ani din perioada în cauză. [...]”¹⁹

aplicabile aviației și instalațiilor staționare”) prevede următoarele:

27. Articolul 3d din directiva modificată cuprinde, sub titlul „Metoda de alocare prin licitație a cotelor pentru aviație”, următoarea dispoziție:

„(1) Un procent de 15 % din cote este supus licitației în perioada menționată la articolul 3c alineatul (1).

(2) De la 1 ianuarie 2013, procentul de 15 % din cote va fi licitat. Acest procent poate fi mărit în cadrul revizuirii generale a prezentei directive.

[...]

(4) Statelor membre le revine sarcina de a determina destinația veniturilor obținute în urma licitării cotelor. Aceste venituri ar trebui să fie utilizate pentru a face față schimbărilor climatice în UE și în țările terțe [...].

[...]”

28. Referitor la transferul, restituirea și anularea cotelor, articolul 12 alineatul (2a) din capitolul IV din directiva modificată („Dispoziții

„Statele membre de administrare se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, fiecare operator de aeronave restituie un număr de cote egal cu totalitatea emisiilor din decursul anului calendaristic precedent care provin din activitățile de aviație menționate în anexa I pentru care este considerat operator de aeronave, potrivit verificării efectuate în conformitate cu articolul 15. Statele membre se asigură că, ulterior, cotele restituite în temeiul prezentului alineat sunt anulate.”

29. Potrivit articolului 16 din directiva modificată, statele membre au obligația să transpună în mod eficient în practică sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră și să instituie pentru încălcări sancțiuni eficiente, proporționale și cu efect de descurajare. Aceste sancțiuni pot merge până la interdicția de operare, pe care Comisia o impune, după caz, la solicitarea unui stat membru. Numele operatorilor de aeronave care nu își îndeplinesc obligațiile legate de sistemul cotelor de emisie trebuie date publicității.

30. Sub titlul „Măsuri adoptate de țările terțe pentru a reduce impactul aviației asupra schimbărilor climatice”, articolul 25a din directiva modificată prevede următoarele:

19 — Potrivit articolului 3 litera (s) din directiva modificată, emisiile istorice din aviație se calculează pe baza mediei emisiilor anuale ale aeronavelor din anii calendaristici 2004-2006, stabilite cel mai recent prin Decizia 2011/149/UE a Comisiei din 7 martie 2011 (JO L 61, p. 42).

„(1) În cazul în care o țară terță adoptă măsuri de reducere a impactului pe care îl au asupra schimbărilor climatice zborurile care decolează din țara în cauză și aterizează pe teritoriul Comunității, Comisia, după consultarea țării terțe și a statelor membre [...], analizează opțiunile disponibile pentru a asigura o interacțiune optimă între sistemul comunitar și măsurile dispuse de țara în cauză.

După caz, Comisia poate adopta modificări pentru a exclude zborurile care sosesc din țara terță în cauză din activitățile de aviație enumerate în anexa I sau pentru a prevedea orice alte modificări la activitățile de aviație enumerate în anexa I [...].

[...]

(2) Comunitatea și statele membre continuă să depună eforturi pentru a se ajunge la un acord cu privire la măsurile globale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație. Din perspectiva unui astfel de acord, Comisia analizează dacă sunt necesare modificări la prezenta directivă, luând în considerare că aceasta se aplică operatorilor de aeronave.”

31. În completare, trebuie să se facă trimitere la preambulul Directivei 2008/101, care, în considerentele (8), (9), (10), (11) și (17), prevede următoarele:

„(8) Protocolul de la Kyoto [...] solicită țărilor dezvoltate să continue limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu

efect de seră nereglementate de Protocolul de la Montréal și care provin din aviație, prin intermediul Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI).

(9) Deși Comunitatea nu este parte contractantă la Convenția de la Chicago [...], toate statele membre sunt părți contractante la convenția în cauză și membre ale OACI. Statele membre continuă să susțină, în colaborare cu alte state membre ale OACI, activitatea de dezvoltare a măsurilor de combatere a impactului sectorului aviației asupra schimbărilor climatice, inclusiv dezvoltarea instrumentelor de piață. Cu ocazia celei de-a șasea reuniuni a Comitetului OACI privind protecția mediului în aviație din 2004, s-a convenit că un sistem de comercializare a emisiilor specifice aviației, bazat pe un nou instrument juridic sub auspiciile OACI, părea suficient de neatractiv pentru a nu fi pus în aplicare în continuare. În consecință, Rezoluția A35-5 a celei de-a 35-a Adunări a OACI organizată în septembrie 2004 nu a propus un nou instrument juridic, dar, în schimb, a încurajat comercializarea deschisă a cotelor de emisie și posibilitatea ca statele să introducă emisii generate de aviația internațională în propriile sisteme de comercializare a emisiilor. Appendicele L la Rezoluția

A36-22 a celei de-a 36-a Adunări a OACI organizată în septembrie 2007 îndeamnă statele contractante să nu pună în aplicare un sistem de comercializare a emisiilor în cazul operatorilor de aeronave ai altor state contractante, cu excepția situației în care există un acord reciproc între statele respective. Reamintind recunoașterea în mod expres de către Convenția de la Chicago a dreptului fiecărei părți contractante de a aplica în mod nediscriminatoriu actele cu putere de lege și actele administrative proprii aeronavelor tuturor statelor, statele membre ale Comunității Europene și cincisprezece alte state europene au exprimat o rezervă cu privire la această rezoluție și și-au rezervat dreptul ca, în temeiul Convenției de la Chicago, să adopte și să pună în aplicare măsuri bazate pe piață în mod nediscriminatoriu tuturor operatorilor de aeronave din toate statele care oferă servicii spre, din sau pe teritoriul lor.

octombrie 2004, Consiliul a invitat Comisia în repetate rânduri să propună măsuri de reducere a impactului transportului aerian internațional asupra schimbărilor climatice.

- (11) Pentru a obține reducerile substanțiale necesare, politicile și măsurile ar trebui puse în aplicare la nivel național și comunitar, în toate sectoarele economiei comunitare. În cazul în care impactul sectorului aviației asupra schimbărilor climatice continuă să crească în ritmul actual, acest lucru ar submina în mod semnificativ reducerile de emisii realizate în alte sectoare pentru combaterea efectelor schimbărilor climatice.

[...]

- (10) Cel de-al șaselea Program de acțiune comunitară pentru mediu stabilit prin Decizia nr. 1600/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului [...] prevede determinarea și realizarea de către Comunitate a unor acțiuni specifice de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație, în cazul în care, până în 2002, nu s-ar fi convenit asupra unor astfel de acțiuni în cadrul OACI. În concluziile sale din octombrie 2002, decembrie 2003 și
- (17) Comunitatea și statele membre ar trebui să continue să depună eforturi pentru a se ajunge la un acord cu privire la măsurile globale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație. Astfel, sistemul comunitar poate servi drept model pentru utilizarea comercializării emisiilor la nivel mondial. Comunitatea și statele membre ar trebui să rămână în contact cu terții pe parcursul aplicării prezentei

directive și să încurajeze țările terțe să ia măsurile echivalente. În cazul în care o țară terță adoptă măsuri care au un efect ecologic cel puțin echivalent cu cel al prezentei directive, în vederea reducerii impactului climatic al zborurilor către Comunitate, Comisia ar trebui să ia în considerare opțiunile disponibile pentru a asigura o interacțiune optimă între sistemul comunitar și măsurile din țara în cauză, după consultarea prealabilă a țării respective. Sistemele de comercializare a cotelor de emisie dezvoltate în țările terțe încep să ofere o interacțiune optimă cu sistemul comunitar în ceea ce privește sfera aviației. Acordurile bilaterale privind relaționarea sistemului comunitar cu alte sisteme de comercializare pentru formarea unui sistem comun sau pentru luarea în considerare a măsurilor echivalente, cu scopul de a evita dubla reglementare, constituie un pas spre acordul global. În cazul în care se încheie astfel de acorduri bilaterale, Comisia poate modifica tipurile de activități de aviație incluse în sistemul comunitar, incluzând ajustările aferente la cantitatea totală de cote ce urmează să fie eliberate operatorilor de aeronave.”

C — Dreptul național

32. Din dreptul Regatului Unit, în speță are relevanță Aviation Greenhouse Gas Emissions

Trading Scheme Regulations 2009²⁰ (Regulamentele din anul 2009 privind sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în domeniul aviației, denumite în continuare „Regulamentele din 2009”), care includ o parte din măsurile naționale de transpunere a Directivei 2008/101²¹.

III — Acțiunea principală

33. La instanța de trimitere, High Court of Justice of England & Wales (Queen's Bench Division, Administrative Court), este pendinte o acțiune formulată împotriva Regulamentelor din 2009.

34. Acțiunea a fost introdusă la 16 decembrie 2009 de patru reclamante cu sediul în Statele Unite ale Americii. Acestea sunt The Air Transport Association of America (ATAA), American Airlines (AA), Continental Airlines (Continental) și United Air Lines (UAL). ATAA este o asociație a operatorilor de comerț și servicii din sectorul aviatic din Statele Unite, care nu are scop lucrativ. AA, Continental și UAL sunt trei companii aeriene cu sediul în Statele Unite care efectuează zboruri în întreaga lume, inclusiv zboruri având ca destinație Uniunea Europeană. Statul membru de administrare competent pentru

²⁰ — SI 2009/2301.

²¹ — Alte măsuri naționale de punere în aplicare se găsesc în Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2010 [Regulamentele din anul 2010 privind sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în domeniul aviației] (în continuare, „Regulamentele din 2010”, SI 2010/1996). Potrivit guvernului Regatului Unit, Regulamentele din 2010 au înlocuit parțial și au completat Regulamentele din 2009, astfel încât Regulamentele din 2010 pot fi considerate de acum înainte ca noul obiect în litigiu din acțiunea principală.

acestea în sensul sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii este Regatul Unit²².

35. Pârâtul este Ministrul Energiei și Schimbărilor Climatice²³ din Regatul Unit, ca autoritate națională principal responsabilă de transpunerea Directivei 2008/101.

36. Părțile sunt susținute de interveniente. Reclamantelor li s-au alăturat, în acțiunea principală, alte două asociații²⁴; pe de o parte, The International Air Transport Association (IATA), o asociație internațională a companiilor aeriene, și, pe de altă parte, The National Airlines Council of Canada (NACC), o asociație a companiilor aeriene canadiene. În susținerea pârâtului au intervenit în total cinci asociații de mediu²⁵, mai precis The Aviation Environment Federation (AEF), secțiunea britanică a World Wide Fund For

Nature (WWF-UK), The European Federation for Transport and Environment (EFTE), The Environmental Defense Fund (EDF) și Earthjustice.

37. În esență, reclamantele, susținute de interveniente, obiectează că Directiva 2008/101 – transpusă de Regulamentele din 2009 – nu este compatibilă cu dreptul internațional, motiv pentru care nu este valabilă. Pârâtul și intervenientele aduc argumente pentru un punct de vedere diametral opus.

IV — Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare și procedura în fața Curții

38. Prin ordonanța din 8 iulie 2010, primită de Curte la 22 iulie 2010, High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a adresat Curții următoarele întrebări preliminare.

22 — Cu privire la statul membru de administrare, a se vedea articolul 3 litera (q) și articolul 18a din directiva modificată, precum și — cel mai recent — Regulamentul (UE) nr. 115/2011 al Comisiei din 2 februarie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 748/2009 privind lista operatorilor de aeronave care au efectuat o activitate de aviație menționată în anexa I la Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului la 1 ianuarie 2006 sau ulterior, specificând statul membru de administrare pentru fiecare operator de aeronave (JO L 39, p. 1).

23 — The Secretary of State for Energy and Climate Change.

24 — Ambele figurează ca „intervenient individual” („single intervener”).

25 — Și acestea participă ca „intervenient individual” („single intervener”).

„1) Una sau toate normele de drept internațional menționate mai jos pot fi invocate drept temei legal în contestația validității Directivei 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101/CE în vederea includerii

activităților aviatice în sistemul de comercializare a cotelor de emisie UE:

f) Acordul «Cer Deschis» [în special articolul 7, articolul 11 alineatul (2) litera (c) și articolul 15 alineatul (3)];

a) principiul de drept internațional cutumiar potrivit căruia fiecare stat deține suveranitate completă și exclusivă asupra spațiului său aerian;

g) Protocolul de la Kyoto [în special articolul 2 alineatul (2)]?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 1:

b) principiul de drept internațional cutumiar potrivit căruia niciun stat nu poate pretinde să își extindă suveranitatea asupra unei porțiuni din marea liberă;

2) Directiva modificată este nelegală dacă și în măsura în care prevede că sistemul de comercializare a cotelor de emisie se aplică tronsoanelor de zbor (în general sau efectuate de aeronave înregistrate în state terțe) situate în afara spațiului aerian al statelor membre ale UE, deoarece asemenea prevederi contravin unuia sau mai multor principii de drept internațional cutumiar dintre cele enumerate mai sus?

c) principiul de drept internațional cutumiar al libertății de survol a mării libere;

3) Directiva modificată este nelegală, dacă și în măsura în care prevede că sistemul de comercializare a cotelor de emisie se aplică tronsoanelor de zbor (în general sau efectuate de aeronave înregistrate în state terțe) situate în afara spațiului aerian al statelor membre ale UE:

d) principiul de drept internațional cutumiar (a cărui existență nu este admisă de părât) potrivit căruia aeronavele care survolează marea liberă sunt supuse jurisdicției exclusive a statului de înregistrare, cu excepția limitărilor impuse prin tratate internaționale;

e) Convenția de la Chicago (în special articolele 1, 11, 12, 15 și 24);

a) întrucât încalcă articolele 1, 11 și/sau 12 din Convenția de la Chicago;

- b) întrucât încalcă articolul 7 din Acordul «Cer Deschis»?
- austriac, polonez, suedez, guvernul Regatului Unit, guvernele islandez și norvegian, precum și Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană.

4) Directiva modificată este nelegală, în măsura în care prevede că sistemul de comercializare a cotelor de emisie se aplică activităților aviatice:

40. La 5 iulie 2011, în fața Curții a avut loc o ședință, la care, cu excepția guvernelor belgian, german, italian, olandez, austriac și islandez, au fost reprezentate toate părțile la procedura scrisă și, în plus, guvernul danez.

- a) întrucât încalcă articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto și articolul 15 alineatul (3) din Acordul «Cer Deschis»;

V — Aprecieri

- b) întrucât încalcă articolul 15 din Convenția de la Chicago exclusiv sau în coroborare cu articolul 3 alineatul (4) și cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul «Cer Deschis»;

41. Reclamantele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin consideră că includerea activităților aviatice internaționale în sistemul de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră al Uniunii Europene este contrară unei serii de principii de drept internațional cutumiar, precum și mai multor acorduri internaționale. Din acest motiv, Directiva 2008/101, prin care sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii a fost extins asupra transportului aerian, nu este valabilă.

- c) întrucât încalcă articolul 24 din Convenția de la Chicago exclusiv sau în coroborare cu articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul «Cer Deschis»?

39. La procedura scrisă în fața Curții au participat reclamantele din acțiunea principală, intervenientele în susținerea ambelor părți din acțiunea principală, guvernele belgian, german, spaniol, francez, italian, olandez,

42. În esență, aceste părți la procedură contestă Directiva 2008/101 invocând trei grupe de argumente: în primul rând, ele susțin că Uniunea Europeană și-ar fi depășit competențele ce îi revin în temeiul dreptului internațional prin faptul că nu a limitat aplicarea sistemului său de comercializare a

cotelor de emisii de gaze cu efect de seră strict la zborurile intraeuropene, ci a inclus în sistem și tronsoane ale zborurilor internaționale care se desfășoară deasupra mării libere sau deasupra teritoriului unor state terțe²⁶. În al doilea rând, reclamantele susțin că un sistem de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră pentru transportul aerian internațional ar trebui negociat și decis în cadrul OACI; instituirea sa unilaterală nu ar fi permisă²⁷. În al treilea rând, reclamantele susțin că sistemul de comercializare a cotelor de emisii ar fi echivalent cu o taxă sau cu un impozit interzis în temeiul acordurilor internaționale²⁸.

43. Este incontestabil că Uniunea Europeană este obligată să respecte dreptul internațional. Pe de o parte, Uniunea are personalitate juridică (articolul 47 TUE) și poate, prin urmare, să fie titulară de drepturi și obligații de drept internațional. Pe de altă parte, Uniunea își afirmă în mod explicit angajamentul față de obiectivul de a contribui la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional [articolul 3 alineatul (5) a doua teză TUE], precum și față de promovarea în lumea întreagă a respectării principiilor dreptului internațional [articolul 21 alineatul (1) primul paragraf TUE].

44. Prin urmare, după cum rezultă din jurisprudența constantă, competențele Uniunii trebuie exercitate cu respectarea dreptului

internațional²⁹. În temeiul competenței sale de a se pronunța cu titlu preliminar [articolul 19 alineatul (3) litera (b) TUE și articolul 267 primul paragraf litera (b) TFUE], Curtea este obligată să examineze dacă validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii poate fi afectată din cauza faptului că acestea contravin unei norme de drept internațional³⁰.

45. Acesta nu înseamnă însă că, în cadrul acțiunilor în instanță, particularilor (mai precis persoanelor fizice sau juridice) le este permis să invoce în voie dispoziții sau principii de drept internațional pentru a anula acte adoptate de instituțiile Uniunii. Dimpotrivă, trebuie întotdeauna să se determine separat, în raport cu fiecare dispoziție și cu fiecare principiu de drept internațional puse concret în discuție, dacă și în ce măsură acestea pot fi invocate în cadrul acțiunii formulate de o persoană fizică sau juridică drept criteriu de examinare a legalității actelor adoptate de Uniune³¹. Această problemă, a căreia îi este consacrată prima întrebare preliminară, precede în succesiunea logică examinarea propriu-zisă a validității Directivei 2008/101 (sau examinarea validității Directivei 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva

26 — Acest aspect al contestației face obiectul celei de a doua și al celei de a treia întrebări preliminare.

27 — Acest aspect al contestației face obiectul celei de a patra întrebări preliminare litera a).

28 — Acest aspect al contestației face obiectul celei de a patra întrebări preliminare literele b) și c).

29 — Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Poulsen și Diva Navigation (C-286/90, Rec., p. I-6019, punctul 9), Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke (C-162/96, Rec., p. I-3655, punctul 45), Hotărârea din 3 iunie 2008, Intertanko și alții (cunoscută sub numele „Intertanko”, C-308/06, Rep., p. I-4057, punctul 51), și Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (cunoscută sub numele „Kadi”, C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 291).

30 — Hotărârea din 12 decembrie 1972, International Fruit Company și alții (cunoscută sub numele „International Fruit Company”, 21/72-24/72, Rec., p. 1219, punctul 6), și Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 29, punctul 27).

31 — Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctul 8); a se vedea în același sens Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, în special punctele 43 și 45).

2008/101); prin urmare, aceste aspecte trebuie clarificate mai întâi.

face de câteva ori referire la celelalte acorduri internaționale invocate de interveniente, dar aceste acorduri nu fac obiectul întrebărilor privind aprecierea validității adresate Curții.

46. De altfel, în aprecierea problemelor juridice ridicate, ne vom limita la principiile și la dispozițiile de drept internațional care fac concret obiectul întrebărilor adresate de instanța națională. Considerăm că nu este oportun să abordăm celelalte acorduri internaționale, la care fac trimitere în special intervenientele în susținerea reclamanțelor din acțiunea principală³². Teoretic, este posibil ca, în cadrul procedurii întrebărilor preliminare, Curtea să se pronunțe din proprie inițiativă cu privire la posibile motive de nevalabilitate în legătură cu care nu a fost sesizată de instanța de trimitere³³. Cu toate acestea, în cazul trimiterilor preliminare privind aprecierea validității, este recomandabil să se facă uz de această posibilitate doar cu mare moderație. În cazul în care din documente rezultă că instanța națională refuză în mod tacit să adreseze Curții întrebări cu privire la o anumită dispoziție, nici Curtea nu trebuie să aprofundeze problema respectivă³⁴. Aceasta este situația în speță: este adevărat că, în ordonanța de trimitere a High Court, se

A — Cu privire la invocarea unor acorduri internaționale și a unor principii de drept internațional drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101 (prima întrebare)

47. În cadrul primei întrebări, trebuie clarificată problema esențială dacă și în ce măsură acordurile internaționale și principiile de drept internațional cutumiar la care face referire instanța de trimitere pot fi invocate drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101, și anume cu ocazia acțiunilor introduse la instanțele naționale de persoane fizice sau juridice — în speță, de întreprinderi și de asociații de întreprinderi.

32 — Este vorba în special despre Acordul euromediteraneean privind serviciile aeriene între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 12 decembrie 2006 (JO L 386, p. 57, Ediție specială, 11/vol. 81, p. 119), precum și despre Acordul privind transportul aerian dintre Canada și Comunitatea Europeană și statele sale membre, semnat la Bruxelles la 17 decembrie 2009 (JO 2010, L 207, p. 32). În plus, intervenientele fac trimitere la acorduri bilaterale privind transportul aerian încheiate de unele state membre.

33 — Hotărârea din 7 septembrie 1999, De Haan (C-61/98, Rec., p. I-5003, punctul 47).

34 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 1988, Alsatel (247/86, Rec., p. 5987, punctele 7 și 8), și Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții (C-408/95, Rec., p. I-6315, punctul 34 coroborat cu punctul 33).

48. Pentru început, vom analiza această tematică în raport cu cele trei acorduri internaționale în discuție — Convenția de la Chicago, Protocolul de la Kyoto și Acordul „Cer Deschis” (a se vedea în acest sens secțiunea 1 de mai jos) și apoi în raport cu diferitele principii ale dreptului internațional cutumiar invocate de instanța de trimitere (a se vedea în acest sens secțiunea 2 de mai jos).

1. Acorduri internaționale [prima întrebare literele e)-g)]

a) Convenția de la Chicago [prima întrebare litera e)]

49. Potrivit unei jurisprudențe constante, acordurile internaționale pot fi utilizate drept criteriu de examinare a validității actelor adoptate de instituțiile Uniunii atunci când sunt îndeplinite două condiții³⁵:

— în primul rând, aceste norme trebuie să fie obligatorii pentru Uniunea Europeană;

— în al doilea rând, natura și economia respectivului acord trebuie să nu se opună unei astfel de examinări a validității și, pe de altă parte, în ceea ce privește conținutul, aceste dispoziții trebuie să fie necondiționate și suficient de precise.

50. În cadrul celui de al doilea criteriu, trebuie luat în considerare aspectul că, în speță, problema validității Directivei 2008/101 este ridicată într-o acțiune formulată de particulari – mai multe companii aeriene și o asociație de companii aeriene³⁶.

35 — Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctele 43-45); a se vedea de asemenea Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctele 7 și 8), Hotărârea din 9 octombrie 2001, Țările de Jos/Parlamentul European și Consiliul (C-377/98, Rec., p. I-7079, punctul 52), precum și – special în legătură cu al doilea criteriu – Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 39), și Hotărârea din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia (cunoscută sub numele „FIAMM”, C-120/06 P și C-121/06 P, Rep., p. I-6513, punctul 110).

36 — A se vedea în acest sens și Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctul 8).

51. În ceea ce privește în primul rând Convenția de la Chicago, primul dintre criteriile enunțate mai sus, la punctul 49, nu este îndeplinit de la bun început.

52. Într-adevăr, Uniunea Europeană nu este parte contractantă a Convenției de la Chicago. Prin urmare, această convenție nu este în mod formal act constitutiv de drepturi și obligații pentru Uniune.

53. Cu toate acestea, potrivit reclamantelor din acțiunea principală și asociațiilor care le susțin, Convenția de la Chicago este obligatorie din punct de vedere material pentru Uniune. Drept temei pentru poziția lor, acestea invocă, pe de o parte, articolul 351 TFUE și, pe de altă parte, teoria succesiunii funcționale.

54. Niciunul dintre cele două argumente nu pot fi însă reținute.

i) Inexistența obligativității de a respecta Convenția de la Chicago în temeiul articolului 351 TFUE

55. Din articolul 351 primul paragraf TFUE (anterior articolul 307 CE și, respectiv, articolul 234 din Tratatul CEE) reiese că dispozițiile

tratatelor (mai precis TUE și TFUE³⁷) nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor statelor membre față de state terțe dacă și în măsura în care aceste drepturi și obligații rezultă din acorduri internaționale încheiate înainte de data aderării statului membru respectiv la Uniunea Europeană.

56. Prin faptul că, potrivit articolului 351 primul paragraf TFUE, dreptul Uniunii recunoaște tratatele existente ale statelor membre cu state terțe, acesta ține seama de principiul de drept internațional cutumiar *pacta sunt servanda*³⁸. Altfel spus, statutul de membru al Uniunii Europene nu obligă statele membre să încalce acordurile internaționale încheiate anterior cu state terțe³⁹.

57. La rândul lor, instituțiile Uniunii au însă numai obligația de nu împiedica îndeplinirea obligațiilor statelor membre rezultate din astfel de tratate existente; Uniunea însăși nu este însă nicidecum obligată față de respectivele state terțe, în temeiul dreptului internațional,

prin tratatele încheiate anterior de statele membre⁴⁰. Aici se aplică principiul efectului relativ al tratatelor, recunoscut și în dreptul internațional, potrivit căruia un tratat nu creează nici obligații, nici drepturi pentru un terț (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)⁴¹.

58. În plus, inexistența obligativității pentru Uniune de a respecta tratatele existente ale statelor membre devine evidentă dacă se compară regulile de la articolul 351 TFUE cu privire la tratatele existente cu cele care, în conformitate cu articolul 216 TFUE, sunt aplicabile convențiilor încheiate de Uniune însăși. În timp ce articolul 216 alineatul (2) TFUE stipulează că acordurile încheiate de Uniune însăși sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre, articolul 351 TFUE nu cuprinde o dispoziție similară cu privire la tratatele existente ale statelor membre. Din articolul 351 TFUE nu rezultă nicio obligație pentru instituțiile Uniunii de a adapta dreptul comunitar la tratatele existente ale statelor membre. În schimb, potrivit articolului 351 al doilea paragraf TFUE, statele membre au obligația să recurgă la toate mijloacele corespunzătoare pentru a elimina eventualele incompatibilități constatate între acordurile încheiate anterior de acestea și tratatele de bază ale Uniunii (TUE și TFUE). Dacă este necesar, statele membre

37 — A se vedea articolul 1 al treilea paragraf prima teză TUE și articolul 1 alineatul (2) a doua teză TFUE.

38 — Referitor la principiul *pacta sunt servanda*, a se vedea articolul 26 și, în completare, articolul 30 alineatul (4) litera (b) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969 (RTNU, vol. 1155, p. 331).

39 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 octombrie 1980, Burgoa (812/79, Rec., p. 2787, punctul 8), Hotărârea din 14 ianuarie 1997, Centro-Com (C-124/95, Rec., p. I-81, punctul 56), Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Portugalia (C-62/98, Rec., p. I-5171, punctul 44), Hotărârea din 18 noiembrie 2003, Budejovický Budvar (C-216/01, Rec., p. I-13617, punctele 144 și 145), și Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Comisia/Finlanda (C-118/07, Rep., p. I-10889, punctul 27).

40 — Hotărârea Burgoa (citată la nota de subsol 39, punctul 9).

41 — Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, p. I-1289, punctul 44).

trebuie să adapteze sau să denunțe acordurile lor existente cu state terțe⁴².

59. Prin urmare, din articolul 351 TFUE nu rezultă o obligație pentru Uniune de a respecta Convenția de la Chicago.

ii) Inexistența obligației de a respecta Convenția de la Chicago în temeiul succesiunii funcționale

60. Nici recurgând la teoria succesiunii funcționale nu se poate construi obligația Uniunii față de Convenția de la Chicago.

61. Teoria succesiunii funcționale își are originea în hotărârea pronunțată de Curte în cauza *International Fruit Company*. Prin această hotărâre, Curtea a stabilit că, în măsura în care, în temeiul Tratatului CEE, Comunitatea Economică Europeană și-a asumat competențe exercitate anterior de statele membre în domeniul reglementat de acordul GATT 1947, dispozițiile acestui acord sunt obligatorii pentru Comunitate, chiar și în lipsa apartenenței formale la respectivul acord⁴³.

62. Totuși, această jurisprudență cu privire la GATT nu poate fi pur și simplu transpusă altor acorduri internaționale⁴⁴. În special, aceasta nu se aplică domeniului în speță, cel al transportului aerian.

63. Pe de o parte – contrar punctului de vedere al reclamantelor din acțiunea principală și al asociațiilor care le susțin –, în domeniul transportului aerian au fost transferate Uniunii numeroase competențe ale statelor membre, însă nu toate⁴⁵. În consecință, până de curând, astfel de acorduri cu privire la transportul aerian erau încheiate ca „acorduri mixte”, la care, pe lângă Uniunea Europeană, participă drept părți contractante și statele sale membre⁴⁶.

64. Pe de altă parte, nu există argumente în sensul că Uniunea Europeană și predecesora sa, Comunitatea Europeană, ar acționa în cadrul OACI ca succesoare ale statelor lor membre și că o asemenea acțiune ar fi fost aprobată de celelalte părți contractante ale Convenției de la Chicago, precum în cazul

42 — Hotărârile *Comisia/Portugalia* (citată la nota de subsol 39, punctele 49 și 52) și *Budejovický Budvar* (citată la nota de subsol 39, punctul 170).

43 — Hotărârea *International Fruit Company* (citată la nota de subsol 30, în special punctul 18); referitor la teoria succesiunii funcționale, a se vedea și Hotărârea din 22 octombrie 2009, *Bogiatzi* (C-301/08, Rep., p. I-10185, punctul 25), și Hotărârea din 4 mai 2010, *TNT Express Nederland* (C-533/08, Rep., p. I-4107, punctul 62).

44 — Hotărârea din 14 iulie 1994, *Peralta* (C-379/92, Rec., p. I-3453, punctul 16), Hotărârea din 24 iunie 2008, *Commune de Mesquer* (C-188/07, Rep., p. I-4501, punctul 85), și Hotărârea *Intertanko* (citată la nota de subsol 29, punctul 48).

45 — În același sens – cu referire la Convenția de la Varșovia din 12 octombrie 1929 pentru unificarea unor norme referitoare la transportul aerian internațional – a se vedea Hotărârea *Bogiatzi* (citată la nota de subsol 43, punctele 32 și 33).

46 — A se vedea, de exemplu, acordurile privind transportul aerian încheiate cu Marocul și cu Canada, menționate la nota de subsol 32.

Convenției GATT 1947⁴⁷. După cum rezultă și din dosar, în cadrul OACI, Uniunea are doar statut de observator și coordonează, înaintea reuniunilor organismelor OACI, punctele de vedere ale statelor sale membre, dar – cel puțin în stadiul actual – Uniunea nu se substituie statelor sale membre în cadrul acestor organe⁴⁸. Acest aspect a fost recunoscut de reclamantele din acțiunea principală și de asociațiile care le susțin în răspunsul la o întrebare care le-a fost adresată în cadrul ședinței în fața Curții.

pentru Uniunea Europeană, această convenție nu poate fi utilizată drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101. Faptul că toate statele membre ale Uniunii sunt părți la Convenția de la Chicago ar putea să aibă totuși consecințe asupra interpretării dispozițiilor din dreptul Uniunii⁵⁰; aceasta rezultă din principiul general al bunei-credințe, care se aplică și în dreptul internațional și care își găsește, în plus, o expresie specifică în dreptul Uniunii, la articolul 4 alineatul (3) TUE⁵¹.

65. În aceste condiții, nu se poate presupune nicio succesiune funcțională în temeiul căreia Uniunea ar fi preluat în cadrul OACI rolul statelor sale membre, astfel încât să aibă ea însăși obligația – materială – de a respecta Convenția de la Chicago. Simplul fapt că toate statele membre ale Uniunii Europene sunt state contractante ale Convenției de la Chicago nu este suficient pentru a genera obligativitatea respectării Convenției de către Uniune⁴⁹.

b) Protocolul de la Kyoto și Acordul „Cer Deschis” [prima întrebare literele f) și g)]

iii) Concluzie intermediară

66. Având în vedere că, prin urmare, Convenția de la Chicago nu este obligatorie

67. Este incontestabil că, în calitate de parte contractantă atât a Protocolului de la Kyoto, cât și a Acordului „Cer Deschis”, Uniunea Europeană – și anterior Comunitatea Europeană – este obligată să respecte aceste două acorduri [a se vedea de asemenea articolul 216 alineatul (2) TFUE coroborat cu articolul 1 al treilea paragraf a treia teză TUE]. Prin aceasta, primul dintre criteriile enunțate mai sus, la punctul 49, este îndeplinit. Rămâne însă de examinat dacă este îndeplinit și cel de al doilea criteriu, mai precis, dacă prin natura și prin economia lor, Protocolul de la Kyoto și Acordul „Cer Deschis” sunt adecvate pentru a servi drept criteriu de examinare a validității unui act adoptat de Uniune și dacă

47 — În același sens, a se vedea punctul 44 din Concluziile noastre prezentate la 20 noiembrie 2007 în cauza Intertanko (hotărâre citată la nota de subsol 29).

48 — A se vedea și explicațiile Comisiei de pe pagina sa de internet, disponibile în limba engleză la adresa http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/european_community_icao/european_community_icao_en.htm (accesată ultima dată la 30 iunie 2011).

49 — În același sens, a se vedea Hotărârile Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 49) și Bogiatzi (citată la nota de subsol 43, punctul 33).

50 — A se vedea mai jos considerațiile noastre privind cea de a treia și cea de a patra întrebare preliminară (punctele 161-236 din prezentele concluzii).

51 — Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 52 ultima teză).

dispozițiile în cauză sunt, din punctul de vedere al conținutului lor, necondiționate și suficient de precise.

jurisdicțional al validității unor acte ale instituțiilor Uniunii.

i) Observație introductivă

68. În sensul dreptului internațional, orice acord internațional pe care Uniunea Europeană îl încheie are putere obligatorie pentru aceasta față de celelalte părți contractante. Valabilitatea în interiorul Uniunii a unor astfel de acorduri nu reprezintă însă o problemă de drept internațional, ci o problemă de drept al Uniunii. În jurisprudența sa constantă, Curtea răspunde la această întrebare pornind de la premisa că, din momentul intrării lor în vigoare, acordurile internaționale încheiate de Uniune sunt o componentă esențială („parte integrantă”) a ordinii juridice a Uniunii⁵². În plus, din articolul 216 alineatul (2) TFUE rezultă că aceste acorduri sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre. Trebuie făcută însă distincția între simpla aplicabilitate a unui acord internațional și efectele dispozițiilor sale în cazul concret al unui litigiu, deoarece din natura și din economia acordului respectiv poate să reiasă că, în interiorul Uniunii, dispozițiile sale nu pot fi invocate deloc sau pot fi invocate numai într-o măsură restrânsă, cu ocazia controlului

69. Efectele în cadrul Uniunii Europene ale dispozițiilor unui acord încheiat de aceasta cu state terțe nu pot fi stabilite făcând abstracție de originea internațională a dispozițiilor în cauză. În cazul în care – de regulă – un acord nu cuprinde prevederi exprese cu privire la efectele pe care dispozițiile sale trebuie să le producă în ordinea internă a părților contractante, revine instanțelor competente responsabilitatea de a stabili aceste efecte pe calea interpretării⁵³, întemeindu-se în special pe spiritul, pe economia sau pe termenii acestui acord⁵⁴. În orice caz, Curtea este cea care, întemeindu-se mai ales pe criteriile sus-menționate, trebuie să stabilească dacă dispozițiile unui acord internațional creează pentru justițiabilii din Uniune dreptul de a le invoca în justiție pentru a contesta validitatea unui act al Uniunii⁵⁵.

70. Astfel, Curtea a stabilit în jurisprudența sa constantă că, prin natura și prin economia

52 — Hotărârea din 30 aprilie 1974, Haegeman (181/73, Rec., p. 449, punctul 5), Hotărârea IATA și ELFAA (citată la nota de subsol 35, punctul 36), Hotărârea Brita (citată la nota de subsol 41, punctul 39) și Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Rep., p. I-1255, punctul 30).

53 — Hotărârea din 26 octombrie 1982, Kupferberg (104/81, Rec., p. 3641, punctul 17), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Portugalia/Consiliul (C-149/96, Rec., p. I-8395, punctul 34), și Hotărârea FIAMM (citată la nota de subsol 35, punctul 108).

54 — Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctul 20), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, Rec., p. I-4973, punctul 110), și Hotărârea FIAMM (citată la nota de subsol 35, punctul 108, ultima teză); în sens similar, a se vedea Hotărârea Kupferberg (citată la nota de subsol 53, punctul 18).

55 — Hotărârea FIAMM (citată la nota de subsol 35, punctul 109).

lor, normele OMC și deciziile adoptate de organele OMC nu pot fi invocate drept criteriu de examinare a validității unor acte juridice ale Uniunii. În esență, Curtea motivează aceasta prin marea „adaptabilitate” (sau „flexibilitate”, în limba franceză: „souplesse”) a acordului GATT (și, în prezent, a dreptului OMC), care se bazează pe principiul negocierii și pe ideea de ajutor mutual (reciprocitate)⁵⁶.

trebuie să aibă ca obiect situația juridică a particularilor⁵⁸.

71. În plus, ca fapt general valabil, în acțiunile intentate de particulari (mai precis, de persoane fizice sau juridice), un acord internațional nu poate fi invocat drept criteriu de examinare a validității actelor juridice ale Uniunii decât în cazul în care, prin natura și prin economia sa, acesta poate genera drepturi de care particularii să se poată prevala în instanță⁵⁷. Cu alte cuvinte, acordul internațional respectiv

72. Situația juridică a particularilor este vizată în mod special atunci când printr-un acord internațional le sunt conferite drepturi și libertăți autonome⁵⁹, precum în cazul a numeroase acorduri de asociere, de cooperare sau de parteneriat încheiate de Uniunea Europeană⁶⁰. Acordurile de mediu pot de asemenea să conțină dispoziții de care orice persoană interesată are dreptul să se prevaleze în fața instanțelor⁶¹.

73. Faptul că particularii nu au decât o posibilitate restrânsă de a se prevala în fața

56 — A se vedea, între altele, Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctele 19-27, în special punctul 21), Hotărârea Germania/Consiliul (citată la nota de subsol 54, punctele 106-109), Hotărârea din 12 decembrie 1995, Chiquita Italia (C-469/93, Rec., p. I-4533, punctele 26-29), Hotărârea Portugalia/Consiliul (citată la nota de subsol 53, în special punctul 47), Hotărârile din 30 septembrie 2003, Biret International/Consiliul (C-93/02 P, Rec., p. I-10497, în special punctul 52) și Biret și Cie/Consiliul (C-94/02 P, Rec., p. I-10565, în special punctul 55), Hotărârea din 1 martie 2005, Van Parys (C-377/02, Rec., p. I-1465, în special punctul 39), precum și Hotărârea FIAMM (citată la nota de subsol 35, în special punctul 111).

57 — Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctele 8 și 19). Curtea se pronunță în mod similar și atunci când trebuie să examineze dacă, în fața organismelor naționale sau în raport cu măsuri naționale, particularii se pot prevala de dispoziții din acorduri internaționale încheiate de Uniunea Europeană: a se vedea mai recent Hotărârea din 20 mai 2010, Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, Rep., p. I-4591, punctul 45).

58 — În funcție de caz, acest punct de vedere necesită clarificări mai mult sau mai puțin ample. În Hotărârea IATA și ELFAA (citată la nota de subsol 35, punctul 39), se putea admite drept evidență că Convenția de la Montréal din 28 mai 1999 (Convenția pentru unificarea anumitor norme referitoare la transportul aerian internațional, JO 2001, L 194, p. 39, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 113; RTNU, vol. 2242, p. 369) este adecvată pentru a avea ca obiect situația juridică a particularilor, întrucât acele dispoziții din convenție care fuseseră puse în discuție se refereau la acțiunea civilă în despăgubire introdusă de particulari împotriva companiilor aeriene și la limitarea răspunderii civile a acestor întreprinderi.

59 — După cum se arată în Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 59).

60 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 31 ianuarie 1991, Kziber (C-18/90, Rec., p. I-199, punctele 15-23), Hotărârea din 29 ianuarie 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Rec., p. I-1049, punctele 19-30), și Hotărârea din 12 aprilie 2005, Simutenkov (C-265/03, Rec., p. I-2579, punctele 22-29); în același sens, a se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2010, Toprak și Oguz (C-300/09 și C-301/09, Rep., p. I-12845; Curtea a recunoscut deja, prin Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel (12/86, Rec., p. 3719, punctul 14), că, în principiu, prin natura lor, astfel de acorduri sunt direct aplicabile.

61 — Hotărârea din 15 iulie 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, Rec., p. I-7357, în special punctul 47).

instanțelor de acorduri internaționale drept criteriu de validitate se justifică prin scopul protecției juridice a particularilor: în dreptul Uniunii – ca și în majoritatea sistemelor juridice naționale –, particularii beneficiază de regulă de nivelul de protecție juridică necesar pentru a asigura respectarea drepturilor sau libertăților care le sunt garantate (a se vedea și articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene).

aplicate condiții mai favorabile⁶². În acest sens ar pleda faptul că dreptul internațional este parte componentă a ordinii juridice a Uniunii, iar în cadrul sistemului tratatelor de bază ale Uniunii, persoanele privilegiate cu drept de a acționa în instanță pot invoca nu numai propriile drepturi, ci contribuie, pentru a servi interesul general, la controlul legalității actelor instituțiilor Uniunii Europene. Potrivit articolului 3 alineatul (5) a doua teză TUE, aceasta presupune nu în ultimul rând și respectarea strictă a dreptului internațional.

74. În acest context, și în prezenta cauză, atât Acordul „Cer Deschis”, cât și Protocolul de la Kyoto trebuie examinate în primul rând pentru a se constata dacă, prin natura și prin economia lor, sunt adecvate pentru a conferi drepturi pe care particularii să le poată invoca în instanță; în al doilea rând, trebuie apoi examinat în mod concret dacă, în ceea ce privește conținutul, dispozițiile în discuție ale acestor acorduri sunt necondiționate și suficient de precise pentru ca particularii să le poată invoca în instanță.

ii) Protocolul de la Kyoto [prima întrebare litera g)]

76. Pentru început, în ceea ce privește Protocolul de la Kyoto, numai reclamantele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin consideră că acesta poate fi aplicat direct. Instituțiile și guvernele participante la procedură, precum și asociațiile de mediu au o poziție diametral opusă, susținând că Protocolul de la Kyoto nu poate servi drept

75. În speță poate rămâne deschisă problema dacă, în situația în care persoane privilegiate cu drept de a acționa în instanță, în sensul articolului 263 al doilea paragraf TFUE, ar formula o acțiune în anulare, susținând că un act juridic al Uniunii este contrar obligațiilor de drept internațional ale acesteia, ar trebui

62 — În Hotărârea Țările de Jos/Parlamentul European și Consiliul (citată la nota de subsol 35, în special punctele 53 și 54), Curtea a considerat admisibil ca un stat membru să atace o directivă adoptată de Parlamentul European și de Consiliu cu argumentul că ar fi contrară obligațiilor de drept internațional ale Comunității Europene (în prezent Uniunea Europeană) ce rezultă din Convenția privind diversitatea biologică, semnată la Rio de Janeiro la 5 iunie 1992 (JO 1993, L 309, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 8, p. 104; RTNU, vol. 1760, p. 79). Curtea a considerat în mod expres că o asemenea examinare este posibilă și atunci când dispozițiile acordului respectiv nu au un efect direct, în sensul că acestea nu creează drepturi pe care persoanele de drept privat le-ar putea invoca în justiție (punctul 54 din hotărârea respectivă).

criteriu pentru a examina validitatea Directivei 2008/101.

77. Această a doua interpretare este convingătoare. Nici natura și nici economia Protocolului de la Kyoto în general, nici dispoziția pusă concret în discuție [articolul 2 alineatul (2) din protocol] în special nu oferă argumente în favoarea aplicabilității directe a acordului.

— Natura și economia Protocolului de la Kyoto

78. Protocolul de la Kyoto este un acord de mediu și de protecție a climei: este un protocol adițional la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice⁶³.

79. Obiectivul final al Convenției-cadru și al tuturor instrumentelor juridice conexe este de a stabili concentrațiile de gaze cu efect de seră din atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic⁶⁴. Preambulul Convenției-cadru subliniază printre altele preocuparea omenirii cu privire la efectele

adverse ale schimbărilor climei planetare⁶⁵, solicită tuturor țărilor să participe la acțiuni de cooperare cât mai largă posibil⁶⁶ și reafirmă suveranitatea statelor în cadrul cooperării internaționale pentru a face față schimbărilor climatice⁶⁷.

80. Însăși formularea obiectivelor și contextul general în care se situează Protocolul de la Kyoto indică faptul că acesta este un instrument juridic ce reglementează exclusiv relațiile dintre state⁶⁸ și obligațiile ce le revin în cadrul efortului global de combatere a schimbărilor climatice.

81. Această impresie este confirmată dacă privim individual cele mai importante dispoziții ale Protocolului de la Kyoto însuși: în scopul promovării unei dezvoltări durabile, documentul enumeră o listă neexhaustivă de politici și de măsuri pe care anumite părți (în principal țările dezvoltate) trebuie să le aplice pentru a-și îndeplini angajamentele cantitative privind limitarea și reducerea emisiilor⁶⁹.

63 — A se vedea, de exemplu, titlul Protocolului de la Kyoto și primul considerent al protocolului.

64 — A se vedea articolul 2 din Convenția-cadru, la care se face referire în preambulul Protocolului de la Kyoto.

65 — Primul considerent al Convenției-cadru.

66 — Al șaselea considerent al Convenției-cadru.

67 — Al nouălea considerent al Convenției-cadru.

68 — Alături de state, organizațiile regionale de integrare economică pot fi de asemenea părți la Protocolul de la Kyoto. Această prevedere este valabilă în special pentru Uniunea Europeană (anterior Comunitatea Europeană).

69 — Articolul 2 alineatele (1) și (3) coroborat cu articolul 3 din Protocolul de la Kyoto.

82. Se poate, desigur, presupune că măsurile de protecție a climei adoptate de părți în cadrul Protocolului de la Kyoto vor acționa pe termen mediu și lung în beneficiul particularilor, deoarece ele servesc conservării mediului. De asemenea, este posibil ca unele dintre măsurile luate să implice sarcini pentru particulari. Acestea sunt însă doar efecte indirecte. Nici Convenția-cadru, nici Protocolul de la Kyoto nu conțin dispoziții specifice care ar putea viza în mod direct situația juridică a particularilor. Aceste instrumente juridice nu conțin decât câteva referiri generale la „omenire”⁷⁰.

83. Toate acestea se opun ideii că particularii pot invoca în instanță Protocolul de la Kyoto, cu atât mai mult în cazul în care provin din state care nu au ratificat acest protocol⁷¹.

84. În plus, deși sunt cuantificate, angajamentele de limitare și de reducere a emisiilor convenite prin Protocolul de la Kyoto lasă părților o largă marjă de apreciere în ceea ce privește politicile concrete care urmează să fie aplicate și măsurile concrete care urmează a fi adoptate în funcție de circumstanțele

lor naționale⁷². Toate angajamentele enunțate în Protocolul de la Kyoto necesită punerea în aplicare la nivel național și, în plus, nici nu sunt suficient de precise pentru a putea produce efecte directe în beneficiul sau în sarcina particularilor⁷³.

— Articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto

85. Prevederea concretă de la articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto la care se referă instanța de trimitere se potrivește perfect în imaginea de ansamblu prezentată până în acest moment. În acesta, părțile convin (în măsura în care este relevant în speță) să continue în cadrul OACI eforturile pentru limitarea sau reducerea anumitor emisii de gaze cu efect de seră care provin din transportul aerian.

86. Dispoziția în cauză se limitează, prin urmare, să reglementeze anumite relații juridice

70 — A se vedea, de exemplu, primul și al doilea considerent ale Convenției-cadru.

71 — Reclamantele din acțiunea principală au sediul în Statele Unite ale Americii care nu au ratificat Protocolul de la Kyoto.

72 — A se vedea în special formularea de la articolul 2 alineatul (1) litera (a) din Protocolul de la Kyoto, potrivit căreia fiecare parte inclusă în anexa I la Convenția-cadru va trebui „să aplice și/sau să elaboreze în continuare politici și măsuri în funcție de circumstanțele sale naționale”.

73 — În acest sens, a se vedea, de exemplu, Hotărârile Demirel (citată la nota de subsol 60, punctul 14), Pêcheurs de l'étang de Berre (citată la nota de subsol 61, punctul 39) și Lesoochranárske zoskupenie (citată la nota de subsol 52, punctul 44). Potrivit acestora, o prevedere a unui acord internațional al Uniunii cu state terțe trebuie să fie considerată ca având aplicabilitate directă atunci când cuprinde o dispoziție clară, precisă și care nu este subordonată, în ceea ce privește executarea sau efectele sale, intervenției niciunui act ulterior.

dintre părțile la Protocolul de la Kyoto. Astfel, aceasta descrie cadrul organizatoric în care părțile intenționează să colaboreze în vederea limitării sau a reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din transportul aerian. Această dispoziție nu vizează însă situația juridică a particularilor. În special modalitatea de abordare menționată la articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto — cooperarea părților în cadrul OACI — nu are caracterul unei garanții procedurale, destinată — sau fie și numai adecvată — să protejeze anumite drepturi sau interese ale particularilor.

87. În consecință, particularii nu pot invoca în instanță articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto, astfel încât, în speță, această dispoziție nu poate fi folosită drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101.

iii) Acordul „Cer Deschis” [prima întrebare litera f)]

88. În ceea ce privește Acordul „Cer Deschis”, majoritatea instituțiilor și guvernelor participante la procedura preliminară îi contestă și acestuia capacitatea de a afecta situația juridică a particularilor. Totuși, Comisia și guvernul francez admit în principiu că persoanele

fizice și juridice pot invoca în instanță Acordul „Cer Deschis”⁷⁴.

89. Achiesăm la acest din urmă punct de vedere întrucât se află într-o mai bună consonanță atât cu natura și cu economia Acordului „Cer Deschis”, cât și cu diversele dispoziții ale acordului puse în discuție.

— Natura și economia Acordului „Cer Deschis”

90. Desigur, anumite formulări din Acordul „Cer Deschis” justifică interpretarea potrivit căreia prin intermediul acestui acord privind transportul aerian sunt reglementate relațiile dintre părțile contractante, mai precis dintre Uniunea Europeană — fosta Comunitate Europeană — și statele sale membre, pe de o parte, și SUA, pe de altă parte⁷⁵.

74 — Mai exact, în opinia Comisiei, toate reglementările Acordului „Cer Deschis” luate în considerare de instanța de trimitere pot fi utilizate drept criteriu pentru a examina validitatea Directivei 2008/101, pe când guvernul francez nu recunoaște decât articolul 7 și articolul 11 alineatul (2) din acest acord drept criterii de examinare, nu însă și articolul 15 alineatul (3).

75 — A se vedea, de exemplu, Acordul „Cer Deschis”, articolul 3 alineatul (1) („Fiecare parte acordă celeilalte părți următoarele drepturi pentru exploatarea serviciilor aeriene internaționale de către companiile aeriene ale celeilalte părți: [...]”), articolul 3 alineatul (4) („Fiecare parte contractantă permite fiecărei companii aeriene să determine frecvența și capacitatea serviciului aerian internațional pe care le oferă [...]”) sau articolul 11 alineatul (7) („Oricare parte poate solicita asistența celeilalte părți, în numele companiei sau al companiilor aeriene proprii [...]”).

91. Numeroase alte formulări din Acordul „Cer Deschis” se referă însă în mod specific la drepturile și obligațiile particularilor; în special, companiilor aeriene și altor furnizori de servicii, acordul li se adresează direct⁷⁶. La unele puncte, acordul chiar prevede drepturi pentru „orice persoană”⁷⁷. Asemenea formulări sugerează că Acordul „Cer Deschis” vizează cel puțin și situația juridică a particularilor, în special cea a întreprinderilor.

protejată de efectele negative ale subvențiilor guvernamentale⁸⁰. Este formulată intenția de a „deschide accesul la piețe”⁸¹ și se exprimă dorința de a „permite companiilor aeriene să ofere pasagerilor și expeditorilor prețuri și servicii competitive pe piețele deschise”⁸²; în plus, se urmărește consolidarea accesului companiilor aeriene la piețele globale de capital⁸³. Prin urmare, este vorba despre realizarea libertăților economice clasice. Astfel de obiective sunt caracteristice acordurilor internaționale, al căror conținut nu este epuizat odată cu reglementarea relațiilor dintre părțile contractante, ci vizează și situația juridică a operatorilor economici individuali. Rolul individului îi revine o importanță deosebită în Acordul „Cer Deschis” oriunde se face referire la companii (aeriene), pasageri, expeditori, consumatori sau chiar la personal⁸⁴.

92. Această impresie se confirmă dacă se ia în considerare și preambulul Acordului „Cer Deschis”, care face referire la „concurența dintre companiile aeriene pe o piață” care trebuie promovată⁷⁸ și consolidată⁷⁹ prin exercitarea „unui minim de intervenție și reglementare din partea statului” și care trebuie totodată

93. Hotărârea Intertanko⁸⁵, la care mai multe instituții și guverne au făcut trimitere în observațiile prezentate în fața Curții, nu se opune ideii că Acordul „Cer Deschis” vizează situația juridică a particularilor.

76 — A se vedea, de exemplu, Acordul „Cer Deschis”, articolul 3 alineatul (2) („Fiecare companie aeriană, pe oricare sau pe toate cursele aeriene, la propria alegere, poate [...]”), articolul 3 alineatul (5) („Orice companie aeriană poate să opereze servicii de transport aerian internațional, fără nicio limitare a [...]”), articolul 10 alineatul (1) („Companiile aeriene ale fiecărei părți au dreptul de a-și stabili birouri pe teritoriul celeilalte părți, pentru promovarea și vânzarea serviciilor de transport aerian și a altor activități conexe.”), articolul 10 alineatul (4) a doua teză („Fiecare companie are dreptul să vândă [...] servicii de transport [...]”), articolul 10 alineatul (5) („Fiecare companie are dreptul de a converti și a transfera surplusul de venituri [...] către teritoriul de origine [...]”) și articolul 17 alineatul (1) („Furnizorii de sisteme informatizate de rezervare [...] sunt îndreptățiți [...]”).

77 — Articolul 10 alineatul (4) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”: „[...] orice persoană este liberă să [...]”.

78 — Primul considerent al Acordului „Cer Deschis”.

79 — Al unsprezecelea considerent al Acordului „Cer Deschis”.

80 — Al șaptelea considerent al Acordului „Cer Deschis”.

81 — Al zecelea considerent al Acordului „Cer Deschis”.

82 — Al treilea considerent al Acordului „Cer Deschis”.

83 — Al unsprezecelea considerent al Acordului „Cer Deschis”.

84 — A se vedea și al doilea, al treilea, al patrulea și al zecelea considerent ale Acordului „Cer Deschis”.

85 — Citată la nota de subsol 29.

94. Este adevărat că în cauza Intertanko, pe baza naturii și a economiei Convenției Organizației Națiunilor Unite⁸⁶ privind dreptului mării, Curtea a concluzionat că acordul respectiv reglementează numai raporturile dintre părțile contractante și nu conferă particularilor drepturi și libertăți autonome, chiar dacă acolo se vorbește uneori despre nave și drepturile acestora⁸⁷. În Hotărârea Intertanko, drepturile și obligațiile celor care navighează pe mare sunt înțelese ca expresie a drepturilor și obligațiilor statelor lor de pavilion⁸⁸.

95. Totuși, doar împrejurarea că exercitarea anumitor drepturi prevăzute într-un acord internațional depinde de cetățenia persoanei în cauză sau de naționalitatea unei nave sau a unei aeronave nu se opune aplicabilității directe a respectivei dispoziții din acord⁸⁹. Nici principiul general recunoscut conform căruia fiecare stat stabilește condițiile în care acordă

cetățenia sau naționalitatea sa⁹⁰ nu exclude în sine faptul că acele dispoziții din acordurile internaționale care sunt legate de cetățenie sau de naționalitate au ca obiect situația juridică a particularilor.

96. Marea majoritate a acordurilor internaționale stipulează drepturi și obligații doar pentru cetățenii părților contractante. Dacă s-ar exclude aplicabilitatea directă pentru simplul motiv al acestei conexiuni cu cetățenia, particularii nu ar mai putea decât cu greu să se prevaleze vreodată de dispozițiile acordurilor internaționale care îi vizează.

97. Totuși, independent de acest lucru, soluția oferită în Hotărârea Intertanko în legătură cu convenția privind dreptul mării nu se poate transpune ca atare asupra Acordului „Cer Deschis”, relevant în speță.

86 — Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării (JO 1998, L 179, p. 3, Ediție specială, 04/vol. 4, p. 105; RTNU, vol. 1833, p. 397) a fost semnată la 10 decembrie 1982 la Montego Bay și a intrat în vigoare la 16 noiembrie 1994. A fost aprobată în numele Comunității Europene de la data respectivă prin Decizia 98/392/CE a Consiliului din 23 martie 1998 (JO L 179, p. 1, Ediție specială, 04/vol. 4, p. 103).

87 — Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, în special punctele 58, 59, 61 și 64).

88 — Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, în special punctele 60-62).

89 — În acest sens, a se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții Internaționale de Justiție (CIJ) din 27 iunie 2001, LaGrand (Germania/Statele Unite ale Americii), C.I.J. Recueil, p. 466 (punctul 77 ultima teză coroborat cu punctul 76 ultima teză), în care se menționează că articolul 36 alineatul (1) din Convenția de la Viena din 24 aprilie 1963 cu privire la relațiile consulare (RTNU, vol. 596, p. 261) fundamentează drepturi inalienabile ale particularului, spre deosebire de drepturile individuale, care sunt derivate din drepturile statelor (în limba franceză: „des droits intransmissibles de l'individu par opposition à des droits individuels dérivés des droits des États”; în limba engleză: „immutable individual rights, as opposed to individual rights derivative of the rights of States”).

98. Motivul este acela că respectiva convenție privind dreptul mării pune un accent mult mai intens pe reglementarea relațiilor dintre state, acordând situației juridice a particularului o importanță mult mai mică decât în cazul Acordului „Cer Deschis”. Convenția privind dreptul mării are ca obiectiv principal codificarea, clarificarea și dezvoltarea normelor de drept internațional

90 — Acest principiu este exprimat, de exemplu, în articolul 19 din Convenția de la Chicago și în articolul 91 alineatul (1) din Convenția privind dreptul mării.

general referitoare la cooperarea pașnică a comunității internaționale în domeniile explorării, utilizării și exploatării spațiilor marine⁹¹, precum și crearea unei „constituții a mărilor”⁹². Convenția urmărește stabilirea unui echilibru just între interesele statelor în calitate de state de coastă și interesele statelor în calitate de state de pavilion, care pot fi diferite; în această privință, părțile contractante intenționează să stabilească limite materiale și teritoriale pentru drepturile lor suverane⁹³.

99. În Acordul „Cer Deschis”, referirile la particulari și la întreprinderi sunt semnificativ mai pronunțate decât în Convenția privind dreptul mării⁹⁴, iar preambulul Acordului „Cer Deschis” subliniază, după cum s-a menționat deja⁹⁵, importanța individului și a întreprinderilor cu o claritate care nu își găsește echivalent în Convenția privind dreptul mării.

100. În plus, în ceea ce privește aplicarea sau interpretarea Acordului „Cer Deschis”⁹⁶, existența unui comitet mixt și a unei proceduri de arbitraj pentru litigiile dintre părți nu exclude cu necesitate faptul că acest acord poate viza situația juridică a particularilor și că unele dintre dispozițiile sale ar putea

fi aplicate direct persoanelor fizice sau juridice⁹⁷. Aceasta deoarece, spre deosebire de dreptul OMC, Acordul „Cer Deschis” este în mult mai mică măsură subsumat negocierilor dintre părțile contractante și reciprocității⁹⁸.

101. Ca o concluzie generală, din aceste motive considerăm că, prin natura și prin economia sa, Acordul „Cer Deschis” poate viza situația juridică a particularilor. Rezultă că, în acțiunile formulate de particulari, Acordul „Cer Deschis” poate fi utilizat, în principiu, drept criteriu pentru examinarea validității actelor juridice ale Uniunii.

— Cu privire la caracterul necondiționat și suficient de precis al conținutului dispozițiilor din Acordul „Cer Deschis” puse în discuție

102. În mod specific, instanța de trimitere adresează Curții întrebări cu privire la trei dispoziții din Acordul „Cer Deschis”: articolul 7, articolul 11 alineatul (2) litera (c) și articolul 15 alineatul (3). Pentru fiecare dintre

91 — Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 55); a se vedea și al patrulea considerent al Convenției privind dreptul mării.

92 — A se vedea în acest sens și punctul 55 din Concluziile noastre prezentate în cauza Intertanko (hotărâre citată la nota de subsol 29).

93 — Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 58).

94 — A se vedea în acest sens, mai sus, punctul 91 din prezentele concluzii.

95 — A se vedea în acest sens, mai sus, punctul 92 din prezentele concluzii.

96 — Articolele 18 și 19 din Acordul „Cer Deschis”.

97 — Astfel de dispoziții referitoare la comitete mixte și proceduri de arbitraj se găsesc în numeroase acorduri de asociere, de cooperare sau de parteneriat încheiate de Uniunea Europeană cu state terțe, fără ca această situație să constituie, în opinia Curții, un argument împotriva aplicării directe a respectivelor acorduri; a se vedea, de exemplu, articolele 22-25 din Acordul din 12 septembrie 1963 de asociere între Comunitatea Economică Europeană și Turcia (JO 1964, nr. 217, p. 3687), precum și articolele 105 și 111 din Acordul din 2 mai 1992 privind Spațiul Economic European (JO 1994, L 1, p. 3).

98 — În consecință, niciuna dintre participante la această procedură preliminară nu a invocat dispozițiile referitoare la comitetul mixt sau la procedura de arbitraj pentru a contesta aplicabilitatea directă a Acordului „Cer Deschis”.

aceste dispoziții trebuie să se examineze separat dacă prezintă un conținut necondiționat și suficient de precis pentru a servi drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101.

Prin aceasta, articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” îndeplinește toate condițiile unei aplicări directe.

103. Articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” prevede – mai simplu spus – că actele cu putere de lege și normele administrative în vigoare pe teritoriul unei părți se aplică și aeronavelor, pasagerilor, echipajelor și mărfurilor celeilalte părți, care trebuie să le respecte. Această dispoziție este necondiționată în ceea ce privește conținutul; în special, nu impune părților la Acordul „Cer Deschis” obligativitatea unor norme interne de punere în aplicare. În plus, această dispoziție este suficient de precisă pentru a genera consecințe juridice concrete pentru particulari: descrie în detaliu actele cu putere de lege și normele administrative avute în vedere⁹⁹ și stipulează în mod categoric că aceste acte și norme „se aplică” și „sunt respectate”. În plus, dispoziția se adresează concret particularilor, întrucât cei cărora li se aplică respectivele acte cu putere de lege și norme administrative și care trebuie să le respecte sunt în mod specific companiile aeriene (respectiv aeronavele și mărfurile acestora), precum și pasagerii și echipajele.

104. Articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” stipulează – mai simplu spus – exonerarea de taxe, impozite, drepturi și redevențe pentru combustibili, lubrifianți și proviziile tehnice consumabile pentru aeronavele părților contractante. Această dispoziție este într-adevăr suficient de precisă pentru a fi aplicată direct, întrucât stabilește concret ce obiecte beneficiază de exonerare și de ce anume sunt exonerate însă nu este necondiționată întrucât acordă exonerarea numai „pe baza reciprocității”¹⁰⁰. Posibilitatea unei companii de transport aerian de a invoca, la un anumit moment, exonerarea față de o anumită parte la Acordul „Cer Deschis” depinde, prin urmare, de comportamentul din momentul respectiv al celeilalte părți contractante. O companie aeriană din SUA poate invoca în fața autorităților europene exonerarea prevăzută în Acordul „Cer Deschis” doar dacă și în măsura în care la data respectivă autoritățile din statul său de reședință acordă la rândul lor exonerări echivalente companiilor aeriene europene. Având în vedere existența acestei condiții, premisele pentru aplicarea directă a articolului 11

99 — Este vorba despre acte cu putere de lege și norme administrative referitoare la intrarea sau la ieșirea pe/de pe teritoriul părților, precum și la exploatarea și la navigarea aeronavelor [articolul 7 alineatele (1) și (2) din Acordul „Cer Deschis”]; la acestea se adaugă reglementări cu privire la intrare, verificare, imigrare, pașapoarte, vamă, carantină și expediții poștale [articolul 7 alineatul (2) din Acordul „Cer Deschis”].

100 — în Hotărârea International Fruit Company (citată la nota de subsol 30, punctul 21), Curtea a considerat principiul reciprocității din preambulul Acordului GATT 1947 („pe bază de reciprocitate și de avantaje reciproce”) drept una dintre cele câteva dovezi care justifică concluzia că prevederile sale nu sunt direct aplicabile.

alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” nu sunt îndeplinite.

105. Articolul 15 alineatul (3) prima teză din Acordul „Cer Deschis” prevede că, în cazul adoptării unor măsuri de protecție a mediului, trebuie respectate standardele de protecție a mediului în aviație adoptate de OACI, „în afara cazurilor în care au fost constatate deosebiri”. Această dispoziție nu pare nici necondiționată, nici suficient de precisă pentru a fi aplicată direct: ultima sa teză („în afara [...]”) face trimitere la dreptul OACI și nu reglementează în sine condițiile în care este permisă derogarea de la normele OACI de protecție a mediului. În plus, nu rezultă în niciun fel că această dispoziție ar putea avea ca obiect situația juridică a particularilor: este tratată „adopt[area]” unor măsuri de protecție a mediului în interesul general, iar nu aplicarea lor în raport cu companiile aeriene.

106. La articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”, părțile contractante se obligă să aplice măsuri de protecție a mediului care influențează serviciile aeriene, în conformitate cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis”. Spre deosebire de articolul 15 alineatul (3) prima

teză, această dispoziție vizează în mod special aplicarea măsurilor de protecție a mediului în raport cu companiile aeriene, așadar, poate avea consecințe concrete asupra situației juridice a acestora. Prin conținut, respectiva dispoziție stipulează că măsurile de protecție a mediului trebuie să fie aplicate în conformitate cu principiul concurenței loiale și echitabile pentru companiile aeriene (articolul 2 din Acordul „Cer Deschis”). În plus, trebuie respectat în special dreptul companiilor aeriene de a determina frecvența și capacitatea serviciului aerian internațional pe care îl oferă în baza criteriilor comerciale ale pieței [articolul 3 alineatul (4) prima teză din Acordul „Cer Deschis”]. În continuare, trebuie aplicate condiții uniforme în conformitate cu articolul 15 din Convenția de la Chicago [articolul 3 alineatul (4) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”]. Toate aceste cerințe au drept caracteristică comună faptul că măsurile de protecție a mediului trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu față de companiile aeriene și nu trebuie să afecteze șansele acestora în cadrul concurenței. Astfel de cerințe sunt necondiționate și suficient de precise. Similar interdicțiilor de discriminare cunoscute din diferitele acorduri de asociere, de cooperare și de parteneriat, precum și principiilor concurenței care guvernează piața internă europeană¹⁰¹, acestea sunt adecvate pentru aplicarea directă.

101 — În ceea ce privește interdicțiile de discriminare, a se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 60. În ceea ce privește principiile concurenței, articolele 101 TFUE și 102 TFUE sunt general recunoscute ca direct aplicabile (a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 1974, BRT și Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, Rec., p. 51, punctele 15-17).

iv) Concluzie intermediară

107. În consecință, doar articolul 7 și articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis” pot fi utilizate în speță drept criterii de examinare a validității Directivei 2008/101.

în prezent criterii clare în temeiul cărora să se poată aprecia dacă și în ce măsură un principiu de drept internațional cutumiar poate fi folosit drept criteriu de examinare a validității actelor juridice ale Uniunii. Aparent, rezultă că în trecut instanțele Uniunii nu aveau încă motiv să procedeze la o astfel de examinare a validității. Dreptul internațional cutumiar nu a fost invocat până în prezent în jurisprudență decât în scopul interpretării unor dispoziții și principii de drept al Uniunii¹⁰⁴.

2. Drept internațional cutumiar [prima întrebare, literele a)-d)]

108. Faptul că, pe lângă acordurile internaționale care i se aplică, Uniunea Europeană este ținută și de dreptul internațional cutumiar este general recunoscut¹⁰² și este afirmat la articolul 3 alineatul (5) a doua teză TUE („respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional”). Principiile relevante din dreptul internațional cutumiar fac parte din ordinea juridică a Uniunii¹⁰³.

110. După cum susțin în mod întemeiat numeroase instituții și guverne implicate în procedură, aceste criterii nu trebuie să difere de cele care se aplică pentru a aprecia dacă și în ce măsură poate fi examinată validitatea

109. Cu toate acestea, în jurisprudența instanțelor Uniunii nu pot fi identificate până

102 — Hotărârea Poulsen și Diva Navigation (punctele 9 și 10), Hotărârea Racke (punctele 45 și 46) și Hotărârea Intertanko (punctul 51), citate la nota de subsol 29, precum și Hotărârea Brita (citată la nota de subsol 41, punctele 40-42); a se vedea, în plus, Hotărârea Tribunalului din 22 ianuarie 1997, Opel Austria/Consiliul (T-115/94, Rec., p. II-39, în special punctul 90).

103 — Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 29, punctul 46).

104 — În Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Mondiet (C-405/92, Rec., p. I-6133, punctele 11-16), în Hotărârea Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctul 11, ultima teză) și în Hotărârea Brita (citată la nota de subsol 41, în special punctul 45), dreptul internațional cutumiar este utilizat numai pentru interpretarea actelor instituțiilor Uniunii. În Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 29, punctul 47) se subliniază că problema validității unui regulament nu se pune decât pe cale incidentală, pe când reclamanta invocă un acord dintre Comunitate și un stat terț ca sursă directă a revendicărilor sale. În Hotărârea Opel Austria/Consiliul (citată la nota de subsol 102, punctele 93 și 94), Tribunalul a aplicat principiul juridic general al protecției încrederii legitime, care, în opinia sa, era corolarul principiului bunei-credințe din dreptul internațional cutumiar; criteriul de validitate a actului adoptat de Uniune pus în discuție în acel moment a fost însă în ultimul rând un acord internațional (Acordul SEE), și nu un principiu general din dreptul Uniunii sau din dreptul internațional cutumiar (Hotărârea Opel Austria/Consiliul, punctul 95).

actelor juridice ale Uniunii în raport cu acorduri internaționale.

juridice ale Uniunii doar în cazul în care sunt îndeplinite două condiții:

111. Aceasta întrucât, pe de o parte, nu se poate întrevedea niciun motiv întemeiat pentru care particularilor ar trebui să li se permită să invoce principii de drept internațional cutumiar în condiții mai puțin stricte decât cele ale invocării acordurilor internaționale. Nici reclamantele din acțiunea principală și nici asociațiile care le susțin nu au prezentat un astfel de motiv în procedura în fața Curții.

- în primul rând, trebuie să existe un principiu de drept internațional cutumiar pe care Uniunea Europeană este obligată să îl respecte;
- în al doilea rând, prin natura și prin economia sa, respectivul principiu de drept internațional cutumiar nu trebuie să se opună unei astfel de examinări a validității și, în plus, trebuie să apară ca necondiționat și suficient de precis în ceea ce privește conținutul.

112. Pe de altă parte, numeroase principii de drept internațional cutumiar au fost între timp codificate în convenții internaționale¹⁰⁵. Nu ar fi rezonabil ca, la invocarea de către particulari a unui și aceluiași principiu de drept internațional, să se aplice condiții diferite după cum acesta este invocat ca principiu de drept internațional cutumiar sau ca principiu dintr-o convenție internațională.

114. În contextul celui de al doilea criteriu, trebuie totodată luat în considerare aspectul că, în speță, problema validității Directivei 2008/101 este ridicată într-o acțiune formulată de particulari – mai multe companii aeriene și o asociație de companii aeriene¹⁰⁷.

113. Plecând de la jurisprudența deja prezentată referitoare la convențiile internaționale¹⁰⁶, propunem, prin urmare, Curții să recunoască principiile de drept internațional cutumiar ca criteriu de examinare a validității actelor

a) Cu privire la existența principiilor de drept internațional cutumiar puse în discuție și la obligația Uniunii Europene de a le respecta

115. După cum reiese printre altele din articolul 38 alineatul (1) litera (b) din Statutul Curții Internaționale de Justiție¹⁰⁸, dreptul

105 — A se vedea în acest sens Hotărârile Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctul 10), Mondiet (citată la nota de subsol 104, punctul 13) și Brita (citată la nota de subsol 41, punctul 40).

106 — A se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 35; a se vedea în același sens în special punctele 84 și 85 din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 4 decembrie 1997 în cauza Racke (hotărâre citată la nota de subsol 29).

107 — A se vedea, mai sus, punctul 50 din prezentele concluzii; în același sens, a se vedea în special punctele 71 și 84 din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Racke (hotărâre citată la nota de subsol 29).

108 — Statutul Curții Internaționale de Justiție din 26 iunie 1945 face parte din Carta Națiunilor Unite (RTNU, vol. 1, p. XVI).

internațional cutumiar reprezintă unul dintre izvoarele general recunoscute ale dreptului internațional. Pentru formarea sa, este necesară o practică generală a subiectelor de drept internațional vizate (*consuetudo*; element obiectiv), care devine recunoscută ca drept (*opinio iuris sive necessitatis*; element subiectiv)¹⁰⁹.

116. În acorduri multilaterale la care sunt parte un număr foarte mare, reprezentativ, al subiectelor de drept internațional au fost uneori codificate anumite principii de drept internațional cutumiar. Acest aspect este valabil în special pentru unele dispoziții ale Convenției de la Chicago¹¹⁰, ale Convenției privind marea liberă¹¹¹ și pentru unele părți din Convenția privind dreptul mării¹¹².

117. Părțile la prezenta procedură preliminară sunt în principiu de acord că, nu în ultimul rând, Convenția de la Chicago și Convenția privind dreptul mării pot furniza informații cu privire la existența sau inexistența principiilor în cauză ale dreptului internațional cutumiar și cu privire la obligativitatea lor pentru Uniunea Europeană.

i) Suveranitatea statelor asupra spațiului lor aerian [prima întrebare litera a)]

118. Principiul suveranității statelor asupra spațiului lor aerian (denumită uneori și „suveranitate aeriană”) este rezultatul suveranității statelor asupra propriului teritoriu¹¹³. Acest principiu a fost prevăzut încă din anul 1919, la articolul 1 din Convenția de la Paris privind navigația aeriană¹¹⁴, în prezent este codificat în articolul 1 din Convenția de la Chicago, care are în momentul de față 190 de state semnatare, printre care se numără toate statele membre ale Uniunii Europene. Astfel, după cum a recunoscut și Curtea Internațională de Justiție, reglementarea de drept internațional

109 — A se vedea în acest sens în special CIJ, Hotărârea din 20 februarie 1969, Platoul continental al Mării Nordului (Germania/Tările de Jos și Germania/Danemarca), C.I.J. Recueil, p. 4 (punctul 77), și Hotărârea din 27 iunie 1986, Activitățile militare și paramilitare din Nicaragua și împotriva acesteia (Nicaragua/Statele Unite ale Americii), cunoscută sub numele „Nicaragua”, C.I.J. Recueil, p. 14 (punctele 183 și 184).

110 — Articolul 1 din Convenția de la Chicago, relevant în speță, conține expresia „Statele contractante recunosc că [...]”, ceea ce semnaleză codificarea unui principiu de drept internațional existent anterior.

111 — Convenția internațională privind marea liberă, deschisă semnării la 29 aprilie 1958 la Geneva și intrată în vigoare la 30 septembrie 1962 (RTNU, vol. 450, p. 11 [82]), menționează încă din primul considerent dorința părților contractante „de a codifica reglementările de drept internațional cu privire la marea liberă”; la rândul său, Curtea a recunoscut aceasta în Hotărârea Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctul 10).

112 — În al șaptelea considerent al Convenției privind dreptul mării se face referire la „dezvoltarea progresivă și codificarea dreptului mării realizate prin prezenta convenție”. Și jurisprudența confirmă acest aspect; a se vedea, de exemplu, CIJ, Hotărârea Nicaragua (citată la nota de subsol 109, punctul 212) și Hotărârile Curtii Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctul 10), Mondiet (citată la nota de subsol 104, punctul 13) și Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 55).

113 — CIJ, Hotărârea Nicaragua (citată la nota de subsol 109, punctul 212).

114 — Convention portant réglementation de la navigation aérienne (încheiată la Paris la 13 octombrie 1919 și intrată în vigoare în anul 1922, *Recueil des Traités de la Société des Nations*, seria XI [1922], p. 173 și urm.). Acest acord a fost ratificat la data respectivă de un număr total de 33 de state. În esență, articolul 1 din acest acord și articolul 1 din Convenția de la Chicago cuprind formulări asemănătoare.

din Convenția de la Chicago formulează un principiu de drept internațional cutumiar stabilit de multă vreme ¹¹⁵.

expresie a libertății mării libere, un concept ale cărui origini pot fi urmărite înapoi în timp cel puțin până în anul 1609 ¹¹⁸. Libertatea mării libere a fost recunoscută internațional nu mai târziu de începutul secolului XX ¹¹⁹.

119. Faptul că Uniunea Europeană nu este ea însăși parte contractantă a Convenției de la Chicago nu se opune obligației sale de a respecta principiul de drept internațional cutumiar al suveranității statelor asupra spațiului lor aerian codificat în această convenție ¹¹⁶. Motivul este că un principiu de drept internațional cutumiar există în mod independent în afara convenției internaționale în care este codificat ¹¹⁷.

ii) Ilegitimitatea revendicărilor de suveranitate asupra mării libere [prima întrebare litera b)]

120. Principiul potrivit căruia niciun stat nu poate pretinde să supună o parte oarecare a mării libere suveranității sale reprezintă o

121. În anul 1958, principiul potrivit căruia niciun stat nu poate pretinde să supună o parte oarecare a mării libere suveranității sale a fost codificat în articolul 2 alineatul (1) din Convenția privind marea liberă, iar mai târziu a fost introdus în articolul 89 al Convenției privind dreptul mării, intitulat „Ilegitimitatea revendicărilor de suveranitate asupra mării libere”. Până în prezent, la Convenția privind dreptul mării au aderat 162 de părți contractante, inclusiv Uniunea Europeană – fostă Comunitatea Europeană – ¹²⁰, precum și toate statele sale membre.

122. Având în vedere o practică a statelor care acoperă cel puțin un secol – dacă nu mai mult – și larga sa recunoaștere prin participarea Uniunii Europene și a tuturor statelor sale membre, este întemeiată presupunerea că, în cazul articolului 89 al Convenției privind dreptul mării, este vorba despre codificarea

115 — În limba franceză: „Il est hors de doute pour la Cour que ces prescriptions du droit conventionnel ne font que correspondre à des convictions qui, depuis longtemps, sont bien établies en droit international coutumier”; în limba engleză: „The Court has no doubt that these prescriptions of treaty-law merely respond to firmly established and longstanding tenets of customary international law” (CIJ, Hotărârea Nicaragua, citată la nota de subsol 109, punctul 212, ultima teză).

116 — În același sens, în legătură cu Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, a se vedea Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 29, punctele 24, 45 și 46) și Hotărârea Brita (citată la nota de subsol 41, punctul 42); în mod similar, în legătură cu dreptul mării, a se vedea Hotărârea Mondiet (citată la nota de subsol 104, punctul 13).

117 — În același sens, a se vedea CIJ, Hotărârea Nicaragua (citată la nota de subsol 109, punctele 174-179).

118 — A se vedea în acest sens lucrarea fundamentală *Mare liberum* (Marea liberă), de Hugo Grotius (1609).

119 — A se vedea în acest sens Curtea Permanentă de Justiție Internațională (CPIJ), Hotărârea din 7 septembrie 1927, Lotus (Franța/Turcia), C.P.J.I Recueil, seria A, nr. 10 (p. 25).

120 — A se vedea în acest sens decizia Consiliului de aprobare, citată la nota de subsol 86.

unui principiu de drept internațional cutumiar¹²¹ pe care Uniunea este obligată să îl respecte, aspect necontestat de niciuna dintre participante la prezenta procedură preliminară.

alineatul (3) punctul 4 din Convenția privind marea liberă și este în prezent codificată la articolul 87 alineatul (1) litera (b) din Convenția privind dreptul mării.

123. Punctual, pe parcursul procedurii preliminare a fost pus la îndoială faptul că principiul ilegitimității revendicărilor de suveranitate asupra mării libere ar fi relevant în examinarea validității Directivei 2008/101. În această privință, este suficient să se menționeze însă că, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările adresate de instanța națională beneficiază de o prezumție de relevanță¹²². Întrucât nu este evident că prima întrebare litera b) ar fi irelevantă pentru soluționarea acțiunii principale, aceasta trebuie analizată de Curte.

125. Din aceleași motive care au fost deja expuse în legătură cu ilegalitatea revendicărilor de suveranitate asupra mării libere¹²³, și libertatea zborurilor deasupra mării libere trebuie considerată ca principiu de drept internațional cutumiar pe care Uniunea este obligată să îl respecte.

iv) Presupusa jurisdicție exclusivă asupra aeronavelor care survolează marea liberă [prima întrebare litera d)]

iii) Libertatea zborurilor deasupra mării libere [prima întrebare litera c)]

126. Spre deosebire de aspectele legate de principiile de drept internațional cutumiar discutate până în acest moment, existența celui de al patrulea principiu invocat de instanța de trimitere este controversată.

124. Libertatea zborurilor deasupra mării libere („libertatea de survol”) a fost de asemenea menționată din anul 1958 la articolul 2

127. Reclamantele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin argumentează că din dreptul internațional cutumiar rezultă că aeronavele care survolează marea liberă sunt supuse exclusiv jurisdicției statului de

121 — În acest sens, a se vedea și CIJ, Hotărârea din 25 iulie 1974, Jurisdicția zonelor de pescuit (Regatul Unit/Islanda), C.I.J. Recueil, p. 3 (punctul 50).

122 — Hotărârea din 22 decembrie 2008, Régie Networks (C-333/07, Rep., p. I-10807, punctele 46 și 47), Hotărârea din 12 octombrie 2010, Rosenblatt (C-45/09, Rep., p. I-9391, punctul 33), și Hotărârea din 5 aprilie 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, Rep., p. I-2551, punctul 21).

123 — Punctele 120-122 din prezentele concluzii.

înregistrare, cu excepția limitărilor impuse prin tratate internaționale. În timp ce o serie de guverne și instituții nu au analizat această problemă mai în detaliu, alte participante la procedură – mai precis guvernele german și francez, guvernul Regatului Unit și guvernul norvegian, dar și Comisia și asociațiile de mediu – se situează ferm pe poziția conform căreia nu există un astfel de principiu de drept internațional cutumiar.

128. În realitate, un principiu conform căruia – mai simplu spus – mijloacele de navigație de pe marea liberă sunt supuse exclusiv jurisdicției statului lor de pavilion este codificat numai pentru nave, dar nu și pentru aeronave. Aceasta rezultă la o consultare a articolului 92 alineatul (1) prima teză din Convenția privind dreptul mării, dar și a dispoziției care a precedat-o, articolul 6 alineatul (1) prima teză din Convenția din 1958 privind marea liberă.

129. Dispozițiile de la articolul 6 alineatul (1) din Convenția privind marea liberă și de la articolul 92 din Convenția privind dreptul mării nu se pot transpune pur și simplu prin analogie aeronavelor. După cum rezultă la o privire de ansamblu asupra celor două acorduri multilaterale, autorii acestora au făcut o distincție clară între nave și aeronave, iar în numeroase

dispoziții aplicabile ambelor tipuri de vehicule sau special aeronavelor, acestea sunt menționate în mod expres¹²⁴.

130. În aceste condiții, articolul 6 din Convenția privind marea liberă și articolul 92 din Convenția privind dreptul mării, având în vedere că nu menționează aeronavele, nu pot fi considerate dovezi credibile pentru existența unui presupus principiu de drept internațional cutumiar. Aceasta este cu atât mai adevărat cu cât nici în Convenția de la Chicago, care se adresează în mod special domeniului aviației, nu este enunțat un principiu al jurisdicției exclusive a statelor de înregistrare asupra aeronavelor lor care survolează marea liberă. În plus, Convenția de la Tokyo¹²⁵, care, asemenea Convenției de la Chicago, are valabilitate aproape globală, cuprinde la articolul 4 o dispoziție care permite statelor ca, în scopuri de sancțiune și în anumite limite, să împiedice aeronavele în zbor, chiar dacă nu sunt statele de înregistrare ale respectivelor aeronave.

124 — A se vedea, de exemplu, articolele 15, 17, 19-21, articolul 23 alineatul (4) și alineatul (5) litera (b) din Convenția privind marea liberă, precum și articolul 1 punctul 5, articolul 18 alineatul (2), articolul 19 alineatul (2) litera (e), articolele 38 și 39, articolul 42 alineatul (4), articolul 53 alineatul (1), articolul 53 alineatele (1), (5) și (12), articolul 54, articolul 58 alineatul (1), articolul 87 alineatul (1) litera (b), articolele 101-107, articolul 110 alineatele (4) și (5), articolul 111, articolul 212 alineatul (1), articolul 216 alineatul (1) litera (b), articolele 222, 224, 236, 262 și articolul 298 alineatul (1) litera (b) din Convenția privind dreptul mării.

125 — Convenția privind infracțiunile și alte anumite acte comise la bordul aeronavelor („Convenția de la Tokyo”, RTNU, vol. 704, p. 219) a fost încheiată la 14 septembrie 1963 la Tokyo și a intrat în vigoare la 4 decembrie 1969. În prezent numără 185 de state contractante.

131. Jurisprudența relevantă care a fost pronunțată până în prezent cu privire la principiul în litigiu se referă — aparent — numai la nave, dar nu și la aeronave¹²⁶.

132. Având în vedere aceste elemente, propunem Curții să decidă că în stadiul actual nu sunt suficiente argumente pentru existența unui principiu de drept internațional cutumiar potrivit căruia „aeronavele care survolează marea liberă sunt supuse jurisdicției exclusive a statului de înregistrare, cu excepția unor prevederi contrare impuse printr-un tratat de drept internațional”.

133. În concluzie, un asemenea principiu nu poate fi nici folosit drept criteriu de examinare a validității unor acte juridice ale Uniunii, precum Directiva 2008/101.

b) Cu privire la adecvarea principiilor de drept internațional cutumiar puse în discuție, pentru a servi drept criteriu de examinare a validității într-o acțiune formulată de o persoană fizică sau juridică

134. Chiar dacă orice principiu de drept internațional cutumiar de care este ținută

Uniunea Europeană are putere obligatorie pentru aceasta în sensul dreptului internațional, din natura și din economia principiului respectiv poate să reiasă că, în interiorul Uniunii, dispozițiile sale nu pot invocate deloc sau pot fi invocate numai într-o măsură restrânsă, cu ocazia controlului jurisdicțional al validității unor acte ale instituțiilor Uniunii¹²⁷, mai ales în acțiuni formulate în instanță de persoane fizice sau juridice.

135. Cele trei principii de drept internațional cutumiar asupra cărora High Court solicită, prin intermediul primei întrebări literale a)-c), să se pronunțe o hotărâre preliminară au drept caracteristică comună faptul că definesc întinderea drepturilor de suveranitate ale statelor și delimitează zonele lor de jurisdicție.

136. Prin natura și economia lor, asemenea principii nu sunt nicidecum adecvate să vizeze situația juridică a particularilor¹²⁸. Acest aspect a fost în mod întemeiat evidențiat de instituțiile și de majoritatea guvernelor participante la procedură.

137. În consecință, astfel de principii nu pot fi invocate în acțiuni în instanță formulate de persoane fizice sau juridice, drept criteriu de examinare a validității actelor juridice ale Uniunii¹²⁹.

126 — A se vedea în special CPIJ, Hotărârea Lotus (citată la nota de subsol 119) și Hotărârea Curții Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29). În măsura în care Hotărârea pronunțată de Curtea de Apel a Noii Zeelande (New Zealand Court of Appeal) la 5 noiembrie 1998 în cazul *Sellers/Maritime Safety Inspector* ([1999] 2 NZLR 44), la care fac trimitere reclamantele din acțiunea principală, ar fi considerată ca relevantă în speță, este suficientă mențiunea că nici în acel caz nu erau — aparent — avute în vedere aeronave.

127 — A se vedea în acest sens — în ceea ce privește acordurile internaționale — punctele 68 și 69 din prezentele concluzii.

128 — Situația poate diferi în cazul anumitor reglementări din dreptul internațional cutumiar în domeniul umanitar; a se vedea în acest sens punctul 84, ultima teză din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Racke (hotărâre citată la nota de subsol 29).

129 — Situația poate diferi în cazul acțiunilor în instanță formulate de reclamanti privilegiați în sensul articolului 263 al doilea paragraf TFUE (a se vedea, mai sus, punctul 75 din prezentele concluzii).

3. Concluzie intermediară

138. Având în vedere considerațiile de mai sus, dintre dispozițiile și principiile de drept internațional menționate la prima întrebare preliminară, numai articolul 7 și articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis” pot fi invocate în acțiuni în instanță formulate de persoane fizice sau juridice, drept criteriu de examinare a validității actelor juridice ale Uniunii.

B — Cu privire la compatibilitatea Directivei 2008/101 cu acordurile internaționale și cu principiile de drept internațional cutumiar invocate (a doua, a treia și a patra întrebare)

139. A doua, a treia și a patra întrebare tratează problema compatibilității Directivei 2008/101 cu acordurile internaționale și cu principiile de drept internațional cutumiar puse în discuție de instanța de trimitere și sunt adresate doar în măsura în care se poate răspunde afirmativ la prima întrebare. Potrivit argumentelor prezentate mai sus, răspunsul poate fi afirmativ doar în ceea ce privește articolul 7 și articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”. Cu toate acestea, cu titlu subsidiar și din motive de exhaustivitate, vom examina compatibilitatea Directivei 2008/101 și cu celelalte dispoziții și principii de drept internațional la care face referire instanța de trimitere.

140. În cadrul procedurii în fața Curții, pe această temă au fost formulate opinii juridice

foarte contradictorii. În timp ce reclamanțele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin consideră că toate acordurile internaționale și principiile de drept internațional cutumiar puse în discuție sunt încălcate, instituțiile și guvernele participante la procedură, precum și asociațiile de mediu susțin unanim punctul de vedere diametral opus.

1. Compatibilitatea cu anumite principii de drept internațional cutumiar (a doua întrebare)

141. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se clarifice dacă principiile de drept internațional cutumiar invocate de reclamante implică nelegalitatea Directivei 2008/101, în măsura în care respectiva directivă extinde aplicabilitatea sistemului de comercializare a cotelor de emisie asupra unor tronsoane de zbor din afara spațiului aerian al statelor membre ale Uniunii Europene.

142. Este un fapt general recunoscut că Uniunea Europeană trebuie să își exercite competențele respectând dreptul internațional cutumiar¹³⁰.

130 — Hotărârea Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctul 9) și Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 29, punctul 45), precum și Hotărârea din 27 septembrie 1988, Ahlström Osakeyhtiö și alții/Comisia (cunoscută sub numele „Pastă de lemn”, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 și 125/85-129/85, Rec., p. 5193, punctele 15-18).

143. În speță, reclamantele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin reproșează în esență legiuitorului Uniunii că ar fi încălcat principiile de drept internațional cutumiar cu privire la limitarea competenței statelor. Prin includerea de tronsoane de zbor situate în afara spațiului aerian al Uniunii Europene, ar fi fost practic adoptată o reglementare extra-teritorială care încalcă, pe de o parte, drepturile suverane ale statelor terțe și, pe de altă parte, libertatea mării libere.

144. Această obiecție nu poate fi reținută, întrucât se bazează pe o interpretare eronată și extrem de superficială a reglementărilor Directivei 2008/101.

a) Cu privire la inexistența efectului extrateritorial al sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii

145. După cum au arătat în mod întemeiat mai multe instituții și guverne participante la procedură, Directiva 2008/101 nu conține niciun fel de dispoziții extrateritoriale. Prin această directivă, activitatea companiilor aeriene nu este nicidecum supusă vreunei dispoziții cu caracter obligatoriu de drept al Uniunii, nici în spațiul aerian al statelor terțe, nici deasupra mării libere. Mai cu seamă,

Directiva 2008/101 nu implică nicidecum obligația companiilor aeriene de a zbura pe anumite rute, de a respecta o anumită viteză maximă sau anumite limite pentru consumul de combustibil și pentru emisiile de gaze.

146. Directiva 2008/101 are drept obiect de reglementare exclusiv decolarea și aterizarea aeronavelor pe aerodromurile Uniunii Europene, iar jurisdicția asupra companiilor aeriene nu se exercită decât în ceea ce privește aceste decolări și aterizări: în funcție de ruta de zbor, aceste companii trebuie să achiziționeze cote de emisii în cantitate variabilă¹³¹, iar în cazul în care nu respectă această cerință, sunt pasibile de sancțiuni care pot merge până la interdicția de operare¹³².

147. Faptul că, la calculul drepturilor de emisie care trebuie achiziționate, se ia în considerare ruta parcursă de fiecare zbor nu conferă dispozițiilor Directivei 2008/101 un caracter extrateritorial. Fără îndoială, în acest fel *se ține seama de evenimente derulate* deasupra mării libere sau deasupra teritoriului unor state terțe. Indirect, companiile aeriene pot

131 — A se vedea articolul 12 alineatul (2a) coroborat cu partea B din anexa IV la Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

132 — Articolul 16 din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

fi astfel încurajate ca, pentru zborurile de deasupra mării libere sau care se desfășoară deasupra teritoriului unor state terțe, să adopte un anumit comportament, în special să consume cât mai puțin combustibil și să își limiteze pe cât posibil emisiile de gaze cu efect de seră. Nu se realizează însă o *reglementare* concretă a comportamentului companiilor aeriene în spațiul aerian din afara teritoriului Uniunii Europene.

pavilionul unui stat terț, a intrat într-un port de pe teritoriul Uniunii Europene¹³⁴.

149. Din perspectiva dreptului internațional, este decisiv dacă situația respectivă prezintă o legătură suficient de strânsă cu statul, respectiv cu organizația internațională în cauză. Elementul de legătură se poate întemeia pe principiul teritorialității¹³⁵, pe principiul personalității¹³⁶ sau – mai rar – pe principiul universalității.

b) Cu privire la existența unui element de legătură teritorială suficient

148. Nu este deloc neobișnuit ca, la exercitarea jurisdicției sale, un stat sau o organizație internațională să țină seama de circumstanțe survenite în afara spațiului său de autoritate. Astfel, în dreptul impozitării veniturilor, în numeroase state se aplică principiul veniturilor mondiale. De asemenea, în dreptul concurenței și în materia controlului fuziunilor, intervenția autorităților de concurență în privința înțelegerilor dintre întreprinderi este o practică uzuală la nivel mondial, chiar dacă respectivele acorduri au fost încheiate în afara jurisdicției lor teritoriale și dacă efectul lor se produce, fie și într-o mare măsură, în afara acestui spațiu de autoritate¹³³. Într-un caz din domeniul pescuitului, Curtea a hotărât chiar că peștele prins în largul mării putea fi confiscat de îndată ce nava în cauză, aflată sub

150. În speță, Uniunea Europeană se poate întemeia pe principiul teritorialității.

151. În general, Uniunea poate solicita tuturor companiilor care intenționează să

133 — Pot fi menționate aici ca reprezentative două exemple cunoscute din domeniul controlului fuziunilor în spațiul european, mai precis Hotărârea Tribunalului din 25 martie 1999, Gencor/Comisia (T-102/96, Rec., p. II-753, punctele 88 și 90), și Hotărârea Tribunalului din 14 decembrie 2005, General Electric/Comisia (T-210/01, Rec., p. II-5575).

134 — Hotărârea Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctele 3, 4 și 30-34); în mod similar, a se vedea Hotărârea Commune de Mesquer (citată la nota de subsol 44, punctele 60 și 61), cu privire la hidrocarburi deversate ca urmare a unui naufragiu în zona economică exclusivă a unui stat membru, care apoi s-au depus pe coastele acestuia.

135 — Hotărârea Pastă de lemn (citată la nota de subsol 130, punctul 18); și în cazul Hotărârii Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctele 30-34), citată anterior, competența pentru confiscarea încărcăturii de pește își are originea în ultimă instanță în principiul teritorialității.

136 — A se vedea în acest sens Hotărârea Mondiet (citată la nota de subsol 104, punctul 15), în care din competența statului de pavilion este derivată competența – la data respectivă – a Comunității Europene de a aplica măsuri pentru conservarea stocului de pește în marea liberă.

presteze servicii pe teritoriul său să se conformeze anumitor norme definite în dreptul UE. În consecință, Uniunea poate solicita companiilor aeriene ca, în cazul fiecărei decolări și aterizări de pe sau pe un aeroport aflat pe teritoriul Uniunii Europene, să participe la măsurile de mediu și de protecție împotriva schimbărilor climatice impuse prin dreptul Uniunii¹³⁷, în speță, la sistemul de comercializare a cotelor de emisii.

152. Acest aspect este justificat de faptul că decolarea și aterizarea reprezintă componente esențiale și deosebit de caracteristice ale oricărui zbor. Dacă punctul de decolare sau destinația este un aerodrom de pe teritoriul Uniunii Europene, există un element de legătură teritorial suficient pentru includerea zborului respectiv în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii.

153. În cadrul sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii, companiilor aeriene li se poate cere ca, la decolarea și la aterizarea de pe sau pe un aerodrom european, să achiziționeze cote de emisii cu atât mai mari cu cât distanța dintre punctul de decolare și punctul de destinație este mai mare. Această modalitate de a lua în considerare întregul parcurs de zbor este în ultimă instanță o expresie a principiului proporționalității și

corespunde principiului „poluatorul plătește”, specific legislației de mediu.

154. Principiul teritorialității nu interzice ca, la aplicarea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii, să fie luate în considerare și tronsoane de zbor parcurse în afara teritoriului Uniunii Europene. O astfel de abordare corespunde mai degrabă naturii, rațiunii de a fi și scopului măsurilor care servesc la protecția mediului și a climei. După cum se știe, poluarea atmosferică nu cunoaște granițe și, indiferent de locul unde au fost generate, gazele cu efect de seră contribuie global la schimbările climatice; pot avea efecte asupra mediului și a climei din fiecare stat sau federație de state, inclusiv asupra Uniunii Europene.

155. Și în acest context, comparația cu cauza din domeniul pescuitului menționată anterior este revelatoare. În cazul în care, în conformitate cu principiul teritorialității, este admisibil ca peștele prins în afara Uniunii Europene de un vas aflat sub pavilionul unui stat terț să fie confiscat într-un port al Uniunii Europene¹³⁸, atunci nu poate fi interzis ca gazele evacuate de o aeronavă în afara spațiului aerian al Uniunii Europene să fie luate în calcul la decolarea sau la aterizarea acesteia de pe sau pe un aeroport din Uniunea Europeană pentru determinarea cotelor de emisii care trebuie achiziționate.

¹³⁷ — Aspectul dacă, în cazuri concrete, această competență este supusă anumitor limitări în temeiul acordurilor internaționale va fi clarificat separat, în legătură cu a treia și cu a patra întrebare preliminară; în acest sens, a se vedea, în continuare, punctele 161-236 din prezentele concluzii.

¹³⁸ — Hotărârea Poulsen și Diva Navigation (citată la nota de subsol 29, punctele 3, 4 și 30-34).

c) Cu privire la inexistența unei atingeri aduse suveranității statelor terțe

directe este acceptat fenomenul larg răspândit al dublei impozitări¹³⁹.

156. Contrar punctului de vedere al reclamantelor din acțiunea principală și al asociațiilor care le susțin, Directiva 2008/101 nu împiedică statele terțe nici în drept, nici în fapt să adopte și să pună în aplicare, dacă este cazul, pentru transportul aerian, propriile sisteme de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră.

159. Includerea aceleiași zbor în două sisteme diferite de comercializare a cotelor de emisii nu poate fi evitată decât prin măsuri unilaterale sau prin acorduri contractuale între statele și organizațiile internaționale implicate. Cu toate că dreptul internațional cutumiar nu îi impune nicio obligație, legiuitorul Uniunii și-a semnalat în mod expres disponibilitatea în acest sens în Directiva 2008/101, unde a prevăzut și o clauză de deschidere concretă¹⁴⁰.

157. Desigur, la includerea tronsoanelor de zbor parcurse deasupra mării libere și deasupra teritoriului statelor terțe există riscul „dublei reglementări”, care constă în a lua în considerare unul și același tronson în sistemul de comercializare a cotelor de emisii a două state. Această situație poate surveni în special atunci când, atât la punctul de plecare, cât și la punctul de destinație al unui zbor internațional, este în vigoare câte un sistem de comercializare a cotelor de emisii care – precum Directiva 2008/101 – ia în calcul întreaga distanță de zbor.

d) Concluzie intermediară

160. Având în vedere considerațiile ce precedă, includerea tronsoanelor de zbor din afara teritoriului Uniunii Europene în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu oferă niciun motiv de a pune la îndoială compatibilitatea Directivei 2008/101 cu principiile de drept internațional cutumiar în discuție în speță.

158. Cu toate acestea, o asemenea dublare, oricât de incomodă s-ar dovedi pentru companiile aeriene afectate, nu este interzisă în temeiul principiilor de drept internațional cutumiar în discuție în speță. Ea este mai degrabă acceptată în dreptul internațional cutumiar, tot astfel cum în domeniul impozitării

139 — Nici chiar în interiorul Uniunii Europene, în stadiul actual al domeniului impozitării directe, nu există o interdicție generală a dublei impozitări (Hotărârea din 14 noiembrie 2006, Kerckhaert și Morres, C-513/04, Rec., p. I-10967, punctele 20-24, și Hotărârea din 12 februarie 2009, Block, C-67/08, Rep., p. I-883, punctele 28-31).

140 — A se vedea considerentul (17) al Directivei 2008/101 și articolul 25a din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

2. Compatibilitatea cu anumite acorduri internaționale (a treia și a patra întrebare)

în măsura în care respectiva directivă include în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii tronsoane de zbor aflate în afara spațiului aerian al statelor membre ale Uniunii Europene.

161. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, instanța de trimitere urmărește în esență să afle dacă Directiva 2008/101 este compatibilă cu diverse dispoziții ale unor acorduri internaționale. În acest sens, includerea transportului aerian internațional în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii, ca efect al Directivei 2008/101, este supusă Curții spre analiză sub patru aspecte: în primul rând, în raport cu includerea tronsoanelor de zbor situate în afara spațiului aerian al UE (a treia întrebare), în al doilea rând, în raport cu acțiunea individuală a Uniunii Europene în afara OACI [a patra întrebare litera a)], în al treilea rând, în raport cu interdicția taxării intrării sau ieșirii [a patra întrebare litera b)] și în al patrulea rând, în raport cu interzicerea drepturilor și a taxelor pe combustibilul folosit în transportul aerian internațional [a patra întrebare litera c)].

a) Legalitatea includerii tronsoanelor de zbor situate în afara spațiului aerian al UE în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii (a treia întrebare)

i) Compatibilitatea cu articolele 1, 11 și 12 din Convenția de la Chicago [a treia întrebare litera a)]

163. După cum s-a menționat deja în contextul primei întrebări, Uniunea Europeană nu este ținută să respecte Convenția de la Chicago; prin urmare, această convenție nu poate servi drept criteriu pentru a examina validitatea actelor juridice ale Uniunii¹⁴¹. Dat fiind însă că toate statele membre ale Uniunii sunt părți contractante ale Convenției de la Chicago, aceasta din urmă trebuie luată în considerare la interpretarea dispozițiilor rezultate din dreptul al Uniunii¹⁴². Prin urmare, Directiva 2008/101 (sau Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101) trebuie interpretată, dacă este posibil, astfel încât să fie compatibilă cu Convenția de la Chicago.

164. Totuși, examinarea dispozițiilor din Convenția de la Chicago puse în discuție de instanța de trimitere arată că de la bun început acestea nu sunt contrare Directivei 2008/101.

162. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă diversele dispoziții ale Convenției de la Chicago și ale Acordului „Cer Deschis” au drept efect nelegalitatea Directivei 2008/101,

¹⁴¹ — A se vedea, mai sus, punctele 51-66 din prezentele concluzii.

¹⁴² — În acest sens, a se vedea Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 52 ultima teză).

165. În ceea ce privește mai întâi articolul 1 din Convenția de la Chicago, acesta consacră principiul suveranității statelor și în special al suveranității lor aeriene¹⁴³. După cum s-a argumentat mai sus¹⁴⁴ referitor la dreptul internațional cutumiar, Directiva 2008/101 nu conține reglementări extrateritoriale și nu aduce atingere drepturilor suverane ale statelor terțe. Aceste considerații pot fi transpuse direct în cazul articolului 1 din Convenția de la Chicago.

Chicago cu privire la legile și la regulamentele statelor contractante în ceea ce privește intrarea și ieșirea aeronavelor în/de pe teritoriul acestor state și la exploatarea aeronavelor este interdicția discriminării aeronavelor pe baza naționalității lor: legile și regulamentele respective „se vor aplica, fără deosebire de naționalitate, aeronavelor tuturor statelor contractante”. Niciuna dintre părțile la procedură nu a pus la îndoială că sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii îndeplinește această cerință.

166. Referitor la articolul 11 din Convenția de la Chicago, trebuie remarcat că, deja prin formulare, dispozițiile sale se referă la intrarea și la ieșirea de pe teritoriul statelor contractante a aeronavelor utilizate în navigația aeriană internațională, la exploatarea și la navigația acestor aeronave pe teritoriul statelor contractante. Acest aspect este confirmat și dacă examinăm contextul articolului 11: dispoziția face parte din capitolul II din Convenția de la Chicago, care este consacrat survolului teritoriului statelor contractante. Articolul 11 din Convenția de la Chicago nu oferă niciun fel de precizare referitoare la aspectul dacă este permis ca un sistem de comercializare a cotelor de emisii utilizat de un stat contractant să ia în considerare și tronsoanele de zbor parcurse în afara teritoriului statului respectiv.

168. Nici din ultima teză a articolului 11 din Convenția de la Chicago nu rezultă vreo interdicție de a lua în considerare tronsoanele de zbor parcurse în afara teritoriului unui stat contractant în sistemul de comercializare a cotelor de emisii al statului respectiv. În teza respectivă se specifică numai că aeronavele tuturor statelor contractante vor trebui să se conformeze acestor legi și regulamente „la intrarea și la ieșirea de pe teritoriul acestui stat și când se află pe acest teritoriu”. Este exact aceeași cerință, singura pe care Uniunea Europeană o formulează față de companiile aeriene prin sistemul său de comercializare a cotelor de emisii: respectarea reglementărilor la intrarea și la ieșirea pe/de pe teritoriul său. Sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu cuprinde dispoziții ce trebuie respectate pe tronsoanele de zbor situate în afara teritoriului Uniunii Europene.

167. Singura dispoziție de fond pe care o conține articolul 11 din Convenția de la

169. În sfârșit, articolul 12 din Convenția de la Chicago privește regulile de zbor. Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101, nu conține însă astfel de reguli, nici pentru teritoriul Uniunii Europene, nici pentru spațiul aerian al statelor terțe și nici pentru survolul mării libere, menționat

143 — A se vedea, mai sus, punctul 118 din prezentele concluzii.

144 — A se vedea considerațiile noastre privind cea de a doua întrebare preliminară (punctele 145-160 din prezentele concluzii).

în mod special la articolul 12 a treia teză din convenție. Este de remarcat în special că, după cum s-a menționat deja, sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu impune companiilor aeriene și aeronavelor operate de acestea nici o anumită rută de zbor, nici viteze maxime sau valori-limită pentru consumul de combustibil și pentru emisiile de gaze.

la Chicago. Mai ales prin referire la această convenție, nu este indicat să se limiteze aplicabilitatea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii la tronsoanele de zbor de pe teritoriul Uniunii Europene.

ii) Compatibilitatea cu articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” [a treia întrebare litera b)]

170. Nici referirea reclamantelor din acțiunea principală la anexa 2 la Convenția de la Chicago¹⁴⁵, unde sunt enunțate anumite reguli pentru navigația aeriană, nu este de natură să le susțină tezele. Este adevărat că punctul 3.1.4 din anexă cuprinde o dispoziție referitoare la „aruncarea sau pulverizarea”¹⁴⁶ din aeronavele aflate în zbor. Sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu este însă nicidecum comparabil cu o reglementare referitoare la aruncare sau la pulverizarea de substanțe, tocmai pentru că nu cuprinde dispoziții sau valori-limită pentru cantitatea de gaze cu efect de seră evacuate din motoarele fiecărei aeronave la zborurile dinspre și către aerodromurile Uniunii Europene.

171. Întrucât nu există riscul unei contradicții cu articolele 1, 11 și 12 din Convenția de la Chicago, nu există niciun motiv pentru o interpretare și o aplicare restrictivă a Directivei 2008/101 din perspectiva Convenției de

172. Spre deosebire de prevederile Convenției de la Chicago discutate mai sus, articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” poate fi utilizat nemijlocit drept criteriu de examinare a validității Directivei 2008/101¹⁴⁷.

173. În speță nu există însă îndoieli cu privire la compatibilitatea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii cu această reglementare de drept internațional, întrucât articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” prevede în esență că, pe teritoriul unei părți contractante, se aplică și sunt respectate actele cu putere de lege și normele administrative ale părții respective referitoare la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul său a aeronavelor care asigură un serviciu aerian internațional. Cu aceasta, articolul 7 din Acordul „Cer Deschis” cuprinde, în măsura în care acest aspect este relevant în speță, o dispoziție cu conținut foarte asemănător cu articolul 11 din Convenția de la Chicago. Prin urmare, considerațiile expuse

145 — Dată publicității de OACI în „Rules of the Air”, ediția a zecea, iulie 2005.

146 — În limba engleză: „dropping or spraying”.

147 — A se vedea, mai sus, în special punctul 103 din prezentele concluzii.

cu privire la această din urmă dispoziție¹⁴⁸ sunt valabile ca atare și pentru articolul 7 din Acordul „Cer Deschis”.

sustin, articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto interzice Uniunii Europene să urmărească limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în transportul aerian în afara cadrului OACI.

b) Legalitatea acțiunii individuale a Uniunii Europene în afara OACI [a patra întrebare litera a)]

174. Prima parte a celei de a patra întrebări [a patra întrebare litera a)] urmărește să clarifice dacă Uniunea Europeană are dreptul să își extindă prin acțiune individuală sistemul de comercializare a cotelor de emisii asupra transportului aerian internațional, fără să aștepte elaborarea unei soluții multilaterale în cadrul OACI. În acest scop, instanța de trimitere solicită o examinare a validității Directivei 2008/101 sub două aspecte: cel al compatibilității cu articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto și cel al unei eventuale încălcări a articolului 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”.

176. Acest argument nu este convingător. După cum au arătat în mod întemeiat numeroase instituții și guverne participante la procedură, articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto nu plasează limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră din transportul aerian în competența exclusivă a OACI. Acest aspect rezultă atât din formularea reglementării respective, cât și din contextul și din obiectivele sale.

i) Compatibilitatea cu articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto

177. În formularea articolului 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto este absentă orice referire la vreo exclusivitate de orice tip. Dimpotrivă, eforturile pentru limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în transportul aerian nu trebuie să se realizeze „exclusiv” sau „doar” în cadrul OACI. Dacă părțile contractante ale Protocolului de la Kyoto ar fi dorit să fundamenteze o competență exclusivă a OACI, ar fi fost de așteptat ca această intenție să fie exprimată cu claritatea necesară în reglementarea respectivă.

175. Potrivit interpretării reclamantelor din acțiunea principală și a asociațiilor care le

178. În plus, Protocolul de la Kyoto se plasează în contextul general al Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice, fiind încheiat pentru

148 — A se vedea, mai sus, punctele 166-168 din prezentele concluzii.

punerea în aplicare a acesteia¹⁴⁹, și trebuie interpretat din această perspectivă. Convenția-cadru prevede nu numai politici și măsuri multilaterale pentru limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, ci și demersuri naționale și regionale în acest sens.

179. Astfel, articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Convenția-cadru prevede în mod expres că părțile contractante „formulează, pun în aplicare, publică și actualizează cu regularitate programe naționale și, după caz, regionale conținând măsuri de atenuare a schimbărilor climatice, având în vedere emisiile antropice [...] nereglementate de Protocolul de la Montreal”. În același sens, articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Convenția-cadru prevede că fiecare parte din categoria țărilor dezvoltate adoptă „politici naționale” și ia „măsuri[le] [...] pentru atenuarea schimbărilor climatice”, iar într-o notă de subsol se precizează cu claritate că aici sunt incluse și politicile și măsurile adoptate de organizațiile regionale de integrare economică.

180. Contrar opiniei exprimate de reclamanțele din acțiunea principală în ședința în fața Curții, nu există niciun indiciu că, în temeiul articolului 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto, ar fi permisă abaterea de la principiile enunțate la articolul 4 din Convenția-cadru.

181. Ar fi contrar obiectivelor Convenției-cadru în general și celor ale Protocolului de la Kyoto în special ca măsurile pentru limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din transportul aerian să fie luate doar la nivel multilateral, în cadrul OACI. Nu există practic concordanță între grupul părților la Convenția-cadru și la Protocolul de la Kyoto, pe de o parte, și cel al părților la Convenția de la Chicago și al organizației înstitute în temeiul acesteia – OACI –, pe de altă parte. Dacă OACI ar avea competență exclusivă, membrii săi, care nu sunt ei înșiși ținuti să respecte Protocolul de la Kyoto, ar putea împiedica realizarea obiectivelor protocolului. Invers, părților la Protocolul de la Kyoto le-ar fi dificil să își îndeplinească obligațiile ce le revin în temeiul protocolului și să contribuie activ la îndeplinirea obiectivelor acestuia dacă nu ar fi ele însele membre OACI, precum Uniunea Europeană.

182. În aceste condiții, trebuie pornit de la premisa că, prin articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto, părțile *nu* s-au angajat să își continue eforturile pentru limitarea sau reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră din transportul aerian *exclusiv* în cadrul OACI.

183. Desigur, articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto reflectă preferința părților pentru identificarea în cadrul OACI a unei soluții multilaterale de limitare sau de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din transportul aerian. Nici Uniunea

149 — A se vedea titlul Protocolului de la Kyoto și primul considerent al acestuia.

Europeană nu poate ignora acest aspect la elaborarea și la punerea în aplicare a politicii sale pentru protecția mediului și a climei, cu toate că nu este ea însăși afiliată la OACI, ci doar statele sale membre ¹⁵⁰.

184. Cu toate acestea, preferința părților pentru o soluție multilaterală în cadrul OACI a fost transpusă la articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto doar printr-o obligație de a acționa care se menține în termeni foarte generali (în limba franceză: „obligation de moyen”, în limba engleză: „obligation of conduct”). În cazul în care în cadrul OACI nu se ajunge într-un timp rezonabil la un acord, părțile la Protocolul de la Kyoto sunt libere să ia, la nivel național sau regional, măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor protocolului ¹⁵¹. În caz contrar, ar exista un risc major ca aceste obiective să nu poată fi atinse.

185. Dacă și în ce moment Uniunea Europeană acționează individual în afara cadrului OACI pentru a lua măsuri de limitare sau de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră generate în transportul aerian este în ultimă instanță o chestiune de oportunitate, a cărei

apreciere revine organelor politice ale Uniunii. Aceasta nu înseamnă că instituțiile cu competență în acest sens ale Uniunii sunt libere să acționeze fără a fi supuse controlului judiciar. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că, în luarea deciziilor care necesită evaluarea unui complex de relații economice și sociale, precum și în ce privește modalitatea de acțiune externă, aceste instituții dispun de o largă marjă de apreciere ¹⁵². Tocmai pentru evaluarea avantajelor și a dezavantajelor unei acțiuni individuale pentru limitarea sau pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din transportul aerian și pentru alegerea momentului pentru o asemenea acțiune trebuie să li se acorde instituțiilor competente ale Uniunii Europene libertatea de apreciere.

186. În speță este un fapt cert și necontestat că statele membre ale Uniunii Europene au participat timp de mai mulți ani la negocierile multilaterale din cadrul OACI cu privire la posibilele măsuri de limitare și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din transportul aerian ¹⁵³. Instituțiilor Uniunii nu li se poate cere în mod rezonabil să acorde timp nelimitat organelor OACI pentru dezvoltarea unei soluții multilaterale. Trebuie să

150 — A se vedea Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 52 ultima teză).

151 — În acest sens poate fi înțeles și articolul 4 alineatul (2) litera (e) punctul (i) din Convenția-cadru, potrivit căruia, „după caz”, fiecare dintre părți coordonează cu celelalte părți instrumentele economice și administrative relevante.

152 — În ceea ce privește puterea discreționară sau marja de evaluare de care dispun instituțiile Uniunii la aprecierea contextelor economice și sociale complexe, a se vedea Hotărârea IATA și ELFAA (citată la nota de subsol 35, punctul 80), Hotărârea din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Rep., p. I-4951, punctele 69 și 144), și Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții (C-58/08, Rep., p. I-4999, punctul 52); în ceea ce privește libertatea de apreciere a instituțiilor Uniunii în privința modalității de acțiune externă, a se vedea Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 29, punctul 52) și Hotărârea din 27 septembrie 2007, Ikea Wholesale (C-351/04, Rep., p. I-7723, punctul 40).

153 — A se vedea și considerentul (9) al Directivei 2008/101.

se țină seama de constrângerile de timp pe care Protocolul de la Kyoto le impune Uniunii Europene, precum și numeroaselor alte părți contractante pentru atingerea obiectivelor cuantificate de limitare și de reducere a emisiilor: Protocolul de la Kyoto stabilește o perioadă de angajament foarte concretă, care acoperă intervalul dintre 2008 și 2012.

și-au depășit marja de apreciere ce le este atribuită prin articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto. Directiva nu încalcă în niciun mod articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto.

ii) Compatibilitatea cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”

187. În aceste condiții, decizia din 2008 a legiuitorului Uniunii Europene de a include, începând cu anul 2012, transportul aerian în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu poate fi nicidecum considerată ca prematură. Acest aspect este valabil cu atât mai mult cu cât prin intermediul Directivei 2008/101 nu se închide calea pentru identificarea în viitor a unei soluții multilaterale în cadrul OACI. Dimpotrivă, Uniunea și statele membre urmăresc în continuare în mod explicit să se ajungă la un „acord cu privire la măsurile globale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din aviație”¹⁵⁴. Clauza de deschidere din directiva modificată¹⁵⁵ dă posibilitatea adoptării de măsuri pe termen scurt pentru evitarea dublei reglementări.

189. Acordul „Cer Deschis” prevede că, în cazul adoptării unor măsuri de protecție a mediului, trebuie respectate standardele de protecție a mediului adoptate de OACI ca anexe la Convenția de la Chicago¹⁵⁶, cu excepția cazurilor în care au fost constatate deosebiri [articolul 15 alineatul (3) prima teză din Acordul „Cer Deschis”]. În plus, măsurile de protecție a mediului trebuie aplicate în conformitate cu articolul 2 și cu articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” [articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”].

— Inexistența unor standarde OACI de protecție a mediului contrare

188. Concluzia generală este aceea că, prin adoptarea Directivei 2008/101, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene nu

190. În ceea ce privește în primul rând articolul 15 alineatul (3) prima teză din Acordul „Cer Deschis”, este suficientă constatarea că

¹⁵⁴ — Considerentul (17) al Directivei 2008/101.

¹⁵⁵ — Articolul 25a din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

¹⁵⁶ — Notă fără obiect în versiunea în limba română.

în prezent – cel puțin potrivit informațiilor prezentate Curții în prezenta procedură preliminară – nu există standarde OACI de protecție a mediului referitoare la aviație care să se opună includerii transportului aerian într-un sistem de comercializare a emisiilor precum cel al UE; aceeași constatare este valabilă și pentru Anexa 16 la Convenția de la Chicago.

părți la Convenția de la Chicago, și-au exprimat rezerva față de această rezoluție; acestea și-au rezervat în mod expres dreptul să adopte și să pună în aplicare măsuri bazate pe piață, în mod nediscriminatoriu, tuturor operatorilor de aeronave din toate statele care oferă servicii de transport aerian spre, din, sau pe teritoriul lor¹⁵⁸.

191. Este adevărat că cea de a 36-a Adunare a OACI din septembrie 2007 a îndemnat în mod expres statele contractante ale Convenției de la Chicago să nu pună în aplicare un sistem de comercializare a emisiilor în cazul operatorilor de aeronave ai altor state contractante, cu excepția situației în care există un acord reciproc între statele respective¹⁵⁷. Prin aceasta nu s-a stabilit însă un standard cu forță juridică obligatorie pentru transportul aerian și cu atât mai puțin un standard de protecție a mediului în sensul articolului 15 alineatul (3) prima teză din Acordul „Cer Deschis”. Această reprezintă mai degrabă o declarație politică fără caracter obligatoriu a statelor contractante reprezentate la Adunarea OACI.

192. Chiar dacă Rezoluției, mai sus menționate, a celei de a 36-a Adunări a OACI i s-ar atribui efecte juridice, ar fi în orice caz irelevantă pentru Uniunea Europeană, deoarece toate statele sale membre, în calitate de

193. În plus, Rezoluția celei de a 36-a Adunări a OACI din anul 2007 a fost între timp înlocuită de Rezoluția, mai recentă, a celei de a 37-a Adunări a OACI din 2010¹⁵⁹. Rezoluția din urmă, care a fost aprobată în principiu și de membrii europeni ai OACI, recunoaște rolul important al măsurilor bazate pe piață, precum sistemele de comercializare a emisiilor, și recomandă în anexă linii directoare pentru introducerea unor astfel de sisteme de statele părți la Convenția de la Chicago. Făcând abstracție de faptul că nici rezoluția celei de a 37-a Adunări a OACI nu are forță juridică obligatorie, niciuna dintre participantele la prezenta procedură preliminară nu a susținut că Directiva 2008/101 este incompatibilă cu această rezoluție. În plus, rezoluția menționată arată că în cadrul OACI începe să se manifeste o atitudine mai favorabilă față

157 — Rezoluția A36-22 a celei de a 36-a Adunări a OACI, Apendicele L punctul 1 litera (b) punctul (1) [la care face referire considerentul (9) al Directivei 2008/101].

158 — A se vedea în acest sens considerentul (9) al Directivei 2008/101.

159 — Rezoluția A37-19 a celei de a 37-a Adunări a OACI din octombrie 2010.

de includerea aviației în sistemele naționale și regionale de comercializare a emisiilor.

protecție a mediului trebuie aplicate companiilor aeriene în mod nediscriminatoriu¹⁶¹, fără să afecteze șansele acestora în cadrul concurenței.

194. În general, din trimiterea la standardele OACI de protecție a mediului făcută la articolul 15 alineatul (3) prima teză din Acordul „Cer Deschis” nu se poate desprinde niciun argument pentru lipsa de validitate a Directivei 2008/101.

— Absența unei încălcări a interdicției de discriminare din Acordul „Cer Deschis”

195. Articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul „Cer Deschis” precizează că aplicarea măsurilor de protecție a mediului în transportul aerian depinde de respectarea principiului concurenței loiale și echitabile pentru companiile aeriene (articolul 2 din Acordul „Cer Deschis”) și a dreptului companiilor aeriene de a determina frecvența și capacitatea serviciului aerian internațional pe care îl oferă [articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis”]. După cum s-a menționat deja¹⁶⁰, ceea ce au în ultimă instanță în comun toate aceste cerințe este faptul că măsurile de

196. Interdicția de discriminare enunțată la articolul 2 și la articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” reprezintă expresia unui principiu juridic general, recunoscut și în legislația Uniunii și care este consacrat la articolele 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale¹⁶². Nu există niciun argument în sensul că în cadrul Acordului „Cer Deschis”, acest principiu ar trebui înțeles diferit față de semnificația sa uzuală din legislația Uniunii. Potrivit unei jurisprudențe constante, în dreptul Uniunii, principiul nediscriminării impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv¹⁶³.

197. Directiva 2008/101 include în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii zborurile tuturor companiilor aeriene spre și

160 — A se vedea, mai sus, punctul 106 din prezentele concluzii.

161 — A se vedea în acest sens și referirea la „condiții[e] uniforme” de la finalul articolului 3 alineatul (4) a doua teză din Acordul „Cer Deschis”.

162 — Hotărârea din 14 septembrie 2010, Akzo Nobel Chemicals și Akros Chemicals/Comisia și alții (cunoscută sub numele „Akzo”, C-550/07 P, Rep., p. I-8301, punctul 54).

163 — Hotărârea IATA și ELFAA (citată la nota de subsol 35, punctul 95), Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique și Lorraine și alții (cunoscută sub numele „Arcelor”, C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 23), Hotărârea Akzo (citată la nota de subsol 162, punctul 55) și Hotărârea din 1 martie 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats și alții (cunoscută sub numele „Test-Achats”, C-236/09, Rep., p. I-773, punctul 28).

dinspre aeroporturile din Europa, fără a face vreo diferențiere în funcție de naționalitate, de punctul de plecare sau de destinație al zborului. Prin urmare, directiva nu ar putea avea drept efect o discriminare interzisă prin articolul 2 și prin articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” decât dacă situațiile respective nu ar fi comparabile.

Situațiile respective sunt comparabile. În consecință, prin articolul 2 și prin articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” se impune ca situațiile respective să fie tratate în același mod, iar Directiva 2008/101 se conformează întocmai.

198. Caracterul comparabil al situațiilor trebuie evaluat în funcție de obiectul și de finalitatea actului Uniunii care instituie distincția în cauză¹⁶⁴. Ca măsură menită să diminueze efectele climatice ale transportului aerian internațional, Directiva 2008/101 are drept obiectiv reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră generate de acest sector economic¹⁶⁵. Ea servește la transpunerea Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și a Protocolului de la Kyoto¹⁶⁶. Având în vedere aceste obiective, nu are importanță naționalitatea companiilor respective. La fel de lipsit de importanță în raport cu obiectivele menționate este și din ce punct decolează un zbor către un aeroport european sau ce destinație are un zbor care pornește de pe un aeroport european.

199. Dacă legiuitorul Uniunii ar fi exceptat de la aplicarea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii companiile având naționalitatea unui stat terț, aceste companii ar fi beneficiat față de concurențele lor europene de un avantaj concurențial neloial. O asemenea abordare nu ar fi fost compatibilă cu principiul concurenței loiale și echitabile, astfel cum este prevăzut la articolul 2 din Acordul „Cer Deschis”, și pe care este fundamentată de altfel și Directiva 2008/101¹⁶⁷.

200. Dacă legiuitorul Uniunii ar fi exceptat de la sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii zboruri spre sau dinspre un aeroport dintr-un stat terț, ar fi existat riscul – în raport, de exemplu, cu zborurile transatlantice – unei poziții favorizate a zborurilor pe distanțe lungi față de zborurile pe distanțe scurte. Nici din perspectiva obiectivului Directivei 2008/101, o astfel de favorizare nu ar fi fost justificată: legiuitorul Uniunii a urmărit includerea cât mai completă a transportului aerian în sistemul UE de comercializare a

164 — Hotărârea Arcelor (citată la nota de subsol 163, punctul 26), Hotărârea Test-Achats (citată la nota de subsol 163, punctul 29), Hotărârea din 17 martie 2011, AJD Tuna (C-221/09, Rep., p. I-1655, punctul 93), și Hotărârea din 12 mai 2011, Luxemburg/Parlamentul European și Consiliul (C-176/09, Rep., p. I-3727, punctul 32).

165 — Considerentele (3), (4), (10) și (11) ale Directivei 2008/101.

166 — Considerentele (2), (7) și (8) ale Directivei 2008/101 coroborate cu considerentul (5) al Directivei 2003/87.

167 — Considerentul (16) al Directivei 2008/101.

cotelor de emisii în scopul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră generate de transportul aerian.

201. Per ansamblu, rezultă că nu se poate constata o încălcare a principiului nediscriminării prevăzut la articolul 2 și la articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis”.

— Absența unei interdicții pentru acțiunea individuală în afara cadrului OACI

202. Reclamantele din acțiunea principală invocă articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis” și întrucât – indirect, prin trimiterea pe care acesta o face la articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” – acesta se referă la articolul 15 din Convenția de la Chicago. În temeiul acestei succesiuni de trimiteri, reclamantele susțin, similar cu cele arătate anterior în legătură cu articolul 2 alineatul (2) din Protocolul de la Kyoto, că Uniunea Europeană nu ar fi putut supune printr-o acțiune individuală transportul aerian unui sistem de comercializare a emisiilor, ci ar fi trebuit să aștepte o soluție multilaterală în cadrul OACI.

203. În această privință, trebuie remarcat că articolul 15 din Convenția de la Chicago, care tratează problema taxelor de aeroport și a drepturilor similare, precum și, în general,

accesul la aeroporturi, nu conține nicio reglementare specifică cu privire la admisibilitatea sau la inadmisibilitatea unei acțiuni individuale pentru introducerea unui sistem de comercializare a cotelor de emisii pentru aviație. Este, prin urmare, neverosimil că părțile la Acordul „Cer Deschis” ar fi dorit să introducă o astfel de reglementare „pe ușa din spate”, prin simpla referire la articolul 15 din Convenția de la Chicago, cu atât mai mult cu cât la acel moment nu ajunseseră oricum la niciun consens¹⁶⁸.

204. În schimb, examinarea noului articol 15 alineatul (7) din Acordul „Cer Deschis”, astfel cum a fost modificat prin Protocolul de modificare din 2010, arată că părțile nu intenționau nicidecum să excludă utilizarea „măsurilor bazate pe piață referitoare la emisiile din sectorul aviativ”, chiar dacă acestea sunt introduse în mod unilateral. Aceasta

168 — La punctul 54 din Memorandumul consultărilor cu privire la Acordul „Cer Deschis” (JO 2007, L 134, p. 33) și la punctul 11 din Memorandumul consultărilor cu privire la Protocolul de modificare din 2010 (JO 2010, L 223, p. 16), ambele delegații admit că nicio dispoziție a Acordului „Cer Deschis” „nu afectează în niciun fel pozițiile lor juridice și strategice cu privire la diverse aspecte de mediu legate de aviație”. Este adevărat că la punctul 35 din Memorandumul din 2007 se subliniază, cu referire la articolul 15 din Acordul „Cer Deschis”, importanța unui consens internațional pe probleme de mediu în cadrul OACI și se face un apel pentru respectarea rezoluției A35-5 a celei de a 35-a Adunări OACI din septembrie 2004. Nici din memorandumul respectiv, nici din Rezoluția A35-5 nu se poate deduce însă o interdicție explicită, obligatorie din punct de vedere juridic, a măsurilor unilaterale în raport cu comercializarea emisiilor. Dimpotrivă, în anexa H punctul 2 litera (c), Rezoluția exprimă susținerea pentru comercializarea deschisă a cotelor de emisii și nu exclude posibilitatea ca statele să includă emisiile generate de aviația internațională în propriile sisteme de comercializare a emisiilor [a se vedea în acest sens și considerentul (9) al Directivei 2008/101].

reiese din faptul că în respectivul alineat nou se vorbește explicit despre suprapuneri și despre recomandări ale Comitetului mixt pentru a evita „dublarea măsurilor și a costurilor”.

c) Absența unei încălcări a interdicției taxelor de intrare sau ieșire a aeronavelor [a patra întrebare litera b)]

205. Rezultă practic că, în contextul articolului 3 alineatul (4) coroborat cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”, articolul 15 din Convenția de la Chicago nu poate juca un rol decât în măsura în care una dintre părți limitează unilateral, pentru motive de protecție a mediului, volumul traficului, frecvența sau continuitatea serviciilor de transport aerian ori tipul de aeronave exploatare sau dacă se solicită companiilor aeriene să prezinte programele pentru zborurile regulate sau charter ori planurile operaționale. Pentru asemenea situații sunt prevăzute la articolul 3 alineatul (4) din Acordul „Cer Deschis” „condiții uniforme în conformitate cu articolul 15 din [Convenția de la Chicago]”, prin urmare, acesta doar dă expresie interdicției de discriminare, pe care – după cum s-a explicat anterior¹⁶⁹ – Directiva 2008/101 nu o încalcă.

206. În sfârșit, în ceea ce privește întrebarea dacă sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii trebuie considerat o taxă de aeroport sau un drept similar în sensul articolului 15 din Convenția de la Chicago, facem trimitere la considerațiile ce urmează, cu privire la partea a doua a celei de a patra întrebări [a patra întrebare litera b)]¹⁷⁰.

207. Partea a doua celei de a patra întrebări privește problema dacă extinderea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii asupra transportului aerian internațional încalcă interdicția din acordurile internaționale cu privire la taxarea intrării sau a ieșirii aeronavelor, astfel cum rezultă aceasta din articolul 15 din Convenția de la Chicago, această ultimă dispoziție fiind discutată „exclusiv sau în coroborare” cu articolul 3 alineatul (4) și cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”.

208. După cum s-a menționat anterior, în sine, Convenția de la Chicago nu reprezintă un criteriu pentru examinarea validității actelor juridice ale Uniunii¹⁷¹. Articolul 15 din convenție devine însă aplicabil datorită trimiterii de la articolul 3 alineatul (4) coroborat cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”.

209. În acest context, de o importanță deosebită este ultima teză a articolului 15 din Convenția de la Chicago, potrivit căreia pe teritoriul lor, părțile nu impun niciun drept, taxă sau altă sarcină motivate numai prin tranzitul, intrarea sau ieșirea unei aeronave aparținând unui alt stat contractant, nici

169 — A se vedea în acest sens punctele 195-201 din prezentele concluzii.

170 — A se vedea în acest sens punctele 207-221 din prezentele concluzii.

171 — A se vedea, mai sus, punctele 51-66 din prezentele concluzii.

aeronavei, nici persoanelor și bunurilor ce se găsesc la bordul aeronavelor respective.

210. Reclamantele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin argumentează că, prin aplicarea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii, se impune practic o asemenea taxă pe intrarea sau pe ieșirea aeronavelor, ceea ce este contrar ultimei teze a articolului 15 din Convenția de la Chicago.

211. Aici trebuie remarcat faptul că ultima teză a articolului 15 din Convenția de la Chicago nu poate fi privită separat de contextul general al acestei reglementări. După cum reiese din primul paragraf al articolului 15, obiectivul general al acestei dispoziții este acela de a asigura tuturor aeronavelor, indiferent de naționalitatea lor și în „condiții uniforme”, accesul la aeroporturile publice ale statelor contractante. Continuând această idee, al doilea paragraf al articolului 15 stipulează că taxele pentru utilizarea aeroporturilor și a instalațiilor de navigație aeriană de către aeronavele altor state contractante nu trebuie să depășească taxele ce se plătesc de aeronavele naționale. În definitiv, în privința accesului la aeroporturile statelor contractante, articolul 15 consacră o interdicție de discriminare a aeronavelor în funcție de naționalitate. Al treilea alineat al articolului 15 decurge firesc din cel anterior, cu formularea „[t]oate aceste taxe [...]”.

212. Dacă articolul 15 în ansamblul său este înțeles ca simpla expresie a unei interdicții privind discriminarea pe motiv de naționalitate, nu apare nicio îndoială cu privire la compatibilitatea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii cu această reglementare, deoarece acest sistem se aplică la fel tuturor aeronavelor, indiferent de naționalitatea lor.

213. Dar fie și în situația în care ultima teză a articolului 15 din Convenția de la Chicago ar fi mai mult decât simpla expresie a interdicției de discriminare și din acesta ar rezulta o interdicție mai cuprinzătoare privind anumite taxe și sarcini, această reglementare nu se opune sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii, deoarece în cadrul acestui sistem companiile aeriene nu sunt supuse niciunui fel de taxe sau altor sarcini, cu atât mai puțin unor taxe „motivate numai prin tranzițul, intrarea sau ieșirea” aeronavelor.

214. Taxele sunt percepute pentru serviciile publice utilizate¹⁷². Cuantumul lor se stabilește în mod unilateral de autoritățile publice și se poate determina în prealabil.

172 — Noțiunii de taxă i se atribuie același înțeles și în cadrul OACI: „a charge is a levy that is designed and applied specifically to recover the costs of providing facilities and services for civil aviation”; a se vedea și documentul, publicat sub auspiciile Consiliului OACI, „ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services”, ediția a șaptea, 2004, (doc. nr. 9082/7), preambul, punctul 3; a se vedea în continuare considerentul (5) al Rezoluției Consiliului OACI din 9 decembrie 1996 privind taxele și impozitele de mediu (ICAO Council Resolution on environmental charges and taxes).

Acestea stabilesc în mod unilateral și alte sarcini, în special impozite, care se conformează unor criterii predeterminate, cum ar fi, de exemplu, rata de impozitare și baza de impozitare.

215. Dimpotrivă însă, un sistem de comercializare a emisiilor, precum cel din Uniunea Europeană, reprezintă o măsură bazată pe piață. Nu se prevăd taxe sau impozite pentru achiziționarea cotelor de emisii. Mai mult, pentru început, 85% din cote vor fi alocate complet gratuit, iar numai restul de 15% din cote vor fi licitate [articolul 3d alineatele (1) și (2) din Directiva 2003/87]. Chiar și pentru această a doua categorie de cote, plata nu este fixată în prealabil, ci depinde exclusiv de cerere și ofertă. În cazul în care mai târziu, după atribuirea lor de autoritățile competente, cotele de emisii vor fi tranzacționate pe piață, prețul lor va depinde de asemenea de cerere și ofertă și nu va fi stabilit dinainte.

216. Se poate spune cel puțin că ar fi neobișnuit ca prețul de achiziție achitat pentru o cotă de emisie, care se formează prin jocul liber al forțelor pieței, pe bază de ofertă și de cerere, să fie desemnat ca taxă sau ca impozit, chiar dacă statele membre dispun de o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește utilizarea veniturilor [articolul 3d alineatul (4) din Directiva 2003/87].

217. În plus, plata pentru cotele de emisii nu se încadrează în categoria sarcinilor „motivate

numai prin tranzitul, intrarea sau ieșirea” aeronavelor, după cum ar impune articolul 15 ultima teză din Convenția de la Chicago. Este adevărat că, pentru fiecare decolare și aterizare a unei aeronave de pe și pe aeroporturi ale Uniunii Europene, operatorul aeronavei este obligat să restituie cotele de emisii aferente într-un anumit termen [articolul 12 alineatul (2a) din Directiva 2003/87]. Dar aceasta nu reprezintă o „plată” pentru decolare sau aterizare, ci se ține seama de emisiile de gaze cu efect de seră generate de zboruri, iar aceasta, indiferent dacă este vorba despre zboruri în interiorul Uniunii sau dincolo de granițele acesteia.

218. Și în cadrul organismelor OACI se face diferența dintre taxele de mediu, pe de o parte, și sistemele de comercializare a emisiilor, pe de altă parte¹⁷³. Acest aspect a fost evidențiat de numeroase instituții și guverne participante la procedură.

219. Dacă OACI ar plasa sistemele de comercializare a emisiilor sub interdicția taxelor sau a altor sarcini, astfel cum este aceasta prevăzută la articolul 15 din Convenția de la Chicago, organizației i-ar fi greu sugereze, în cadrul organelor sale, linii directe pentru

173 — O asemenea diferențiere se găsește, de exemplu, în Rezoluția A36-22 a celei de a 36-a Adunări a OACI din septembrie 2007, anexa L punctul 1; la litera (a) a acestui punct se vorbește despre taxe și impozite în funcție de emisii („Emissions-related charges and taxes”), iar la punctul (b) — despre comercializarea emisiilor („Emissions trading”).

introducerea tocmai a unor astfel de sisteme de către statele contractante¹⁷⁴.

220. După cum arată noul articol 15 alineatul (7) din Acordul „Cer Deschis” în formularea Protocolului de modificare din 2010, părțile la Acordul „Cer Deschis” pornesc de la admisibilitatea fundamentală a măsurilor bazate pe piață. Această nouă dispoziție nu ar avea niciun sens dacă părțile ar privi asemenea măsuri ca pe o încălcare a articolului 15 din Convenția de la Chicago, la care face trimitere, după cum se știe, Acordul „Cer Deschis”.

221. În acest context, nu se poate presupune că sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii încalcă articolul 15 din Convenția de la Chicago coroborat cu articolul 3 alineatul (4) și cu articolul 15 alineatul (3) din Acordul „Cer Deschis”.

d) Absența unei încălcări a interdicției pentru taxele și impozitele pe combustibil [a patra întrebare litera c)]

222. Prin intermediul părții a treia a celei de a patra întrebări se solicită o clarificare a

aspectului dacă, prin includerea transportului aerian internațional în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii, legiuitorul Uniunii a încălcat interdicția din dreptul internațional cu privire la taxe și la drepturi vamale pe combustibilul utilizat în transportul aerian internațional, astfel cum reiese aceasta din articolul 24 litera (a) din Convenția de la Chicago și din articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”.

223. Întrucât, după cum s-a arătat deja, Convenția de la Chicago nu reprezintă un criteriu pentru examinarea validității actelor juridice ale Uniunii¹⁷⁵, la această întrebare a instanței de trimitere nu se poate răspunde decât luând în considerare Acordul „Cer Deschis”¹⁷⁶. Articolul 11 alineatul (2) litera (c) din acest acord trebuie însă interpretat din perspectiva articolului 24 litera (a) din Convenția de la Chicago, care numără atât SUA, cât și toate statele membre ale Uniunii Europene printre părțile sale contractante¹⁷⁷.

224. Potrivit articolului 11 alineatul (2) litera (c) coroborat cu articolul 1 din Acordul „Cer Deschis”, combustibilul folosit în aeronave angajate în transportul internațional este exonerat, pe baza reciprocității, de anumite taxe, în special de taxe vamale și de redevențe. La rândul său, articolul 24 litera (a) a doua teză din Convenția de la Chicago prevede că, în cazul carburanților care se găsesc la bordul unei aeronave, se aplică o

174 — Aceste linii directoare se găsesc în anexa la Rezoluția A37-19 a celei de a 37-a Adunări a OACI din octombrie 2010.

175 — A se vedea, mai sus, punctele 51-66 din prezentele concluzii.

176 — După cum s-a arătat anterior (a se vedea punctul 104 din prezentele concluzii), particularii nu pot invoca direct articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”.

177 — A se vedea în acest sens Hotărârea Intertanko (citată la nota de subsol 29, punctul 52 ultima teză).

scutire de taxe vamale, cheltuieli de control sau alte taxe și drepturi similare impuse de stat sau de autoritățile locale. În esență, ambele dispoziții interzic prin aceasta perceperea de taxe vamale și accize, printre altele, pentru combustibilul utilizat în transportul aerian internațional.

i) Cu privire la interdicția de aplicare a accizelor pe combustibili

225. Reclamantele din acțiunea principală și asociațiile care le susțin argumentează că, prin sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii, se introduce o acciză interzisă în temeiul articolului 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” și al articolului 24 litera (a) din Convenția de la Chicago.

226. Această abordare nu este convingătoare.

227. Cu certitudine, sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu poate fi considerat un impozit, pentru aceleași motive pentru care nu poate fi clasificată drept taxă¹⁷⁸.

178 — A se vedea în acest sens considerațiile noastre privitoare la a patra întrebare litera b) (punctele 213-221 din prezentele concluzii).

228. Obiectivele normative și obiectul reglementării de la articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” și de la articolul 24 din Convenția de la Chicago diferă de cele ale sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii și în alte privințe.

229. În ceea ce privește, pentru început, obiectivele normative, articolul 11 din Acordul „Cer Deschis” și articolul 24 din Convenția de la Chicago protejează companiile aeriene dintr-un stat contractant împotriva situației în care aeronavele și stocurile de la bordul acestora ar fi considerate „importate” la simpla aterizare; se urmărește, așadar, exonerarea lor de anumite taxe care se aplică în mod normal mărfurilor introduse într-un stat. În schimb, sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii urmărește un obiectiv cu totul diferit: acesta servește protecției mediului și a climei și nu are nimic în comun cu importul sau cu exportul de bunuri. În consecință, cotele de emisii care trebuie achiziționate pentru decolarea sau aterizarea de pe/aerodromurile din Uniunea Europeană sunt percepute din cauza emisiilor de gaze cu efect de seră, iar nu simplul consum de combustibil.

230. În ceea ce privește obiectul reglementării, trebuie remarcat că articolul 11 din Acordul „Cer Deschis” și articolul 24 litera (a) din Convenția de la Chicago se referă, ambele, la cantitatea de combustibil aflată la bordul aeronavei respective sau la cantitatea de combustibil livrată pentru această aeronavă, mai precis, la *stocul său de combustibil*. Dimpotrivă, sistemul UE de comercializare a cotelor

de emisii ia drept referință *cantitatea de combustibil efectiv utilizată* de aeronavă pe o rută *parcursă efectiv*. Stocul de combustibil al aeronavei, despre care tratează atât Acordul „Cer Deschis”, cât și Convenția de la Chicago, nu permite, ca atare, formularea unor concluzii directe cu privire la cantitatea reală de gaze cu efect de seră eliberate de aeronave la un zbor anume¹⁷⁹. Cotele de emisii nu trebuie achiziționate pentru că o aeronavă are combustibil la bord sau se alimentează cu combustibil, ci pentru că generează gaze cu efect de seră datorită arderii acestui combustibil în timpul zborului.

231. Presupunerea că, prin sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii, combustibilul aeronavelor este supus unei accize nu poate fi susținută în temeiul Hotărârii Braathens¹⁸⁰, invocată de reclamantele din acțiunea principală și de asociațiile care le susțin. Este adevărat că, în cauza respectivă, Curtea a decis, cu privire la o taxă de mediu percepută în Suedia asupra transportului aerian intern, că trebuie considerată acciză deoarece – cel puțin parțial – se raporta la consumul de combustibil al aeronavelor. Hotărârea Braathens nu poate fi însă transpusă în speță din două motive.

232. În primul rând, Hotărârea Braathens se referea la două directive pentru instituirea pieței interne europene, cu care trebuie armonizate caracteristicile structurii accizelor pentru uleiuri minerale în interiorul Uniunii¹⁸¹. În contextul acestui obiectiv stabilit pentru piața internă, este de înțeles această interpretare relativ largă pe care Curtea a dat-o noțiunii de acciză în hotărârea respectivă. Aceasta nu este însă necesară în speță, deoarece nici Acordul „Cer Deschis”, nici Convenția de la Chicago nu își propun o armonizare comparabilă a caracteristicilor structurale ale dreptului național privind accizele cu directivele privind piața internă UE.

233. În al doilea rând, în cauza Braathens există o legătură directă suficientă între consumul de combustibil și cantitatea de substanțe poluante evacuate de aeronave, reprezentând chiar motivul pentru care a fost percepută taxa de mediu suedeză¹⁸². Dimpotrivă, în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu există o asemenea legătură directă și indisolubilă, întrucât, în sine, combustibilul nu permite să se ajungă la o concluzie cu privire la emisiile generate de zborul respectiv; mai mult, pentru fiecare tip de combustibil utilizat trebuie aplicat un factor

179 — Consumul real de combustibil se calculează scăzând din cantitatea de combustibil aflată în rezervoarele aeronavei după terminarea alimentării cu combustibil pentru zborul respectiv cantitatea de combustibil din rezervoarele aeronavei după alimentarea pentru zborul următor și adunând cantitatea de combustibil alimentat pentru zborul următor (partea B al treilea paragraf ultima teză din anexa IV la Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101).

180 — Hotărârea din 10 iunie 1999, Braathens (C-346/97, Rec., p. I-3419).

181 — Directiva 92/81/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind armonizarea structurilor accizelor aplicate uleiurilor minerale (JO L 316, p. 12) și Directiva 92/12/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse (JO L 76, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 129).

182 — Hotărârea Braathens (citată la nota de subsol 180, punctul 23).

de emisie. Pentru combustibilii considerați de legiuitorul Uniunii ca ecologici, acest factor poate fi zero, cum este cazul biomasei¹⁸³.

234. Per ansamblu, așadar, sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii nu poate fi considerat o acciză pe combustibil interzisă în sensul articolului 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis” sau al articolului 24 litera (a) din Convenția de la Chicago.

ii) Cu privire la interzicerea taxelor vamale pe combustibil

235. Doar din motive de exhaustivitate adăugăm că, prin intermediul sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii, nu se percepe nicio taxă vamală pe combustibil. Taxele vamale sunt sarcini care se aplică bunurilor care trec granița, cu alte cuvinte, bunurilor care fac obiectul unor operațiuni de import sau de export. Dimpotrivă, motivul pentru care trebuie achiziționate cotele de emisii nu este legat de transferul de combustibil la frontierele vamale; acestea se aplică din cauza generării de gaze cu efect de seră în timpul unui anumit zbor. Cotele de emisii trebuie achiziționate chiar și pentru zborurile interne ale Uniunii, care nu traversează nicio frontieră vamală.

iii) Concluzie intermediară

236. Directiva 2008/101 nu încalcă articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Acordul „Cer Deschis”, interpretat din perspectiva articolului 24 litera (a) din Convenția de la Chicago.

C — Rezumat

237. Având în vedere cele ce precedă, Directiva 2008/101 (respectiv Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101) este compatibilă cu toate dispozițiile invocate în procedura preliminară, precum și cu principiile de drept internațional.

238. În consecință, aspectele dezbătute în cadrul acestei proceduri nu oferă niciun motiv de a interpreta sau de a aplica directiva în mod restrictiv în raport cu una dintre dispozițiile sau cu unul dintre principiile enunțate mai sus.

239. Răspunsul general care trebuie oferit instanței de trimitere este acela că examinarea întrebărilor adresate nu a relevat niciun aspect care să se opună validității Directivei 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

183 — Partea B al cincilea paragraf ultima teză din anexa IV la Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101.

VI — Concluzie

240. Având în vedere argumentele prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de High Court of Justice după cum urmează:

- „1) Dintre dispozițiile și principiile de drept internațional cutumiar menționate la prima întrebare preliminară, numai articolul 7 și articolul 15 alineatul (3) a doua teză din Acordul privind transportul aerian semnat în aprilie 2007 între Comunitatea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte, pot fi invocate în cadrul unor acțiuni în instanță formulate de persoane fizice sau juridice drept criterii de examinare a validității actelor juridice ale Uniunii.
- 2) Examinarea întrebărilor adresate nu a relevat niciun aspect care să se opună validității Directivei 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/101/CE.”