



Monika Adamczak-Retecka*

Uniwersytet Gdański

**DO KOGO NALEŻY NIEBO?
ROZWAŻANIA NA MARGINESIE WYROKU
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
WYDANEGO W SPRAWIE C-366/10 AIR TRANSPORT
ASSOCIATION OF AMERICA¹**

W sprawie C-366/10 Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące ważności aktu prawa unijnego w świetle zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego oraz porozumień międzynarodowych². Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został przedstawiony w ramach sporu między Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. i United Airlines Inc. (dalej: ATA i in.)³ a Secretary of State for Energy and Climate Change w przedmiocie ważności środków transponujących dyrektywę 2008/101, wydanych przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej⁴. Celem zmian dokonanych przez dyrektywę 2008/101 w treści dyrektywy 2003/87/WE jest ograniczenie potencjalnego wpływu lotnictwa na

* mretecka@prawo.univ.gda.pl

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r. wydany w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change, Zb Orz. 2011, I-13755.

² Na temat oceny ważności aktów unijnych w świetle porozumień międzynarodowych zob. m.in. T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Dynamiczna koncepcja wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2006, s. 213–216 i 324–330; S. Weatherill, *Cases and Materials on EU Law*, wyd. 7, Oxford University Press 2006, s. 250–256 oraz K. Lenaerts, J. Maselis, K. Gutman (w:) *EU Procedural Law*, J.T. Nowak (ed.), Oxford EU Law Library 2014, s. 461–463.

³ Air Transport Association of America, podmiot niemający celu zarobkowego, jest głównym stowarzyszeniem handlu i usług rejsowego przemysłu lotniczego w Stanach Zjednoczonych. Linie lotnicze American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. i United Airlines Inc. obsługują połączenia lotnicze w Stanach Zjednoczonych, w Europie i w pozostałej części świata. Ich administrującym państwem członkowskim jest Zjednoczone Królestwo.

⁴ Dyrektywa 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. U. 2009, L 8, s. 3).

zmiany klimatu poprzez włączenie emisji pochodzących z działań lotniczych do unijnego systemu handlu emisjami. W toku postępowania strony powoływały się m.in. na treść tzw. konwencji chicagowskiej⁵, Protokołu z Kioto⁶ oraz Umowy o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi⁷.

Konwencja chicagowska została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, przy czym sama Unia nie jest stroną tej konwencji. Na jej podstawie ustanowiono Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. *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. Unia jest natomiast stroną Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokołu z Kioto⁸. Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC, zwaną konwencją klimatyczną) można uznać za pierwszą istotną umowę międzynarodową dotyczącą problemu zmian klimatu⁹. Konwencja klimatyczna została sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. Zgodnie z art. 2 Konwencji, została ona podpisana w celu doprowadzenia do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Ratyfikowana przez 194 państwa, włącznie z wszystkimi państwami członkowskimi UE oraz przez Unię jako oddzielną organizację, konwencja ta stanowi ramy współpracy mającej na celu zapobieganie niebezpiecznej działalności człowieka wpływającej na globalny system klimatyczny¹⁰.

Konwencja klimatyczna została w 1997 r. uzupełniona Protokołem z Kioto, zawierającym zobowiązania państw uprzemysłowionych do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za globalne ocieplenie. Protokół wszedł w życie w 2005 r. i jest uznawany za pierwszy krok na drodze do odwrócenia glo-

⁵ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.

⁶ Protokół z Kioto został przyjęty w dniu 11 grudnia 1997 r. przez strony Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wszedł w życie w dniu 16 lutego 2005 r.

⁷ Decyzja 2007/339/WE 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).

⁸ Decyzja 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. 1994, L 33, s. 11) oraz decyzja 2002/358/WE 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, s. 1).

⁹ Polska ratyfikowała konwencję klimatyczną w 1995 r. (Dz. U. 1996 Nr 53 poz. 238).

¹⁰ Dnia 4 lutego 1991 r. Rada zezwoliła Komisji na uczestniczenie w imieniu Wspólnoty Europejskiej w negocjacjach dotyczących konwencji klimatycznej. Ramowa konwencja została ratyfikowana przez Wspólnotę Europejską decyzją 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r. Decyzja weszła w życie 21 marca 1994 r.

balnej tendencji rosnących poziomów emisji. Wspólnota Europejska podpisała protokół 29 kwietnia 1998 r.¹¹ W celu wprowadzenia w życie Protokołu z Kioto, przyjęto decyzję 2002/358/WE zatwierdzającą protokół w imieniu Wspólnoty¹². Protokół z Kioto zawiera cele wiążące i ilościowe, związane z ograniczeniem i redukcją emisji gazów cieplarnianych. Zarówno konwencja klimatyczna jak i protokół z Kioto opierają się na zasadzie, zgodnie z którą państwa uprzemysłowione powinny objąć przywództwo w walce ze zmianą klimatu, ponieważ są odpowiedzialne za lwią część emisji generowanych od czasów rewolucji przemysłowej oraz dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi umożliwiającymi walkę z tym problemem. Całościowe zobowiązanie podjęte przez Unię i jej państwa członkowskie w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych, przyjęte na podstawie Protokołu z Kioto, dotyczy łącznej redukcji emisji gazów cieplarnianych o 8% poniżej poziomu tych emisji z 1990 r.¹³

Z kolei umowa o transporcie lotniczym została zawarta w 2007 r. między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, oraz Stanami Zjednoczonymi – z drugiej strony. Przed podpisaniem umowy z 2007 r. stosunki ze Stanami Zjednoczonymi dotyczące transportu lotniczego były regulowane przez dwustronne umowy zawierane przez kraje UE i Stany Zjednoczone. Niemniej jednak takie fragmentaryczne podejście uniemożliwiało stworzenie prawdziwie jednolitego rynku. Celem umowy jest w szczególności popieranie rozwoju międzynarodowego transportu lotniczego poprzez otwarcie rynków i maksymalizację korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw lotniczych, pracowników i społeczeństw po obu stronach Atlantyku. Dalsze negocjacje między UE a Stanami Zjednoczonymi rozpoczęły się w 2008 r., a ich owocem było podpisanie w 2010 r. porozumienia w drugim etapie negocjacji. Rada i przedstawiciele rządów państw członkowskich Unii zebrani w Radzie przyjęli decyzję 2010/465/

¹¹ Został zatwierdzony decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. (Dz. U. L 130 z 15.5.2002). 31 maja 2002 r. Unia Europejska ratyfikowała protokół, który wszedł w życie 16 lutego 2005 r po ratyfikacji przez Rosję. Stany Zjednoczone i Australia odmówiły ratyfikacji.

¹² Decyzja Rady 2002/358/WE 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). Państwa członkowskie zobowiązały się do złożenia swych dokumentów ratyfikacyjnych równocześnie z dokumentami Wspólnoty, w miarę możliwości przed 1 czerwca 2002 r. Zob. także: Decyzja Komisji 2006/944/WE z dnia 14 grudnia 2006 r. ustalająca odpowiedni poziomy emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z jej państw członkowskich w ramach Protokołu z Kioto na mocy decyzji Rady 2002/358/WE, (Dz. U. L 358 z 16.12.2010, ze zm.).

¹³ Kontynuując działania prowadzone w pierwszym okresie zobowiązań Protokołu z Kioto, który zakończył się w 2012 r., wyznaczono drugi okres rozliczeniowy (na lata 2013–2020). Unia Europejska zobowiązała się do osiągnięcia celu polegającego na redukcji emisji o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., nie wykluczając możliwości dalszego obniżenia tego poziomu do 30%, jeżeli zostaną spełnione określone warunki. Wspólne zobowiązanie do redukcji zostało podzielone pomiędzy 29 państw (członkowie Unii oraz Islandia) oraz Unię Europejską, zgodnie z bieżącymi zobowiązaniami. Unia odpowiada za emisje w sektorach objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), zaś poszczególne państwa za swoje wewnętrzne emisje w sektorach nieobjętych tym systemem.

UE w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Protokołu zmieniającego umowę o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (tzw. umowa otwartego nieba)¹⁴. Protokół bazuje na pierwszej umowie i obejmuje dodatkowe inwestycje i szersze możliwości dostępu do rynku. Wzmacnia on także ramy współpracy w kwestiach regulacji w takich obszarach, jak bezpieczeństwo, ochrona lotnictwa, kwestie społeczne i, w szczególności, ochrona środowiska naturalnego, przy czym obie strony uzgodniły w tej ostatniej dziedzinie wspólne oświadczenie w sprawie środowiska naturalnego.

Działający od 2005 r. system handlu uprawnieniami do emisji (ang. *Emissions Trading Scheme* – EU ETS) jest podstawowym elementem unijnej strategii przeciwdziałania zmianom klimatu¹⁵. Głównym założeniem wprowadzenia systemu było umożliwienie stopniowego ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z sektora przemysłu w sposób jak najbardziej efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny z punktu widzenia gospodarki¹⁶. W literaturze przedmiotu skuteczność omawianego instrumentu prawnego jest poddawana ocenie zarówno z perspektywy wpływu na klimat, jak i jakość powietrza¹⁷. System handlu uprawnieniami do emisji obejmuje obecnie ok. 45% emisji pochodzących z zakładów sektora energetycznego oraz innych energochłonnych sektorów w UE, Islandii, Liechtensteinie i Norwegii. Podstawą działania systemu jest ustanowienie zmniejszanego co roku limitu całkowitej emisji gazów cieplarnianych w sektorach przemysłu¹⁸.

Stan faktyczny w sprawie C-366/10 przedstawia się następująco. W 2009 r. ATA i in. wniosły do sądu krajowego skargę o stwierdzenie nieważności środków mających na celu transpozycję dyrektywy 2008/101 w Zjednoczonym Królestwie,

¹⁴ Decyzja 2010/465/UE z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Protokołu zmieniającego Umowę o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (tzw. umowa otwartego nieba) (Dz. U. L 223, s. 1).

¹⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32), zmieniona dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz. U. L 140, s. 63).

¹⁶ Krytycznie na temat systemu handlu uprawnieniami do emisji, m.in. J. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2012, s. 26.

¹⁷ M. Faure, M. Peeters, *Climate Change and EU Emissions Trading*, Edward Elgar 2008.

¹⁸ Dyrektywa 2010/75 dotycząca emisji przemysłowych została przyjęta w celu kontroli poziomu emisji przemysłowych poprzez zintegrowany system wydawania pozwoleń. Oznacza to, że pozwolenia muszą uwzględniać całkowite oddziaływanie zakładu na środowisko, aby uniknąć przesuwania zanieczyszczeń z jednych elementów środowiska, np. powietrza, wody i ziemi, na inne. Należy przyznać pierwszeństwo interwencji u źródła oraz zapewnić rozsądną gospodarkę zasobami naturalnymi. Dyrektywa stanowi wersję przekształconą siedmiu wcześniejszych aktów prawnych dotyczących emisji przemysłowych i ustanawia przepisy mające na celu zapobieganie zanieczyszczeniom powietrza, wody i gleby oraz ich kontrolę, a także uniknięcie generowania odpadów z dużych instalacji przemysłowych (Dz. U. L 334 z 17. 12. 2010), s. 17–119.

które to środki należały do kompetencji Secretary of State for Energy and Climate Change. Na poparcie swojej skargi powołały się one na niezgodność z prawem tej dyrektywy w świetle międzynarodowego prawa umownego i zwyczajowego. Sąd krajowy dopuścił z jednej strony International Air Transport Association (IATA) i National Airlines Council of Canada do sprawy w charakterze interwenientów popierających skargę ATA i in., zaś z drugiej strony – pięć pozarządowych organizacji ekologicznych, to jest Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund i Earthjustice w charakterze interwenientów popierających Secretary of State for Energy and Climate Change¹⁹. Sąd krajowy postanowił zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o orzeczenie wstępne. Pytania prejudycjalne dotyczyły m.in. możliwości zastosowania w sprawie zasad prawa międzynarodowego jako podstawy do zakwestionowania ważności dyrektywy 2003/87/WE zmienionej dyrektywą 2008/101/WE, w celu uwzględnienia działalności lotniczej w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. W szczególności, sąd krajowy wskazał: zasadę całkowitej i wyłącznej suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej nad jego terytorium oraz zasadę wolności przelotu nad morzem pełnym.

Zdaniem Trybunału, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w ramach omawianego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym można się powołać na wymienione przez sąd krajowy zasady i normy prawa międzynarodowego w celu dokonania oceny ważności dyrektywy 2008/101. Trybunał, powołując się na utrwalone orzecznictwo, przede wszystkim przypomniał, iż sądy krajowe nie mają kompetencji do samodzielnego stwierdzania nieważności aktów instytucji Unii, zagrażałoby to bowiem spójności i efektywności prawa unijnego²⁰. Jedynym właściwym do stwierdzenia nieważności aktu Unii, takiego jak dyrektywa 2008/101, jest Trybunał Sprawiedliwości²¹. Następnie, w odniesieniu do przytoczonych konwencji międzynarodowych, Trybunał wyjaśnił, iż zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego instytucje Unii, które są kompetentne do negocjowania i zawarcia umowy międzynarodowej, mogą uzgodnić z zainteresowanymi państwami trzeciimi skutki, jakie postanowienia tej umowy mają wywierać w porządku krajowym umawiających się stron. Jedynie

¹⁹ Organizacje pozarządowe coraz częściej biorą aktywny udział w tzw. sprawach klimatycznych. Bezpośrednią przyczyną zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w sprawy środowiskowe jest uznanie środowiska za dobro chronione prawem oraz świadomość, iż im większa jest ingerencja w środowisko, tym więcej osób zostaje narażonych na negatywne oddziaływanie. Zob. opinia rzecznika Cosmasa w sprawie C-321/95 P Greenpeace Council i in.

²⁰ Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

²¹ Wyroki: z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. s. 4199, pkt 17; z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, Rec. s. I-415, pkt 17; z dnia 21 marca 2000 r. w sprawie C-6/99 Greenpeace France i in., Rec. s. I-1651, pkt 54; ww. wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 27; a także wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, pkt 54.

wtedy, gdy kwestia ta nie została uregulowana w umowie, do właściwych sądów, a w szczególności do Trybunału, należy rozstrzygnięcie tej kwestii na takiej samej podstawie jak każdej innej kwestii wykładni dotyczącej stosowania umowy w Unii²². Jeżeli umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię, takie umowy są wiążące dla instytucji Unii i w konsekwencji mają one pierwszeństwo przed aktami Unii²³.

Z powyższego wynika, że ważność aktu Unii może być podważona z powodu niezgodności tego aktu z takimi normami prawa międzynarodowego. Jeżeli nieważność ta zostanie podniesiona przed sądem krajowym, Trybunał kontroluje, czy pewne przesłanki są spełnione w ramach zawisłej przed nim sprawy, aby ustalić, czy na podstawie art. 267 TFUE ważność danego aktu prawnego Unii może zostać oceniona w świetle przytoczonych norm prawa międzynarodowego²⁴. Przede wszystkim owe normy powinny być bowiem wiążące dla Unii. Co więcej, Trybunał Sprawiedliwości może badać ważność aktu prawnego Unii w świetle traktatu międzynarodowego jedynie wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu charakter ani struktura tego traktatu. Wreszcie w przypadku, gdy charakter i struktura danego traktatu pozwalają na kontrolę ważności aktu prawnego Unii w świetle postanowień tego traktatu, konieczne jest także to, by treść postanowień tego traktatu przywołanych w celu zbadania ważności aktu prawnego Unii była bezwarunkowa i dostatecznie jasna. Ta przesłanka jest spełniona, jeżeli przytoczone postanowienie zawiera jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony od wydania kolejnego aktu. W odniesieniu do postanowień konwencji wymienionych przez sąd krajowy należy zatem sprawdzić, czy powyższe przesłanki są spełnione w niniejszej sprawie.

W przedmiocie zastosowania konwencji chicagowskiej Trybunał wyjaśnił, iż chociaż Traktat²⁵ przewiduje obowiązek dla instytucji Unii, by nie przeszkadzały wykonaniu zobowiązań państw członkowskich wynikających z konwencji zawartej przed dniem 1 stycznia 1958 r., takiej jak konwencja chicagowska, należy jednak w tym względzie przypomnieć, że ten obowiązek instytucji ma umożliwić zainteresowanym państwom członkowskim dotrzymanie zobowiązań, które ciążą na nich na mocy wcześniejszej konwencji, nie wiążąc przy tym Unii względem państw trzecich będących stronami tej konwencji. Wobec powyższego w sprawie przed sądem krajowym postanowienia powyższej konwencji międzynarodowej mają skutek wiążący dla Unii jedynie wtedy, gdy i tylko w za-

²² Wyroki: z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Kupferberg, Rec. s. 3641, pkt 17; z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-8395, pkt 34.

²³ Wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Zb.Orz. s. I-609, pkt 25; z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 42; a także z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 307

²⁴ Wyrok w sprawie Intertanko i in., pkt 43

²⁵ Art. 351 TFUE.

kresie, w jakim na podstawie traktatów założycielskich Unia przejęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w zakresie stosowania tej konwencji. Niemniej jednak należy zauważyć, że jakkolwiek Unia nabyła niewątpliwie pewne wyłączne kompetencje do podejmowania w drodze umów zawieranych z państwami trzecimi zobowiązań wchodzących w zakres stosowania jej uregulowań w dziedzinie międzynarodowego transportu lotniczego i w konsekwencji w zakres stosowania konwencji chicagowskiej, państwa członkowskie zachowały kompetencje wchodzące w zakres powyższej konwencji, takie jak kompetencje dotyczące przyznawania praw przewozowych, ustalania opłat za korzystanie z portów lotniczych czy określania stref zakazu przelotu nad ich terytorium. Zdaniem Trybunału z uwagi na to, iż kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w zakresie stosowania konwencji chicagowskiej nie zostały po dzień dzisiejszy przejęte w pełni przez Unię, nie jest ona związana tą konwencją. Z powyższego wynika, że w ramach omawianego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie może zbadać ważności dyrektywy 2008/101 w świetle konwencji chicagowskiej jako takiej.

W odniesieniu do Protokołu z Kioto, Trybunał przypomniał, iż postanowienia tej umowy tworzą od momentu jej wejścia w życie integralną część porządku prawnego Unii²⁶. Wobec powyższego w celu ustalenia, czy Trybunał może ocenić ważność dyrektywy 2008/101 w świetle tego protokołu, należy ustalić, czy charakter i struktura wspomnianego protokołu nie sprzeciwiają się takiemu badaniu i czy poza tym treść jego postanowień, a w szczególności art. 2 ust. 2, jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna, tak by mogły one powodować powstanie po stronie jednostek Unii prawa do powołania się na nie przed sądem w celu zakwestionowania zgodności z prawem aktu prawnego Unii takiego jak ta dyrektywa. Wymieniony przez sąd krajowy art. 2 ust. 2 protokołu z Kioto przewiduje, że jego strony dążą do ograniczenia lub redukcji emisji określonych gazów cieplarnianych pochodzących z paliw stosowanych w transporcie lotniczym poprzez współpracę w ramach ICAO. A zatem wspomniane postanowienie, jeśli chodzi o jego treść, nie może być w żadnym razie traktowane jako mające bezwarunkowy i dostatecznie jasny charakter, aby móc powodować powstanie po stronie jednostek prawa do powołania się na nie przed sądem w celu zakwestionowania ważności dyrektywy 2008/101. W konsekwencji nie można powołać się na Protokół z Kioto w ramach omawianego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu zakwestionowania ważności dyrektywy 2008/101.

W przedmiocie umowy „otwartego nieba”, tworzącej integralną część porządku prawnego Unii, Trybunał ponownie odwołał się do wyroku wydanego w sprawie *Haegeman*²⁷. Z uwagi na to, że umowa „otwartego nieba” wprowadza pewne reguły, które mają być stosowane bezpośrednio i natychmiast do przedsiębiorstw lotniczych i przyznać im tym samym prawa lub swobody, na które

²⁶ Wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 *Haegeman*, Rec. s. 449, pkt 5.

²⁷ Pkt 5.

mogą się one powołać wobec stron tej umowy, oraz ze względu na to, że charakter i struktura tej umowy nie sprzeciwiają się temu, można stąd wyciągnąć wnioszek, że Trybunał może ocenić ważność aktu prawnego Unii, takiego jak dyrektywa 2008/101, w świetle postanowień takiej umowy. Należy w związku z tym zbadać, czy treść postanowień tej umowy, wymienionych przez sąd krajowy, jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna, aby umożliwić Trybunałowi przeprowadzenie badania ważności dyrektywy 2008/101 właśnie w świetle tych postanowień. Zdaniem Trybunału, wskazane postanowienia umowy „otwartego nieba” zawierają bezwarunkowy i dostatecznie jasny obowiązek, na który można się powołać w celu dokonania oceny ważności dyrektywy 2008/101 w świetle tego postanowienia. Postanowienia umowy „otwartego nieba” można uznać za spełniające przesłanki bezpośredniej skuteczności, co oznacza, iż jednostka może się na nie powołać przed sądem krajowym²⁸.

W przedmiocie międzynarodowego prawa zwyczajowego, Trybunał przypomniał, iż Unia jest zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego²⁹. W pierwszej kolejności należy zatem zbadać, czy zasady, do których odwołuje się sąd krajowy, zostały uznane za stanowiące część międzynarodowego prawa zwyczajowego. W przypadku odpowiedzi twierdzącej trzeba będzie następnie ustalić, czy i w jakim zakresie jednostki mogą się powołać na wspomniane zasady dla zakwestionowania ważności aktu Unii takiego jak dyrektywa 2008/101 w takiej sytuacji, jak w sprawie przed sądem krajowym.

Zasady, które przywołuje sąd krajowy, są uznawane za wyraz aktualnego stanu międzynarodowego zwyczajowego prawa morskiego i lotniczego³⁰. W sprawie przed sądem krajowym powyższe zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego zostały przytoczone zasadniczo po to, by Trybunał ocenił, czy w świetle tych zasad Unia była kompetentna do wydania dyrektywy 2008/101 w takim zakresie, w jakim rozciąga ona zakres stosowania dyrektywy 2003/87 na operatorów statków powietrznych państw trzecich, których loty kończące się i rozpoczynające się na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich Unii, są w części wykonywane nad morzem pełnym i nad terytorium tych państw członkowskich. W związku z tym, nawet jeśli omawiane zasady zdają się skutkować jedynie stworzeniem obowiązków między państwami,

²⁸ K. Lenaerts, J. Maselis, K. Gutman (w:) *EU Procedural Law*, ed. J.T. Nowak, Oxford EU Law Library 2014, s. 462.

²⁹ Wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 Poulsen i Diva Navigation, Rec. s. I-6019, pkt 9, 10; z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. s. I-3655, pkt 45, 46.

³⁰ Zasady te zostały skodyfikowane odpowiednio w art. 1 konwencji chicagowskiej, zob. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 r. w sprawie *Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki*, oraz w art. 2 konwencji genewskiej z dnia 29 kwietnia 1958 r. o morzu pełnym. Zob. także w kwestii uznania tej zasady wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 września 1927 r. w sprawie „Lotus”. M.in. A. Zawadzka-Łojek, A. Łazowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011.

nie można jednak wykluczyć, że skarżący może powołać się na wspomniane zasady w postępowaniu przed sądem krajowym i że Trybunał może zatem zbadać ważność tej dyrektywy w świetle takich zasad. Niemniej jednak, w przypadku gdy zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego nie ma takiego samego stopnia precyzji co postanowienie umowy międzynarodowej, kontrola sądowa musi się bezwzględnie ograniczać do rozstrzygnięcia kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, popełniły oczywiste błędy w ocenie przesłanek zastosowania tych zasad³¹. Zdaniem Trybunału, z powyższych rozważań wynika, że w świetle zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego, na które można się powołać w ramach sprawy przed sądem krajowym, Unia była kompetentna do wydania dyrektywy 2008/101 w części, w której rozciąga ona na wszystkie loty kończące się lub rozpoczynające się na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich system handlu uprawnieniami przewidziany w dyrektywie 2003/87³².

W świetle całości powyższych rozważań Trybunał Sprawiedliwości doszedł do wniosku, że analiza dyrektywy 2008/101 nie wykazała istnienia okoliczności, które wpływałyby na jej ważność. Unia Europejska nie jest związana konwencją chicagowską, a wskazane przez sąd krajowy postanowienia Protokołu z Kioto nie mogą zostać uznane za bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, aby mogły przyznawać uprawnienia na rzecz jednostek, na które jednostki mogłyby się powoływać, dążąc do unieważnienia aktu prawa unijnego. Włączenie lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami wynikało, zdaniem Trybunału, z konieczności dostosowania prawa unijnego do zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto³³. Zdaniem Trybunału, umowa „otwartego nieba” nie stoi na przeszkodzie stosowaniu systemu handlu uprawnieniami ustanowionego w dyrektywie 2003/87 dla operatorów statków powietrznych, takich jak przedsiębiorstwa lotnicze mające siedzibę w Stanach Zjednoczonych, w przypadku gdy ich statki powietrzne realizują loty rozpoczynające się lub kończące się na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich³⁴.

Wyrok wydany w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America jest krytycznie oceniany przez doktrynę prawa europejskiego. Podstawowy zarzut dotyczy pominięcia przez Trybunał kwestii zgodności dyrektywy 2008/10 z konwencją chicagowską na tej tylko podstawie, iż Unia nie jest stroną tejże konwencji, a z pominięciem faktu, iż wiąże ona państwa członkowskie. Zdaniem większości autorów komentujących tę sprawę, Trybunał Sprawiedliwości wykorzystał przepisy z zakresu prawa ochrony środowiska dla poszerzenia sfery swoich

³¹ Zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Racke, pkt 52.

³² Pkt 30 omawianego wyroku.

³³ Krytycznie na temat włączenia lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji, zob. L. Karsk, *System handlu...*, s. 46.

³⁴ Pkt 135 omawianego wyroku.

wpływów na arenie międzynarodowej³⁵. E. Herlin-Karnell zauważa swego rodzaju „zieloną misję”, która stanowi zdaniem Trybunału Sprawiedliwości legitymację dla instytucji unijnych do wydawania aktów prawnych w sferze ochrony klimatu³⁶. Rzeczywiście, analiza unijnej polityki klimatycznej pokazuje wiodącą rolę w zakresie zarówno negocjacji klimatycznych, jak i wdrażania regulacji prawnych, jaką stara się od lat odgrywać Unia Europejska³⁷. Kwestionowany jest także brak w uzasadnieniu wyroku odwołania do doktryny *effet utile*, stanowiącej fundament systemu prawa unijnego.

Wyrok w sprawie C-366/10 został entuzjastycznie przyjęty przez organizacje zajmujące się ochroną środowiska, nie tylko występujące w charakterze interwenienta w postępowaniu krajowym, ale także inne zaangażowane w ochronę klimatu. Jest natomiast krytykowany z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jako naruszający normy międzynarodowego prawa lotniczego, a w szczególności zasady dobrej współpracy pomiędzy narodami³⁸. W tym miejscu, broniąc stanowiska Trybunału, należałoby odwołać się do treści „Szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego” ustanowionego decyzją nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, który przewidywał, że „(...) Wspólnota określi i podejmie konkretne działania mające na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych pochodzących z lotnictwa, jeżeli żadne tego rodzaju działania nie zostanie uzgodnione w ramach ICAO przed 2002 r.” oraz przypomnieć, iż w swoich konkluzjach z października 2002 r., grudnia 2003 r. i października 2004 r. Rada wielokrotnie wzywała Komisję do zaproponowania działań mających na celu ograniczenie wpływu międzynarodowego transportu lotniczego na zmiany klimatu.

Wydając wyrok w sprawie C-366/10, Trybunał uznał argumenty instytucji unijnych, zgodnie z którymi na poziomie państw członkowskich i na poziomie wspólnotowym we wszystkich sektorach gospodarki Wspólnoty należy stosować polityki i środki umożliwiające osiągnięcie niezbędnych, znacznych redukcji emi-

³⁵ Krytycznie na temat wyroku Trybunału Sprawiedliwości, zob. M. Mendez, *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, 21 EJIL 83-104. Także: S. Bogojevic, *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) 24 (2): 345-356 oraz J. Odermatt, *Case Law: case C-366/10 Air Transport of America and others v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, *European Legal Studies Center, Columbia University, Columbia Journal of European Law* 2013, 20 Colum. J. Eur. L. 143

³⁶ E. Herlin-Karnell, *EU values and the shaping of the international legal context (w:) The European Union's Shaping of the International Legal Order*, D. Kochenov, F. Amtenbrink (eds.), Cambridge University Press 2013, s. 89.

³⁷ Szerzej na temat unijnej polityki klimatycznej zob. M. Adamczak-Retecka, *Zwalczanie zmian klimatu jako wyzwanie dla Unii Europejskiej* oraz M. Adamczak-Retecka, *Emisje z transportu morskiego jako element unijnej polityki klimatycznej (w:) Europeizacja prawa morskiego*, red. M. Adamowicz, J. Nawrot, Gdańsk 2016.

³⁸ B.F. Havel, *Flying too high? Extraterritoriality and the EU Emissions Trading Scheme: the Air Transport Association of America Judgement*, <https://eutopialaw.com/2012/02/02/958/>. Odmiennie rzeczniczka generalna Kokott w opinii do omawianej sprawy z dnia 6.10.2011.

sji. Unia przewidziała wyraźnie jednolite zastosowanie systemu handlu uprawnieniami do wszystkich operatorów statków powietrznych wykorzystywanych w połączeniach lotniczych rozpoczynających się lub kończących na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą niedyskryminacji wynikającą z dwustronnych umów o usługach lotniczych podpisanych z państwami trzecimi. Pomimo konkluzji Trybunału, iż analiza dyrektywy 2008/101 nie wykazała istnienia okoliczności, które wpływałyby na jej ważność, Unia tymczasowo wyłączyła z systemu handlu emisjami połączenia międzynarodowe po to, aby dać więcej czasu agencji lotnictwa cywilnego ONZ na opracowanie programu obejmującego emisje lotnicze³⁹.

Monika Adamczak-Retecka

**WHO OWNS THE SKY?
CONSIDERATIONS ON THE SIDELINES OF THE JUDGMENT
OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
IN CASE C-366/10 AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA**

International air carriers protested against the extension of the EU Emission Trading Scheme to aviation activities that entered into force in 2012. The High Court of Justice for England and Wales made a reference for a preliminary ruling to the Court of Justice of the EU asking about the validity of Directive 2008/101 in the light of the customary principles of international law and the international agreements, mainly the Chicago Convention, the Kyoto Protocol and the so-called Open Skies Agreement between the EU and the USA. The case C-366/10 featured strong economic and political interests. From a legal perspective it tackles the problem of direct effect, the validity of Union acts and the love-hate relationship between the EU and international law.

³⁹ W dniu 25 kwietnia 2013 r. została opublikowana Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 377/2013/UE z dnia 24 kwietnia 2013 r. wprowadzająca tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie. W dniu 30 kwietnia 2014 r. opublikowano Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 421/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, w celu wprowadzenia w życie do 2020 r. porozumienia międzynarodowego w sprawie stosowania jednego międzynarodowego środka rynkowego do emisji z międzynarodowego lotnictwa (Dz. Urz. UE L 129 z 30.04.2014, s. 1, ze zm.). Rozporządzenie to wprowadza pewne zmiany w zakresie obowiązków dotyczących raportowania emisji z operacji lotniczych, a także rozliczania emisji z tych operacji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji w sektorze lotniczym w latach 2013–2020.