



Małgorzata Anna Nesterowicz

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego

INTERAKCJA PRAWA EUROPEJSKIEGO I PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W KONTEKŚCIE UREGULOWAŃ PRZEWOZÓW MORSKICH I LOTNICZYCH

Wprowadzenie

Stosunki pomiędzy prawem europejskim i prawem międzynarodowym nie są łatwe do zdefiniowania. Mimo że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera pewne postanowienia, nie gwarantuje to jednak braku konfliktów. Art. 216 TFUE stanowi, że „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”. Umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie, co oznacza, że decyzje, dyrektywy i rozporządzenia przyjęte przez instytucje Unii muszą być zgodne z zasadami umów międzynarodowych zawartych przez Unię. Niemniej oprócz umów zawieranych przez Unię w ramach wyłącznych kompetencji Unii, państwa członkowskie również zawierają umowy międzynarodowe z państwami trzecimi lub przystępują do konwencji międzynarodowych, gdy zakres tych umów podlega kompetencjom dzielonym pomiędzy Unię a państwami członkowskimi. Art. 351 TFUE stanowi, że „postanowienia Traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów [międzynarodowych] zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia [...]. W zakresie, w jakim umowy te nie są zgodne z Traktatami, dane państwo lub państwa członkowskie zastosują wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności”. Przepis ten dotyczy jednak tylko umów zawartych przez państwa przed ich przystąpieniem do Unii.

Podstawowa niepisana zasada nakazuje, aby unikać konfliktów pomiędzy aktami prawa europejskiego i międzynarodowego, i nie uniemożliwiać państwom członkowskim UE wykonywania ich zobowiązań w stosunku do państw trzecich wynikających z konwencji międzynarodowych. Uregulowania konwencji międzynarodowych bierze się pod uwagę podczas procesu legislacyjnego, w szczególności w Radzie Europejskiej, gdzie państwa członkowskie uczestniczące w negocjacjach nad przyszłym aktem prawnym czuwają nad przestrzeganiem umów międzynarodowych, których są stronami. W rzeczywistości jednak konfliktów tych trudno uniknąć, w szczególności w dziedzinie prawa morskiego i lotniczego, w których przyjęto wiele konwencji międzynarodowych i wiele aktów prawa europejskiego. W przypadkach szczególnie kontrowersyjnych, Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) jest wzywany do oceny ważności aktu prawa europejskiego w świetle prawa międzynarodowego¹.

W nieniejszym artykule przedstawiam dwie znaczące sprawy, które w ostatnich latach dotyczyły interpretacji prawa europejskiego w świetle prawa międzynarodowego w kontekście uregulowań morskich i lotniczych.

1. Sprawa C-308/06: wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do ważności Dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa²

1.1. Tło sprawy, pytanie i podstawy prawne

Sprawa została wniesiona przez grupę organizacji sektora transportu morskiego (International Association of Independent Tanker Owners – INTERTANKO, International Association of Dry Cargo Shipowners – INTERCARGO, Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd’s Register i International Salvage Union) przeciwko urzędowi Secretary of State for Transport Zjednoczonego Królestwa przed sąd administracyjny High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division. Dotyczyła ona kontroli legalności dyrektywy 2005/35 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie sankcji za zanieczyszczenia pochodzące ze statków w świetle prawa międzynarodowego, a w szczególności konwencji UNCLOS i MARPOL.

Postanowieniem z dnia 4 lipca 2006 r. High Court postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do ETS z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w odniesieniu do cieśnin wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej, wyłącznej strefy ekonomicznej lub równoważnej strefy państwa człon-

¹ Por. M.A. Nesterowicz, *Unia Europejska jako „państwo wybrzeża”: zastosowanie uregulowań międzynarodowych w prawie europejskim*, [w:] Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Brodeckiego, red. W. Adamczak, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXV, s. 329 i n.

² Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 11–21.

- kowskiego oraz otwartego morza art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35/WE jest nieważny w zakresie, w jakim ogranicza on wyjątki określone w prawidło 11 lit b) załącznika I oraz prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji MARPOL 73/78 do właścicieli, kapitanów i członków załogi?
- 2) Czy w odniesieniu do morza terytorialnego państwa członkowskiego:
- a) art. 4 dyrektywy [2005/35] jest nieważny w zakresie, w jakim zobowiązuje państwa członkowskie do traktowania rażącego niedbalstwa jako podstawy odpowiedzialności za zrzut substancji zanieczyszczających, oraz czy
 - b) art. 5 ust. 1 dyrektywy [2005/35] jest nieważny w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie wyjątków określonych w prawidło 11 lit b) załącznika I oraz prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji MARPOL 73/78?
- 3) Czy art. 4 dyrektywy [2005/35], który zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych określających rażące niedbalstwo jako podstawę odpowiedzialności i przewidujących sankcje za zrzuty na morzu terytorialnym, narusza prawo nieszkodliwego przepływu przyjęte w konwencji [UNCLOS], a jeśli tak, to czy art. 4 jest nieważny w tym zakresie?
- 4) Czy użycie w art. 4 dyrektywy [2005/35] pojęcia rażącego niedbalstwa narusza zasadę pewności prawa, a jeśli tak, to czy art. 4 jest nieważny w tym zakresie?"

Dyrektywa 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa została przyjęta w celu poprawy bezpieczeństwa na morzu oraz wzmocnienia ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków. Jej głównym celem jest włączenie międzynarodowych standardów dotyczących zanieczyszczeń pochodzących ze statków (zawartych głównie w konwencji MARPOL) do prawa europejskiego oraz zapewnienie, by osoby odpowiedzialne za zanieczyszczenia podlegały odpowiednim sankcjom. Uregulowanie to dotyczy zrzutów ze statków dokonanych gdziekolwiek, tj. na morskich wodach terytorialnych państw członkowskich, w cieśninach wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej, w wyłącznej strefie ekonomicznej lub równoważnej strefie państw członkowskich i na otwartym morzu. Dyrektywa wymaga, aby państwa członkowskie przyjęły uregulowania prawne, na podstawie których zrzuty do morza substancji zanieczyszczających zabronione na podstawie konferencji MARPOL będą uznane w ich systemach prawnych za „naruszenia”, jeżeli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania. Państwa członkowskie ustanowią odpowiednie sankcje za te naruszenia, które będą nakładane na każdą osobę, która spowodowała zanieczyszczenie lub się do niego przyczyniła. Mogą być to sankcje karne lub administracyjne, ale wymaga się, aby były one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające³.

³ Dyrektywa 2009/123 (Dz.U. L 280 z 27.10.2009, s. 52–55), która uaktualniła dyrektywę 2005/35 stanowi, że z wyjątkiem określonych sytuacji takie zrzuty substancji zanieczyszczających muszą być uznane w prawach państwa członkowskich za naruszenia prawa karnego.

Konwencja MARPOL, tj. Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, podpisana w Londynie w dniu 2 listopada 1973 r. na łonie Międzynarodowej Organizacji Morskiej, uzupełniona protokołem z dnia 17 lutego 1978 r. ustanawia reguły ochrony przed zanieczyszczeniem środowiska morskiego. Zgodnie z przepisami 9 i 10 zawartymi w załączniku I do konwencji MARPOL zabrania się zrzucania do morza oleju lub mieszanin olejowych ze statków, z wyjątkiem sytuacji, w której zostały spełnione łącznie określone warunki wymienione enumeratywnie w przepisie 11. Na podobnej zasadzie przepis 5, zawarty w załączniku II do konwencji, zabrania zrzutów do morza substancji szkodliwych i niebezpiecznych⁴.

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) sporządzona w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. (zwana także „konwencją z Montego Bay”) dokonuje klasyfikacji obszarów morskich oraz definiuje prawa i obowiązki państw-stron w ramach tych obszarów. Dotyczy również kwestii żeglugi i ochrony środowiska. Kodyfikuje zasadę „nieszkodliwego przepływu” statków przez morze terytorialne państw stron⁵.

Pytania prejudycjalne skierowane przez sąd angielski do ETS dotyczą kwestii zgodności dyrektywy 2005/35 z konwencjami MARPOL i UNCLOS. W odniesieniu do konwencji MARPOL dyrektywa zawęża zastosowanie wyjątków, na podstawie których zrzuty są dozwolone i rozszerza grupę osób potencjalnie odpowiedzialnych za zanieczyszczenie. Czy może tak zrobić? W odniesieniu do konwencji UNCLOS pytanie polega na tym, czy dyrektywa nie wprowadza obciążeń, które byłyby niezgodne z zasadą nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne. Ostatnie pytanie sądu angielskiego nie dotyczy interpretacji dyrektywy w świetle prawa europejskiego, ale faktu, że użycie terminu „poważne zaniechanie”, jako konceptu nieznanego w prawodawstwach państw członkowskich, może naruszać zasadę pewności prawa⁶.

1.2. Ocena Trybunału

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w dniu 3 czerwca 2008 r. Swoje rozumowanie rozpoczął od wyjaśnienia przesłanek, na których podstawie Unia Europejska jest związana aktem prawa międzynarodowego. Jest to nie-

⁴ P. K. Mukherjee, *The Penal Law of Ship-Source Marine Pollution: Selected Issues in Perspective*, [w:] *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, red. T. Malick Ndiaye, R. Wolfrum, Martinus Nijhoff Publishers 2007, s. 464–495.

⁵ Por. A. Boyle, Ch. Chinkin, *UNCLOS and the Process of International Law Making*, [w:] *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, red. T. Malick Ndiaye, R. Wolfrum, Martinus Nijhoff Publishers 2007, s. 376 i n.

⁶ Por. Por. B. Vanhuele, *Criminal Sanctions in Relation to Ship-source Pollution*, [w:] *Serving the Rule of International Maritime Law*, red. N.A. Martinez Gutierrez, Routledge 2010, s. 54 i n. oraz D. König, *The Eu Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements: Development or Breach of International Law?*, [w:] *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, red. T. Malick Ndiaye, R. Wolfrum, Martinus Nijhoff Publishers 2007, s. 767–785.

zbędne dla determinacji kompetencji Trybunału – Trybunał kontroluje na podstawie art. 234 WE ważność danego aktu prawa unijnego w świetle norm prawa międzynarodowego jedynie wtedy, gdy UE jest tym aktem związana. Aby UE była takim aktem związana, muszą zostać spełnione dwie przesłanki.

Po pierwsze, normy te powinny być wiążące dla Unii⁷. Tak jest w przypadku, gdy Unia sama przystąpiła do konwencji międzynarodowej. Tak jest również w przypadku, gdy do konwencji przystąpiły państwa członkowskie, ale następnie Unia przejęła na podstawie zasady subsydiarności i pierwszeństwa prawa unijnego kompetencje w dziedzinie, której dotyczy konwencja.

Po drugie, Trybunał może badać ważność uregulowania unijnego w świetle konwencji międzynarodowej wyłącznie, jeżeli nie sprzeciwia się temu charakter ani struktura tej konwencji, a ponadto treść jej postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna⁸.

W obecnej sprawie należało zbadać, czy obie te przesłanki zostały spełnione w odniesieniu do konwencji MARPOL i konwencji UNCLOS.

W odniesieniu do konwencji MARPOL Trybunał uznał, że Unia nie jest nią związana. Mimo że wszystkie państwa członkowskie UE są stronami konwencji, to Unia nie przejęła na podstawie traktatu WE kompetencji wykonywanych przez państwa członkowskie w dziedzinie stosowania tej konwencji. W konsekwencji zasady konwencji MARPOL należą do dziedziny kompetencji państw członkowskich i nie mają skutku wiążącego dla Wspólnoty⁹.

ETS zdecydował więc, że z tego powodu nie był kompetentny, aby ocenić ważność dyrektywy 2005/35 w świetle konwencji MARPOL.

Jeżeli chodzi o konwencję UNCLOS, została ona podpisana przez Unię i zatwierdzona decyzją 98/392¹⁰, co powoduje w konsekwencji, że Unia jest związana tą konwencją, a jej postanowienia stanowią odtąd integralną część unijnego porządku prawnego. Głównym celem konwencji jest skodyfikowanie, sprecyzowanie i rozwinięcie reguł powszechnego prawa międzynarodowego dotyczących pokojowej współpracy wspólnoty międzynarodowej przy badaniu, wykorzystywaniu i eksploatacji przestrzeni morskich. Osoby fizyczne lub prawne nie korzystają co do zasady z autonomicznych praw i wolności na mocy tej konwencji. Mogą one korzystać z wolności żeglugi tylko wtedy, jeżeli ustanowią ścisły związek między ich statkiem a państwem, które przyznaje mu swoją przynależność państwową i staje się jego państwem bandery. Związek ten powinien być usta-

⁷ Zob. wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych od 21/72 do 24/72 *International Fruit Company i in.*, Zb. Orz. s. 1219, pkt 7.

⁸ Zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 *IATA i ELFAA*, Zb.Orz. s. I-403, pkt 39.

⁹ Zob. wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 *Peralta*, Zb. Orz. s. I-3453, pkt 16. Zob. również H. Ringbom, *The EU's exercise of port and coastal state jurisdiction*. Marhus Oslo University 346 (2006), s. 203–227.

¹⁰ Decyzja Rady z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (Dz.U. L 179 z 23.6.1998, s. 1–2).

nowiony na mocy prawa krajowego tego państwa. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że konwencja UNCLOS nie wprowadza norm, które mogłyby być stosowane bezpośrednio i natychmiastowo względem jednostek i przyznawać im prawa, które mogłyby podnosić wobec państw.

Na tej podstawie ETS uznał, że charakter i struktura konwencji UNCLOS nie pozwalają mu na ocenę w jej świetle ważności aktu unijnego.

W ten sposób ETS odmówił odpowiedzi na skierowane do niego pytania numer jeden, dwa i trzy. Uznał, że nie miał kompetencji dla oceny ważności dyrektywy 2005/35 w świetle konwencji MARPOL i UNCLOS.

ETS odpowiedział natomiast na pytanie czwarte, jednakże jego treść nie ma bezpośredniego związku z sednem tego artykułu. W skrócie, sąd wnioskujący zastanawiał się, czy pojęcie „poważnego zaniedbania” nie narusza zasady pewności prawnej jako pojęcie nie znane w wielu systemach prawnych. (W polskim tłumaczeniu wyroku pojęcie „*serious negligence*”, czyli dosłownie „poważne zaniedbanie”, zostało błędnie przetłumaczone jako „rażące niedbalstwo”, co powoduje, że cała część wyroku dotycząca tej kwestii nie ma sensu, bo rażące niedbalstwo jest pojęciem występującym w polskim systemie prawnym. Tłumacz wyroku powinien użyć tych samych pojęć, jakie zostały użyte w tłumaczeniu dyrektywy, czyli właśnie „poważne zaniedbanie”). ETS odpowiedział, że wszystkie systemy prawne posługują się pojęciem „niedbalstwa/zaniedbania”, które odnosi się do nieumyślnego działania lub zaniechania, którym osoba odpowiedzialna narusza swój obowiązek staranności. Pojęcie „rażącego/poważnego” niedbalstwa odnosi się więc do kwalifikowanego naruszenia takiego obowiązku staranności. Państwa członkowskie powinny transponować dyrektywę do swoich krajowych systemów prawnych i transponując ją nadadzą właściwe znaczenie dla tego pojęcia. Dlatego ETS nie stwierdził naruszenia zasady pewności prawnej.

2. Sprawa C-366/10: wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do ważności Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹¹

2.1. Tło sprawy, pytanie i podstawy prawne

Sprawa została wniesiona przez grupę organizacji sektora transportu lotniczego (International Air Transport Association – IATA), National Airlines Council of Canada – NACC, Aviation Environment Federation – WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund, Earthjustice) przeciwko urzędowi Secretary of State Energy and Climate Change Zjednoczonego Królestwa przed sąd administracyjny High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division. Dotyczyła ona kontroli legalności dyrektywy

¹¹ Dz.U. L 8 z 13.1.2009, s. 3–21.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r., zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w świetle prawa międzynarodowego, a w szczególności konwencji chicagowskiej, protokołu z Kioto i umowy o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi, jak również w świetle zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Postanowieniem z dnia 8 lipca 2010 r. High Court postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do ETS z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy jedna lub więcej z wymienionych poniżej norm prawa międzynarodowego może służyć jako podstawa dla zakwestionowania ważności dyrektywy 2003/87/WE zmienionej dyrektywą 2008/101/WE, w celu uwzględnienia działalności lotniczej w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji [...]:

- a) zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego, zgodnie z którą każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium;
- b) zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego, zgodnie z którą żadne państwo nie może prawnie próbować poddania żadnej części morza pełnego swej suwerenności;
- c) zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego polegająca na wolności przelotu nad morzem pełnym;
- d) zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego (której istnienie kwestionuje strona pozwana), zgodnie z którą statki powietrzne nad morzem pełnym podlegają wyłącznej suwerenności kraju, w którym są zarejestrowane, o ile umowa międzynarodowa nie stanowi wyraźnie inaczej;
- e) Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r. (konwencja chicagowska) (w szczególności art. 1, 11, 12, 15 i 24);
- f) umowa »otwartego nieba« (w szczególności art. 7, art. 11 ust. 2 lit. c) i art. 15 ust. 3);
- g) protokół z Kioto (w szczególności art. 2 ust. 2)?

W zakresie, w jakim odpowiedź na pytanie pierwsze może być twierdząca:

- 2) Czy [...] dyrektywa [2008/101] jest nieważna, jeśli stosuje system handlu uprawnieniami do emisji i w takim zakresie, w jakim go stosuje, do tych części lotów (wszystkich statków powietrznych bądź zarejestrowanych w państwach trzecich), które odbywają się poza przestrzenią powietrzną państw członkowskich UE, ponieważ narusza ona jedną lub więcej [...] zasad prawa międzynarodowego [przytoczonych w pytaniu pierwszym]?
- 3) Czy [...] dyrektywa [2008/101] jest nieważna, jeśli stosuje system handlu uprawnieniami do emisji i w takim zakresie, w jakim go stosuje, do tych części lotów (wszystkich statków powietrznych bądź zarejestrowanych w państwach trzecich), które odbywają się poza przestrzenią powietrzną państw członkowskich UE, ponieważ narusza ona:
 - a) art. 1, 11 lub 12 konwencji chicagowskiej;

- b) art. 7 umowy „otwartego nieba”?
- 4) Czy [...] dyrektywa [2008/101] jest nieważna w zakresie, w jakim stosuje system handlu uprawnieniami do emisji do działalności lotniczej jako naruszająca:
- a) art. 2 ust. 2 protokołu z Kioto oraz art. 15 ust. 3 umowy »otwartego nieba«;
- b) art. 15 konwencji chicagowskiej, samodzielnie albo w związku z art. 3 ust. 4 oraz art. 15 ust. 3 umowy „otwartego nieba”;
- c) art. 24 konwencji chicagowskiej, samodzielnie albo w związku z art. 11 ust. 2 lit. c) umowy „otwartego nieba”?”.

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹² została przyjęta w celu umożliwienia spełnienia zobowiązań do zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych zaciągniętych przez Unię oraz jej państwa członkowskie w ramach protokołu z Kioto przez skuteczny europejski obrót uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 ma ona zastosowanie do emisji wynikających z działań wymienionych w załączniku I oraz do sześciu gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy, wśród których figuruje CO₂. Dyrektywa przewidywała, że Komisja Europejska miała do 30 czerwca 2006 r. zbadać, czy załącznik I powinien zostać zmieniony w celu objęcia innych, znaczących sektorów, m.in. sektora transportu. W rezultacie w dniu 19 listopada 2008 r. została przyjęta dyrektywa 2008/101, zmieniająca dyrektywę 2003/87, która włączyła sektor lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami. Jej zasadniczym celem było ograniczenie potencjalnego wpływu lotnictwa na zmiany klimatu poprzez włączenie emisji pochodzących z działań lotniczych do systemu obrotu uprawnieniami. Jej zasady obejmują wszystkie loty, które kończą się lub rozpoczynają na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego. Emisje są obliczane na podstawie tych lotów w całości, tak więc także na podstawie tych części lotów, które były wykonane nad otwartym morzem lub nad terytorium państwa trzeciego.

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (zwana „konwencją chicagowską”), jest głównym źródłem międzynarodowego prawa lotniczego. Zawiera przepisy dotyczące zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej, rejestracji statku powietrznego, wzajemnego uznawania licencji i certyfikatów, zakazu użycia broni wobec cywilnego statku powietrznego, międzynarodowych standardów i zalecanych metod postępowania. Ustanowiła ona Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organisation – ICAO), której celem jest rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie stworzenia międzynarodowych przewozów lotniczych i stymulowanie ich rozwoju.

Protokół z Kioto z 11 grudnia 1997 r. jest protokołem uzupełniającym Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja

¹² Dz.U. L 275, s. 32.

1992 r., której podstawowym celem jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie zapobiegającym niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Celem protokołu z Kioto było zredukowanie w okresie lat 2008–2012 całkowitych emisji gazów cieplarnianych, w tym dwutlenku węgla o co najmniej 5% poniżej poziomu tych emisji z 1990 r. Dotyczyło to również emisji z paliw stosowanych w transporcie lotniczym i morskim.

Umowa o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi (tzw. umowa otwartego nieba) zawarta w dniach 25 i 30 kwietnia 2007 r. ma na celu popieranie rozwoju międzynarodowego transportu lotniczego poprzez otwarcie rynków i maksymalizację korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw lotniczych, pracowników i społeczeństw po obu stronach Atlantyku. Opiera się na zasadzie „otwartego nieba”, co oznacza, że każda strona pozwala każdemu przedsiębiorstwu lotniczemu na określenie częstotliwości i zdolności przewozowych w oferowanym przez nią międzynarodowym przewozie lotniczym, na podstawie uwarunkowań handlowych rynku. Żadna ze stron nie może ograniczyć jednostronnie wielkości przewozu, częstotliwości ani regularności usługi [...], z wyjątkiem przypadków, w których może to być wymagane z przyczyn celnych, technicznych, operacyjnych lub ze względu na ochronę środowiska naturalnego.

Pytania prejudycjalne skierowane przez sąd angielski do ETS dotyczą kwestii zgodności dyrektywy 2008/101 ze zwyczajowym prawem międzynarodowym, a w szczególności niepodporządkowania otwartego morza suwerenności narodowej oraz zasady wolności przelotu nad otwartym morzem oraz z konwencjami i umowami międzynarodowymi, tj. konwencją chicagowską, protokołem z Kioto i umową o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi. W szczególności sąd zapytuje, czy zobowiązanie do uczestniczenia w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji pochodzących z paliw lotniczych nie jest niezgodne z zasadą wolności przelotu nad morzem pełnym oraz czy nie jest jednostronnym ograniczeniem wielkości przewozu¹³.

2.2. Ocena Trybunału

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w dniu 21 grudnia 2011 r. Tutaj również rozpoczął swoje rozumowanie od wyjaśnienia przesłanek, na których podstawie Unia Europejska jest związana aktem prawa międzynarodowego, gdyż jest to niezbędne dla stwierdzenia kompetencji Trybunału do oceny ważności aktu europejskiego, którego sprawa dotyczy. Przypomniał, że konwen-

¹³ Zob. S. Bogojević, *Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU'S Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*, „Journal of Environmental Law” 2012, t. 24, s. 345–356, B. F. Havel, J. Q. Mulligan, *The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme*, „Air and Space Law Issue” 2012, t. 37, s. 3–33 oraz P. Manzini, A. Masutti, *The Application of the EU ETS System to the Aviation Sector: From Legal Disputes to International Retaliations?*, „Air and Space Law” 2012, t. 37, s. 307–324.

cje międzynarodowe są wiążące dla Unii, gdy Unia sama do nich przystąpiła lub gdy przystąpiły do niej państwa członkowskie, ale następnie Unia przejęła na podstawie zasady subsydiarności i pierwszeństwa prawa unijnego kompetencje, w dziedzinie której dotyczy dana konwencja. W tym celu Trybunał podjął się badania, czy konwencja chicagowska, protokół z Kioto i umowa o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi wiążą Unię Europejską.

W przypadku konwencji chicagowskiej zostało potwierdzone, że Unia nie jest jej stroną. Stronami są wszystkie państwa członkowskie Unii, niemniej aby konwencja mogła wiązać Unię, konieczne jest, aby Unia przejęła wszystkie kompetencje przewidziane w tej konwencji wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie i aby kompetencje te zostały tym samym w pełni przeniesione na Unię. W tym przypadku tak się nie stało – konwencja ma rozległy zakres stosowania, a tylko niektóre jej aspekty (m.in. dotyczące opodatkowania paliw lub stosunków z państwami trzecimi) zostały przejęte przez Unię poprzez wydanie odpowiednich dyktand lub zawarcie odpowiednich umów. Trybunał uznał więc, że Konwencja chicagowska nie wiąże Unii.

W odniesieniu do protokołu z Kioto stwierdzono, że Unia zatwierdziła protokół decyzjami 94/69¹⁴ i 2002/358¹⁵. W konsekwencji, postanowienia protokołu tworzą od momentu jego wejścia w życie integralną część porządku prawnego Unii. Spełnia to pierwszą przesłankę Trybunału w celu stwierdzenia jego kompetencji przy ocenie ważności dyrektywy 2008/101.

W odniesieniu do „umowy otwartego nieba”, nie ma również wątpliwości, że jej postanowienia stanowią integralną część porządku prawnego Unii, gdyż została ona zatwierdzona w imieniu Unii decyzjami 2007/339¹⁶ i 2010/465¹⁷.

W celu oparcia się na protokole z Kioto i „umowie otwartego nieba” Trybunał musiał zbadać drugą przesłankę, tj. czy treść postanowień protokołu i umowy była bezwarunkowa i dostatecznie jasna, tak by mogły one powodować nabycie przez obywateli Unii praw do powołania się na te postanowienia przed sądem w celu zakwestionowania zgodności z prawem danego unijnego aktu prawnego.

¹⁴ Decyzja Rady z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. L 33 z 7.2.1994, s. 11–12).

¹⁵ Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130 z 15.5.2002, s. 1–3).

¹⁶ Decyzja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranych w Radzie z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z drugiej strony (Dz.U. L 134 z 25.5.2007, s. 1–3).

¹⁷ Decyzja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranych w Radzie z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Protokołu zmieniającego Umowę o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (Dz.U. L 223 z 25.8.2010, s. 1–2).

W odniesieniu do protokołu odpowiedź Trybunału była negatywna – strony protokołu zobowiązały się do przyjęcia środków koniecznych do osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych, ale jednocześnie protokół przyznał im pewną swobodę w wykonaniu tych zobowiązań. Ponadto protokół nie określił procedur i mechanizmów do wykonania tych zobowiązań, gdyż odpowiednie i skuteczne procedury i mechanizmy miały zostać zatwierdzone przez konferencję stron, utworzoną przez ramową konwencję. Nie można więc uznać postanowień protokołu za bezwarunkowe i dostatecznie jasne.

Inaczej było w przypadku „umowy otwartego nieba”. W pytaniach prejudycjalnych sąd odsyłający oparł się na art. 7, 11 i 15. Trybunał uznał, że te trzy przepisy były jasne i bezwarunkowe. Art. 7, „Stosowanie przepisów ustawowych i wykonawczych”, przewiduje precyzyjny i bezwarunkowy obowiązek mający zastosowanie do statków powietrznych używanych przez przedsiębiorstwa lotnicze stron tej umowy: statki przekraczające granice terytorium jednej z umawiających się stron lub przebywające na tym terytorium muszą przestrzegać przepisów ustawowych i wykonawczych tej strony. Art. 11 przewiduje zwolnienie na zasadzie wzajemności z ceł, podatków i opłat paliwa wwiezionego na terytorium Unii lub tam dostarczonego w celu wykorzystania na pokładzie statku powietrznego należącego do przedsiębiorstwa lotniczego mającego siedzibę w Stanach Zjednoczonych, świadczącego międzynarodowe usługi lotnicze, nawet jeśli ma ono zostać wykorzystane w części lotu nad terytorium Unii. I wreszcie art. 15 ust. 3 nakłada na strony obowiązek przestrzegania norm dotyczących ochrony środowiska naturalnego, figurujących w załącznikach do konwencji chicagowskiej, z wyjątkiem przypadków, w których różnice w stosunku do tych norm zostały zgłoszone.

W rezultacie jedynie „umowa otwartego nieba” stanowiła dla Trybunału podstawę do oceny ważności dyrektywy 2008/101 w świetle skodyfikowanego prawa międzynarodowego. Powodowie w sprawie utrzymywali, że dyrektywa 2008/101 narusza art. 7 umowy „otwartego nieba”, który wymaga, aby statki powietrzne przestrzegały przepisów państw członkowskich jedynie wtedy, gdy są na ich terytorium, podczas gdy dyrektywa ma zastosowanie do sytuacji, gdy lot rozpoczynający się na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa trzeciego kończy się na lotnisku na terytorium państwa członkowskiego Unii lub gdy lot rozpoczynający się na takim lotnisku kończy się na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa trzeciego. Emisje są obliczane na podstawie danych odnoszących się do całości tych lotów, a więc także części lotu nad terytorium morza pełnego lub państw trzecich. Trybunał nie przyjął tego argumentu. Stwierdził, że gdy operator statku powietrznego zdecydował się prowadzić handlową linię lotniczą, której loty rozpoczynają się lub kończą się na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich, to podlega on pełnej suwerenności Unii i jej prawom.

Ponadto, powodowie w sprawie utrzymywali, że dyrektywa 2008/101 narusza ciążący na Unii obowiązek zawarty art. 11 umowy „otwartego nieba”, polegający na zwolnieniu z ceł, podatków i opłat zatankowanego paliwa. Trybunał uznał, że opłaty z tytułu emisji paliwowych nie są podatkami ani cłami. Inny jest ich cel – mają bowiem przyczynić się do ochrony środowiska naturalnego, jak również ich charakter – nie stanowią obowiązkowej opłaty na rzecz władz, gdyż operatorzy statków powietrznych mogą nabyć dodatkowe uprawnienia w celu pokrycia swoich rzeczywistych emisji.

W odniesieniu do art. 15 umowy „otwartego nieba” powodowie powołali się na zasadę, że nie można wprowadzić dodatkowych środków, które mógłby ograniczyć wielkość i częstotliwość ruchu lotniczego. Trybunał odpowiedział, że art. 15 ust. 3 zezwala jednak na wprowadzanie środków ochrony środowiska naturalnego, jeżeli są one stosowane w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych. Opłaty z tytułu emisji należą do takich środków i są nakładane niedyskryminacyjnie.

Odrębna część analizy dotyczyła zwyczajowego prawa międzynarodowego, na które również powołali się powodowie. Trybunał wskazał, że Unia przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, o ile zasady, na które powołują się powodowie, rzeczywiście stanowią część międzynarodowego prawa zwyczajowego¹⁸. Po krótkiej analizie Trybunał potwierdził, że zasada, zgodnie z którą każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium oraz zasada, w myśl której żadne państwo nie może prawnie próbować poddać jakiegokolwiek części morza pełnego swej suwerenności, jak również zasada wolności przelotu nad morzem pełnym stanowią część międzynarodowego prawa zwyczajowego, gdyż odwołuje się do nich wiele orzeczeń międzynarodowych. Ponadto zasady te zostały skodyfikowane w art. 1 konwencji chicagowskiej. W odniesieniu do czwartej zasady, tj. zasady, zgodnie z którą statki powietrzne przelatujące nad morzem pełnym podlegają wyłącznej suwerenności kraju, w którym są zarejestrowane, Trybunał uznał, że nie istniały wystarczające elementy do wykazania, że stanowi ona zasadę prawa zwyczajowego. W odniesieniu do trzech powyższych zasad, Trybunał potwierdził, że jednostki mogą powoływać się na zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego w celu zbadania w ich świetle przez Trybunał ważności aktu Unii, jeżeli zasady te nadają jednostkom prawa lub nakładają na nie obowiązki i jeżeli sporny akt unijny te prawa i obowiązki narusza. Jeżeli natomiast omawiane zasady prawa zwyczajowego skutkują jedynie stworzeniem obowiązków między państwami, to ze względu na fakt, że zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego nie mają takiego samego stopnia precyzji co postanowienia umowy międzyna-

¹⁸ Zob. wyrok z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie *C-286/90 Poulsen i Diva Navigation*, Zb. Orz. s. I-6019, pkt 9, 10 oraz wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie *C-162/96 Racke*, Zb. Orz. s. I-3655, pkt 45, 46.

wej, kontrola sądowa musi się bezwzględnie ograniczać do rozstrzygnięcia kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, popełniły oczywiste błędy w ocenie przesłanek zastosowania tych zasad. Na tej podstawie i analizując wspomniane zasady, Trybunał stwierdził, że nakładają one obowiązki na państwa, a nie na jednostki oraz że nie ma podstaw do stwierdzenia oczywistego błędu w ich ocenie.

Na podstawie powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że analiza dyrektywy 2008/101 w świetle „Umowy otwartego nieba” i zwyczajowego prawa międzynarodowego nie wykazała istnienia okoliczności, które wpływałyby na jej ważność.

Podsumowanie

Niniejsze rozważania pozwoliły nam usystematyzować, jakimi przesłankami kieruje się Trybunał Sprawiedliwości w celu oceny ważności aktu unijnego w świetle prawa międzynarodowego. Rozważania te powracają regularnie przy kolejnych sprawach rozpatrywanych przez TSUE. Trybunał zawsze kieruje się tą samą logiką w takich sprawach, chociaż spraw w dziedzinie transportu nie ma wiele i dlatego niniejsze rozważania mogły jedynie oprzeć się na dwóch przykładach.

Przykładów jednakże w przyszłości będzie więcej. Już teraz rozważania Trybunału można by analogicznie zastosować do wniosku o Rozporządzenie Parlamentu i Rady w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013¹⁹. Rozporządzenie to ma na celu stworzenie systemu, na podstawie którego przedsiębiorstwa żeglugowe będą informowały o wysokości swoich emisji dwutlenku węgla z podróży, które albo rozpoczynają się w portach państw członkowskich Unii lub się w nich kończą. Emisje te będą obliczane na podstawie całych podróży, a więc także ich części na morzu pełnym lub na wodach pod jurysdykcją państw trzecich. System ten może stać się w przyszłości podstawą do stworzenia systemu opłat z tytułu emisji i handlu uprawnieniami do emisji w żegludze morskiej²⁰.

¹⁹ COM/2013/0480 final – 2013/0224 (COD).

²⁰ H. Ringbom, *An EU emission trading scheme for shipping? International law challenges*, [w:] *Environmental liabilities in ports and coastal areas. Focus on public authorities and other actors*, red. H. Rak, P. Wetterstein, Institute of Maritime and Commercial Law Åbo Akademi University 2011, s. 49–78; tenże, *Global problem – regional solution? International law reflections on an EU CO2 emissions trading scheme for ships*. „International Journal of Marine and Coastal Law” 2011, nr 26, s. 613–641 oraz P. Linné, *Ships, air pollution and climate change: Some reflections on recent legal developments in the Marine Environment Protection Committee*, MarFus Oslo University 414 (2011), s. 13–32.

Małgorzata Anna Nesterowicz

**INTERACTION OF EUROPEAN LAW AND INTERNATIONAL LAW
IN THE CONTEXT OF THE REGULATIONS OF MARITIME
AND AIR TRANSPORT**

The relationship between European and international law is not easy to define. In most controversial situations, the European Court of Justice is called to evaluate the legality of the act of EU law in the light of international law. There are not however many cases in the area of transport. This is why the present article bases itself on only two examples: case 308/06 regarding the validity of Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements and case C-366/10 regarding the validity of Directive 2008/101/EC include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. The considerations of this article concern the criteria and premises that constitute the basis of the ECJ's evaluation of the legality of the EU legal act in light of international law.