

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. prosince 2008 *

Ve věci C-127/07,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Francie) ze dne 8. února 2007, došlým Soudnímu dvoru dne 5. března 2007, v řízení

Société Arcelor Atlantique et Lorraine a další

proti

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh a T. von Danwitz (zpravodaj), předsedové senátů, G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus a E. Levits, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. března 2008,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Société Arcelor Atlantique a Lorraine a další, W. Deselaersem, Rechtsanwalt, a P. Lignièresem, avocat,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem, L. Butelem a S. Gasri, jako zmocněnci,

- za Evropský parlament L. Visaggiem a I. Anagnostopoulou, jako zmocněnci,

- za Radu Evropské unie P. Plaza García, K. Michoel a E. Karlsson, jako zmocněnci,

- za Komisi Evropských společenství J.-B. Laignelotem a U. Wölkerem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. května 2008,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004 (Úř. věst. L 338, s. 18, dále jen „směrnice 2003/87“).

- 2 Tato žádost byla předložena Conseil d'État v rámci sporu mezi společnostmi Arcelor Atlantique et Lorraine a další a předsedou vlády, ministrem ekologie a udržitelného rozvoje a ministrem hospodářství, financí a průmyslu, ve věci provedení směrnice 2003/87 do francouzského právního řádu.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Dne 9. května 1992 byla v New Yorku přijata rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „rámcová úmluva“), jejímž konečným cílem je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému. Dne 11. prosince 1997 přijaly smluvní strany rámcové úmluvy na jejím základě Kjótský protokol k rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „Kjótský protokol“), který vstoupil v platnost dne 16. února 2005.

- 4 Cílem tohoto protokolu je snížit v letech 2008–2012 celkové množství emisí šesti skleníkových plynů, včetně oxidu uhličitého (dále jen „CO₂“), o nejméně 5 % ve srovnání s úrovní těchto emisí z roku 1990. Smluvní strany uvedené v příloze I rámcové úmluvy se zavazují k tomu, že jejich emise skleníkových plynů nepřekročí procento, které jim přiznává Kjótský protokol, přičemž tyto strany mohou své závazky plnit společně. Celkový závazek přijatý Evropským společenstvím a jeho členskými státy na

základě Kjótského protokolu se týká celkového snížení emisí skleníkových plynů o 8 % ve srovnání s úrovní těchto emisí z roku 1990 během výše uvedeného období závazku.

Právo Společenství

- 5 Rada Evropské unie schválila jménem Společenství jednak rámcovou úmluvu rozhodnutím 94/69/ES ze dne 15. prosince 1993 o uzavření Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (Úř. věst. 1994, L 33, s. 11; Zvl. vyd. 11/19, s. 167), a jednak Kjótský protokol rozhodnutím 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24). Podle čl. 2 odst. 1 posledně uvedeného rozhodnutí Společenství a jeho členské státy splní celkový závazek vyplývající z Kjótského protokolu společně.

- 6 Vzhledem k tomu, že obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů bude spolu s dalšími opatřeními představovat hlavní nedílnou součást strategie Společenství v boji proti změnám klimatu, Komise Evropských společenství představila dne 8. března 2000 zelenou knihu o obchodování s emisemi skleníkových plynů v Evropské unii [KOM(2000) 87 v konečném znění] (dále jen „zelená kniha“).

- 7 Na základě čl. 175 odst. 1 ES představila Komise dne 23. října 2001 návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na

emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES [KOM (2001) 581 v konečném znění, dále jen „návrh směrnice“], který vedl k přijetí směrnice 2003/87.

- 8 Podle jejího pátého bodu odůvodnění je cílem této směrnice přispět k plnění závazků snížit antropogenní emise skleníkových plynů, které na sebe vzalo Společenství a členské státy v rámci Kjótského protokolu v souladu s rozhodnutím 2002/385/ES, efektivním způsobem prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „povolenky“) při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.
- 9 Podle dvacátého třetího bodu odůvodnění uvedené směrnice by obchodování s povolenkami „mělo tvořit část obsažného a souvislého balíku politik a opatření prováděných na úrovni členských států a na úrovni Společenství“. Dvacátý pátý bod odůvodnění tak uvádí, že „[p]olitiky a opatření je třeba provádět na úrovni členských států a na úrovni Společenství pro všechna odvětví hospodářství Evropské unie a ne pouze v odvětvích průmyslu a energetiky, aby se dosáhla podstatná snížení emisí“.
- 10 Článek 1 směrnice 2003/87 svůj předmět definuje následovně:

„Tato směrnice vytváří systém pro obchodování s povolenkami [...] ve Společenství [...], aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.“

- 11 Směrnice 2003/87 se podle čl. 2 odst. 1 použije na emise z činností uvedených v příloze I a na šest skleníkových plynů uvedených v příloze II, včetně CO₂. Uvedená příloha I se týká určitých činností v odvětví energie, výroby a zpracování železných kovů a zpracování nerostů, stejně jako činností v průmyslových zařízeních určených k výrobě buničiny a v průmyslových zařízeních určených k výrobě papíru a lepenky, vypouštějí-li CO₂.

- 12 Článek 4 směrnice 2003/87 uvádí:

„Členské státy zajistí, že od 1. ledna 2005 žádné zařízení nebude provozovat činnosti uvedené v příloze I, při kterých vznikají emise specifické pro tyto činnosti, pokud provozovatel nemá povolení udělené příslušným orgánem v souladu s články 5 a 6 [...].“

- 13 Podle čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/87 udělí příslušný orgán povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů, kterým se povoluje vypouštět skleníkové plyny z celého zařízení nebo jeho části, pokud je přesvědčen, že provozovatel je schopen emise těchto plynů monitorovat a podávat o nich zprávu. Podle odstavce 2 téhož článku toto povolení mimo jiné obsahuje „povinnost vyřadit povolenky ve výši rovnající se celkovým emisím zařízení v každém kalendářním roce, ověřené podle článku 15, do čtyř měsíců po konci uvedeného roku“.

- 14 Přidělení celkového množství povolenek provozovatelům zařízení, na která se vztahuje směrnice 2003/87, se podle článku 9 této směrnice provádí na základě národního

alokačního plánu vytvořeného členskými státy na základě kritérií uvedených v příloze III této směrnice.

- 15 Podle článku 10 uvedené směrnice jsou členské státy povinny přidělit alespoň 95 % povolenek zdarma pro tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005 a alespoň 90 % pro následujících pět let. Podle čl. 12 odst. 1 téže směrnice jsou přidělené povolenky převoditelné a mohou být měněny mezi osobami v rámci Společenství a za určitých podmínek mezi osobami v rámci Společenství a osobami ve třetích zemích.

- 16 Podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87:

„Členské státy zajistí, aby každý provozovatel, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou tunu ekvivalentu-[CO₂] vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

- 17 Směrnice 2003/87 mimoto v čl. 30 odst. 2 stanoví, že Komise sestaví do 30. června 2006 zprávu, případně s připojenými návrhy, o fungování této směrnice, ve které mimo jiné přezkoumá „jak a zda by měla být změněna příloha I, aby zahrnovala další relevantní odvětví, mimo jiné odvětví chemického průmyslu, zpracování hliníku a oblast dopravy,

jiné činnosti a emise jiných skleníkových plynů uvedených v příloze II, s cílem zlepšit ekonomickou účinnost systému“.

- 18 K tomuto účelu Komise předložila dne 13. listopadu 2006 sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o budování světového trhu s uhlíkem [KOM(2006) 676 v konečném znění]. Dne 20. prosince 2006 vydala Komise návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o změně směrnice 2003/87/ES tak, aby se činnosti v oblasti letectví začlenily do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [KOM(2006) 818 v konečném znění]. Navíc prostřednictvím návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [KOM(2008) 16 v konečném znění], ze dne 23. ledna 2008, hodlá tento orgán mimo jiné rozšířit rozsah působnosti směrnice 2003/87 zahrnutím nových plynů a nových kategorií činností, jako jsou výroba a zpracování neželezných kovů a výroba hliníku, jakož i chemický průmysl.

Vnitrostátní právo

- 19 Směrnice 2003/87 byla do francouzského práva provedena legislativním nařízením č. 2004-330 ze dne 15. dubna 2004 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (JORF ze dne 17. dubna 2004, s. 7089), které do zákoníku o životním prostředí vložilo zejména články L.229-5 až L.229-19. Pravidla použití těchto článků byla stanovena nařízením č. 2004-832 ze dne 19. srpna 2004 (JORF ze dne 21. srpna 2004, s. 14979), které bylo pozměněno nařízením č. 2005-189 ze dne 25. února 2005 (JORF ze dne 26. února 2005, s. 3498, dále jen „nařízení č. 2004-832“). Příloha nařízení č. 2004-832 se omezuje na převzetí znění přílohy I směrnice 2003/87.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

20 Žalobkyně v původním řízení jsou podniky ocelářského odvětví. Požadovaly po příslušných francouzských orgánech zrušení článku 1 nařízení č. 2004-832 v rozsahu, v němž se toto nařízení vztahuje na zařízení ocelářského odvětví. Jelikož na jejich žádosti nebylo reagováno, podaly z důvodu překročení pravomoci ke Conseil d'État žalobu na neplatnost implicitních rozhodnutí o zamítnutí těchto žádostí a požadují, aby bylo uvedeným orgánům nařízeno provést požadované zrušení. Na podporu své žaloby poukazovaly na porušení několika ústavních zásad, jako je právo vlastnit majetek, svoboda podnikání a zásada rovnosti.

21 Conseil d'État nevyhověla žalobním důvodům uplatněným žalobkyněmi v původním řízení s výjimkou důvodu vycházejícího z porušení ústavní zásady rovnosti způsobené odlišným zacházením se srovnatelnými situacemi. Ve svém předkládacím rozhodnutí k tomu uvádí, že průmyslová odvětví umělých hmot a hliníku vypouštějí totožné skleníkové plyny, jejichž emise mají být směrnici 2003/87 omezovány, a že tato odvětví vyrábějí materiály, které jsou částečně zastupitelné ve vztahu k výrobkům ocelářského odvětví, kterým konkurují. Conseil d'État se domnívá, že i když bylo rozhodnutí, že odvětví umělých hmot a hliníku nebudou do systému pro obchodování s povolenkami okamžitě zahrnuty, učiněno s přihlédnutím k poměrné části jejich emisí v rámci celkového množství emisí skleníkových plynů a k nutnosti zajistit postupné zavedení celého mechanismu, otázka, zda rozdílné zacházení mezi dotýčnými průmyslovými odvětvími je objektivně odůvodněno, vyvolává vážné obtíže.

- 22 S ohledem na tyto úvahy se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je směrnice [2003/87] platná s ohledem na zásadu rovnosti v rozsahu, v němž stanoví, že systém pro obchodování s povolenkami [...] se vztahuje na zařízení ocelářského odvětví, aniž by do tohoto systému zahrnovala průmyslová odvětví hliníku a umělých hmot[?]“

K předběžné otázce

- 23 Obecná zásada rovného zacházení, jakožto obecná zásada práva Společenství, ukládá, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (viz zejména rozsudky ze dne 13. prosince 1984, *Sermide*, 106/83, Recueil, s. 4209, bod 28; ze dne 5. října 1994, *Crispoltoni a další*, C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Recueil, s. I-4863, body 50 a 51, jakož i ze dne 11. července 2006, *Franz Egenberger*, C-313/04, Sb. rozh. s. I-6331, bod 33).
- 24 Vzhledem k tomu, že ocelářské odvětví, odvětví umělých hmot a odvětví hliníku se nacházejí ve srovnatelné situaci, předkládající soud se táže, zda zákonodárce Společenství tím, že vyloučil odvětví umělých hmot a hliníku z působnosti směrnice 2003/87, porušil tuto zásadu s ohledem na ocelářské odvětví. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se tedy týká pouze otázky, zda zákonodárce Společenství porušil uvedenou zásadu tím, že se srovnatelnými situacemi zacházel odlišně a neodůvodněně.

K odlišnému zacházení se srovnatelnými situacemi

25 Porušení zásady rovného zacházení z důvodu odlišného zacházení předpokládá, že dotčené situace jsou srovnatelné s ohledem na veškeré prvky, které je charakterizují.

26 Prvky, které charakterizují odlišné situace, a tím jejich srovnatelný charakter musí být zejména určeny a posuzovány ve světle předmětu a cíle aktu Společenství, který zakládá dotčené odlišení. Mimoto musí být zohledněny zásady a cíle oblasti, do níž dotčený akt spadá (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 27. října 1971, Rheinmühlen Düsseldorf, 6/71, Recueil, s. 823, bod 14; ze dne 19. října 1977, Ruckdeschel a další, 117/76 a 16/77, Recueil, s. 1753, bod 8; ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 74, jakož i ze dne 10. března 1998, T. Port, C-364/95 a C-365/95, Recueil, s. I-1023, bod 83).

27 V projednávaném případě se platnost směrnice 2003/87 musí posoudit s ohledem na zahrnutí ocelářského odvětví do její působnosti a na vyloučení z její působnosti chemického odvětví a odvětví neželezných kovů, do kterých podle písemných vyjádření předložených Soudnímu dvoru, patří odvětví umělých hmot a hliníku.

28 Podle článku 1 je předmětem směrnice 2003/87 zavedení systému Společenství pro obchodování s povolenkami. Jak vyplývá z bodů 4.2 a 4.3 zelené knihy, Společenství

hodlalo touto směrnicí zavést takový systém na úrovni podniků, a tedy ve vztahu k hospodářským činnostem.

29 Podle pátého bodu odůvodnění je cílem směrnice 2003/87 zavést tento systém za účelem přispění k plnění závazků Evropského společenství a jeho členských států na základě Kjótského protokolu, který směřuje ke snížení emisí skleníkových plynů v atmosféře na úroveň, která brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí.

30 Politika Společenství v oblasti životního prostředí, do níž spadá legislativní akt dotčený v původním řízení a jejímž jedním hlavním cílem je ochrana životního prostředí, je podle čl. 174 odst. 2 ES zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena na zásadách obezřetnosti, prevence a zásadě znečišťovatel platí (viz rozsudky ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další, C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 64, jakož i ze dne 1. dubna 2008, Parlament a Dánsko v. Komise, C-14/06 a C-295/06, Sb. rozh. s. I-1649, bod 75 a citovaná judikatura).

31 Pokud je konečným cílem systému pro obchodování s povolenkami ochrana životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, nesnižuje tento systém tyto emise sám o sobě, ale povzbuzuje a upřednostňuje výzkum co nejnižších nákladů za účelem dosažení uvedených emisí na určité úrovni, jak vyplývá zejména z bodu 3 zelené knihy a bodu 2 důvodové zprávy k návrhu směrnice. Výhoda pro životní prostředí závisí na přísnosti, s jakou se stanoví celkové množství přidělených povolenek, které představuje celkovou mez emisí povolených uvedeným systémem.

- 32 Rovněž z toho vyplývá, ekonomická logika systému obchodování s povolenkami spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů. Zejména tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky.
- 33 Řádné fungování systému pro obchodování s povolenkami tak znamená, že existuje poptávka a nabídka povolenek ze strany účastníků tohoto systému, což rovněž znamená, že potenciál snížení emisí přičitatelných činností, na něž se tento systém vztahuje, se může měnit, a to dokonce významně. Jak mimoto vyplývá ze zelené knihy, čím širší bude dosah systému, tím více se budou měnit náklady vynaložené jednotlivými podniky na dosažení souladu, a tím vyšší bude potenciál celkového snížení nákladů.
- 34 Vyplývá z toho, že s ohledem na předmět směrnice 2003/87, cíle této směrnice uvedenými v bodě 29 tohoto rozsudku, jakož i zásady politiky Společenství v oblasti životního prostředí se různé zdroje emisí skleníkových plynů spadající do hospodářské činnosti v zásadě nacházejí ve srovnatelné situaci, neboť každá emise skleníkových plynů může přispět k vážnému narušení klimatického systému, a že každé hospodářské odvětví, které takové plyny vypouští, může přispět k fungování systému obchodování s povolenkami.
- 35 Navíc je třeba zdůraznit, že jednak dvacátý pátý bod odůvodnění směrnice 2003/87 uvádí, že politiky a opatření je třeba provádět pro všechna odvětví hospodářství Evropské unie, aby se dosáhla podstatná snížení emisí, a jednak článek 30 směrnice 2003/87 stanoví, že se provede přezkum s ohledem na zahrnutí jiných odvětví do její působnosti.

36 Vyplývá z toho, že co se týče srovnatelnosti dotčených odvětví s ohledem na směrnici 2003/87, případná existence konkurenčního vztahu mezi těmito odvětvími nemůže představovat rozhodující kritérium, jak uvedl generální advokát v bodě 43 svého stanoviska.

37 Pro posouzení srovnatelnosti těchto odvětví ani není – na rozdíl od toho, co tvrdí orgány, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření – podstatné množství CO₂ vypouštěné každým z nich s ohledem zejména na cíle směrnice 2003/87 a na fungování systému pro obchodování s povolenkami, jak je popsán v bodech 31 až 33 tohoto rozsudku.

38 Ocelářské odvětví, chemické odvětví a odvětví neželezných kovů se tedy pro účely přezkumu platnosti směrnice 2003/87 s ohledem na zásadu rovného zacházení nacházejí ve srovnatelné situaci, přičemž s nimi bylo zacházeno odlišně.

Ke znevýhodnění vyplývajícímu z odlišného zacházení se srovnatelnými situacemi

39 Podle judikatury je k tomu, aby bylo možné zákonodárci Společenství vytýkat, že porušil zásadu rovného zacházení, třeba, aby se srovnatelnými situacemi zacházel odlišně, čímž by určité osoby znevýhodnil vůči jiným osobám (viz rozsudky ze dne 13. července 1962, Klöckner-Werke a Hoesch v. Vysoký úřad, 17/61 a 20/61, Recueil, s. 615, 652; ze dne 15. ledna 1985, Finsider v. Komise, 250/83, Recueil, s. 131, bod 8, jakož i ze dne 22. května 2003, Connect Austria, C-462/99, Recueil, s. I-5197, bod 115).

40 V tomto ohledu Parlament, Rada a Komise tvrdí, že zahrnutí ocelářského odvětví do působnosti směrnice 2003/87 neznevýhodňuje toto odvětví ve srovnání s chemickým odvětvím a odvětvím neželezných kovů, jelikož tato posledně uvedená odvětví musí být teoreticky v souladu s cíli stanovenými dotčenými mezinárodními dohodami prostřednictvím hospodářsky méně výhodných prostředků. Podle uvedených orgánů nemůže plnění závazků snížit emise skleníkových plynů omezit uplatňování systému pro obchodování s povolenkami. Tento systém totiž doplňuje opatření přijatá členskými státy ohledně činností a odvětví, která jsou dočasně vyloučena z působnosti směrnice 2003/87.

41 Tento argument nemůže obstát.

42 Podřízení určitých odvětví, a tedy žalobkyň v původním řízení, systému Společenství pro obchodování s povolenkami znamená pro dotčené provozovatele jednak povinnost mít povolení vypouštět skleníkové plyny, a jednak povinnost vyřadit množství povolenek odpovídající celkovým emisím jejich zařízení během stanovené doby pod trestem peněžité pokuty. Pokud emise zařízení překročí množství přidělené v rámci národního alokačního plánu dotčenému provozovateli, je tento provozovatel povinen opatřit si dodatečné povolenky prostřednictvím systému pro obchodování s povolenkami.

43 Podobné právní povinnosti směřující ke snížení emisí skleníkových plynů, naopak na úrovni Společenství neexistují pro provozovatele zařízení, na něž se nevztahuje příloha I směrnice 2003/87. V důsledku toho zahrnutí hospodářské činnosti do působnosti směrnice 2003/87 vytváří pro dotčené provozovatele nevýhodu ve srovnání s provozovateli, kteří vykonávají činnosti, které tam nejsou zahrnuty.

44 I za předpokladu, jak tvrdí Komise, že by podřízení takovému systému s sebou nezbytně a systematicky neneslo nepříznivé hospodářské důsledky, nemůže být z tohoto jediného důvodu znevýhodnění popíráno vzhledem k tomu, že znevýhodnění, které má být vzato v úvahu s ohledem na zásadu rovného zacházení, může rovněž ovlivňovat právní situaci osoby dotčené rozdílným zacházením.

45 Kromě toho, jak uvedl generální advokát v bodě 41 svého stanoviska, a na rozdíl od toho, co tvrdí orgány, které předložily Soudnímu dvoru svá vyjádření, znevýhodnění utrpěné provozovateli zařízení z odvětví, na které se vztahuje směrnice 2003/87, nemůže být vyrovnáno vnitrostátními opatřeními, která nejsou stanovena právem Společenství.

K odůvodnění rozdílného zacházení

46 Zásada rovného zacházení nicméně nebude porušena v rozsahu, v němž je rozdílné zacházení mezi jednak ocelářským odvětvím, a jednak chemickým odvětvím a odvětvím neželezných kovů odůvodněné.

47 Rozdílné zacházení je odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a důvodném kritériu, tj. pokud je v souladu s právně přípustným cílem sledovaným dotčenými právními předpisy a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. července 1977, Bela-Mühle Bergmann, 114/76, Recueil, s. 1211, bod 7; ze dne 15. července 1982, Edeka Zentrale AG, 245/81, Recueil, s. 2745, body 11 a 13; ze dne 10. března 1998, Německo v. Rada, C-122/95, Recueil, s. I-973, body 68 a 71, jakož i ze dne 23. března 2006, Unitymark a North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Sb. rozh. s. I-2689, body 53, 63, 68 a 71).

48 Vzhledem k tomu, že je jedná o legislativní akt Společenství, přísluší zákonodárci Společenství, aby prokázal existenci objektivních kritérií uvedených jako odůvodnění a předložil Soudnímu dvoru informace nezbytné k ověření existence uvedených kritérií Soudním dvorem (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 19. října 1977, *Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson a Providence agricole de la Champagne*, 124/76 a 20/77, *Recueil*, s. 1795, bod 22, jakož i výše uvedený rozsudek ze dne 10. března 1998, *Německo v. Rada*, bod 71).

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

49 V tomto ohledu Parlament, Rada a Komise připomínají novost systému obchodování s povolenkami zavedeného směrnicí 2003/87 a jeho jak politickou a hospodářskou komplexnost, tak komplexnost nezbytné právní úpravy. Tento systém je ve fázi zavádění. Jeho revize stanovená v článku 30 uvedené směrnice, která je v současné době diskutována, se zakládá nejenom na pokroku dosaženém při monitorování emisí skleníkových plynů, ale rovněž na zkušenostech získaných v první fázi provádění.

50 Zákonodárce Společenství tak považoval za vhodné zahrnout do původního rozsahu působnosti směrnice 2003/87 pouze CO₂, které představuje více než 80 % emisí skleníkových plynů ve Společenství, a relativně omezený počet hospodářských odvětví, které přispívají významným způsobem k celkovým emisím těchto skleníkových plynů. Takto stanovený rozsah působnosti směrnice 2003/87 zahrnuje v současné době přibližně 10 000 zařízení, která představují téměř polovinu emisí CO₂ na úrovni Společenství, a v důsledku toho významné bodové zdroje emisí tohoto plynu.

- 51 Kritéria výběru, která vedla k zahrnutí nebo nezahrnutí určitých odvětví do působnosti směrnice 2003/87, by tedy měla být posouzena ve světle těchto úvah.
- 52 Jedním z určujících objektivních kritérií ke stanovení působnosti směrnice 2003/87 byla úroveň přímých emisí CO₂ odvětví. S odkazem na zprávu nazvanou „Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change. Top-Down Analysis of Greenhouse Gas Emission Reduction Possibilities in the EU, Final Report, March 2001“, kterou vypracovali P. Capros, N. Kouvaritakis a L. Mantzos, Parlament, Rada a Komise uvádějí, že v roce 1990 byly emise CO₂ 174,8 milionů tun pro ocelářské odvětví, 26,2 milionů tun pro chemické odvětví a 16,2 milionů tun pro odvětví neželezných kovů.
- 53 Co se týče chemického odvětví, tyto orgány mimo jiné uvádějí, že velký počet zařízení, které toto odvětví zahrnuje, totiž přibližně 34 000, by významně zatížila administrativní komplexnost systému obchodování s povolenkami v jeho počáteční fázi. Jeho administrativní proveditelnost byla rovněž legitimním kritériem pro posouzení vhodnosti legislativní činnosti.
- 54 Navíc, přinejmenším na počátku, je rozdílné zacházení přiměřené a zákonodárce Společenství nepřekročil meze širokého prostoru pro uvážení, které měl k dispozici ohledně stanovení rozsahu působnosti zavedeného systému obchodování s povolenkami. Od svého zavedení tento systém zahrnoval největší producenty CO₂, kteří s relativně omezeným počtem stacionárních zařízení byli nejlépe přizpůsobeni zavedení uvedeného systému.

55 Žalobkyně v původním řízení uvádějí, odvolávající se na statistiku Evropského registru emisí znečišťujících látek za rok 2001, že chemické odvětví vypouští podstatně vyšší množství CO_2 , než uvádějí Parlament, Rada a Komise. Zahrnutí do rozsahu působnosti směrnice 2003/87 chemických podniků vypouštějících množství CO_2 vyšší, než je určitý práh, by nevytvářelo administrativní problémy, vzhledem k tomu, že přibližně 59 % celkových emisí CO_2 chemického odvětví pochází z pouze 96 zařízení.

56 Co se týče odvětví hliníku, jeho vyloučení z rozsahu působnosti směrnice 2003/87 nebylo zákonodárcem Společenství nijak objektivně odůvodněno. Množství přímých emisí nemůže vyloučení tohoto odvětví odůvodnit. Z téže studie, na kterou odkazovaly orgány, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, vyplývá, že toto odvětví vypouští 16,2 milionů tun CO_2 , zatímco odvětví buničiny a papíru, které je do rozsahu působnosti směrnice 2003/87 zahrnuto, vypouští pouze 10,6 milionů tun tohoto skleníkového plynu.

Závěry Soudního dvora

57 Soudní dvůr přiznal zákonodárci Společenství v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc, pokud jeho činnost předpokládá volby politické, ekonomické a sociální povahy a pokud má zákonodárce provést komplexní posouzení a hodnocení (viz rozsudek ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 80). Krom toho, pokud má restrukturalizovat nebo vytvořit komplexní systém, může postupovat v etapách (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 29. února 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Recueil, s. 1229, bod 20; ze dne 18. dubna 1991, Assurances du crédit v. Rada a Komise, C-63/89, Recueil, p. I-1799, bod 11, jakož i ze dne 13. května 1997, Německo v. Parlament a Rada, C-233/94, Recueil, s. I-2405, bod 43) a zejména podle získaných zkušeností.

- 58 I když má takovou pravomoc, je zákonodárce Společenství povinen založit svůj výběr na objektivních a vhodných kritériích ve vztahu k cíli sledovanému dotčenými právními předpisy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 15. září 1982, *Kind v. EHS*, 106/81, Recueil, s. 2885, body 22 a 23, jakož i výše uvedený rozsudek *Sermide*, bod 28), se zohledněním veškerých skutkových okolností a technických a vědeckých údajů, které jsou dostupné v okamžiku přijetí dotčeného aktu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 14. července 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, Recueil, s. I-4301, bod 51).
- 59 Zákonodárce Společenství musí při vykonávání své posuzovací pravomoci, kromě hlavního cíle ochrany životního prostředí, plně zohledňovat dotčené zájmy (viz, co se týče opatření v zemědělské oblasti, rozsudky ze dne 10. března 2005, *Tempelman a van Schaijk*, C-96/03 a C-97/03, Sb. rozh. s. I-1895, bod 48, jakož i ze dne 12. ledna 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, Sb. rozh. s. I-679, bod 37). V rámci posouzení omezení spojených s různými možnými opatřeními je třeba mít za to, že pokud význam sledovaných cílů může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, *Fedesa a další*, C-331/88, Recueil, s. I-4023, body 15 až 17, jakož i ze dne 15. prosince 2005, *Řecko v. Komise*, C-86/03, Sb. rozh. s. I-10979, bod 96), nemůže mít výkon posuzovací pravomoci zákonodárce Společenství zjevně méně přiměřené výsledky, než jsou výsledky jiných opatření, která jsou pro tyto cíle rovněž vhodná.
- 60 V projednávaném případě je nesporné, že systém obchodování s povolenkami zavedený směrnicí 2003/87 je novým a komplexním systémem, jehož provedení a fungování mohlo být narušeno zapojením příliš velkého počtu účastníků, a že původní vymezení rozsahu působnosti směrnice 2003/87 bylo určováno cílem spočívajícím v dosažení množství účastníků nezbytného pro zavedení tohoto systému.
- 61 S ohledem na novost a komplexnost uvedeného systému spadá původní vymezení rozsahu působnosti směrnice 2003/87 a přijatý postupný přístup, který se zakládá

zejména na zkušenosti získané zejména při první fázi jeho provádění, aby se nenarušilo zavedení tohoto systému, do prostoru pro uvážení, který měl zákonodárce Společenství.

⁶² V tomto ohledu je třeba uvést, že ačkoliv se zákonodárce Společenství mohl pro zavedení systému obchodování s povolenkami legitimně opírat o takový postupný přístup, musí zejména s ohledem na cíle směrnice 2003/87 a politiku Společenství v oblasti životního prostředí, provést v přiměřených intervalech přezkum zavedených opatření, zejména co se týče odvětví, na které se vztahuje směrnice 2003/87, jak je ostatně stanoveno v článku 30 této směrnice.

⁶³ Jak nicméně generální advokát uvedl, zejména v bodě 48 svého stanoviska, prostor pro uvážení, který měl zákonodárce Společenství za účelem postupného přístupu, ho nemůže s ohledem na zásadu rovného zacházení zbavit povinnosti uplatnit pro určení odvětví, které považuje za vhodné pro zařazení do rozsahu působnosti směrnice 2003/87 od počátku, objektivní kritéria založená na technických a vědeckých údajích dostupných v okamžiku přijetí této směrnice.

⁶⁴ Co se zaprvé týče chemického odvětví, z vývoje směrnice 2003/87 vyplývá, že toto odvětví zahrnuje zvlášť vysoký počet zařízení, totiž přibližně 34 000, nejenom ve srovnání s emisemi, které způsobuje, ale rovněž ve srovnání s počtem zařízení, která jsou v současné době zahrnuta do rozsahu působnosti směrnice 2003/87, což je přibližně 10 000.

65 Zahrnutí tohoto odvětví do rozsahu působnosti směrnice 2003/87 by tedy ztížilo řízení a zvýšilo administrativní zátěž systému pro obchodování s povolenkami, takže by nemohla být vyloučena možnost narušení fungování tohoto systému při jeho provádění kvůli uvedenému zahrnutí. Navíc se zákonodárce Společenství mohl domnívat, že pro dosažení cíle směrnice 2003/87 výhody vyloučení celého odvětví na počátku provádění systému pro obchodování s povolenkami převažují nad výhodami jeho zahrnutí. Z toho vyplývá, že zákonodárce Společenství prokázal právně dostačujícím způsobem, že se opřel o objektivní kritéria, když z rozsahu působnosti směrnice 2003/87, v první fázi provádění systému obchodování s povolenkami, vyloučil celé chemické odvětví.

66 Argument žalobkyně v původním řízení, podle kterého by zahrnutí do rozsahu působnosti směrnice 2003/87 podniků uvedeného odvětví vypouštějících více CO₂, než je určitý práh, nezpůsobovalo administrativní problémy, nemůže zpochybnit předcházející posouzení.

67 Statistika, na kterou odkazují, se totiž týká údajů o „závodech“, jak vyplývá z článku 1 rozhodnutí Komise ze dne 17. července 2000 o vytvoření Evropského registru emisí znečišťujících látek (EPER) podle článku 15 směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC) (Úř. věst. L 192, s. 36; Zvl. vyd. 15/03, s. 80). Závod ve smyslu tohoto rozhodnutí však nepředstavuje zařízení ve smyslu směrnice 2003/87, jelikož z definic obsažených v příloze A 4 uvedeného rozhodnutí vyplývá, že závod je „[p]řemyslový komplex s jedním nebo více zařízeními na stejném místě, ve kterém jeden provozovatel vykonává jednu nebo více činností podle přílohy I“. Údaje uplatněné žalobkyněmi v původním řízení tak odkazují pouze na závody, aniž by byl upřesněn počet dotyčných zařízení.

68 Údaje poskytnuté žalobkyněmi v původním řízení na podporu jejich výše uvedeného argumentu tudíž Soudnímu dvoru neumožňují ověřit tvrzení, podle kterého je nízký počet zařízení chemického odvětví odpovědný za podstatnou část celkových emisí CO₂ tohoto odvětví, takže je zákonodárce Společenství měl částečně zahrnout do rozsahu působnosti směrnice 2003/87.

69 S ohledem na předcházející a s ohledem na postupný přístup, na kterém je směrnice 2003/87 založena, může být, během první fáze provádění systému pro obchodování s povolenkami, rozdílné zacházení mezi chemickým odvětvím a ocelářským odvětvím považováno za odůvodněné.

70 Co se zadruhé týče odvětví neželezných kovů, z vědecké zprávy uvedené v bodě 52 tohoto rozsudku, o kterou se podle vyjádření Parlamentu, Rady a Komise opřel zákonodárce Společenství při vypracování a přijetí směrnice 2003/87, vyplývá, že přímé emise tohoto odvětví v roce 1990 dosahovaly 16,2 milionů tun CO₂, zatímco ocelářské odvětví ho vypouštělo 174,8 milionů tun.

71 S ohledem na svůj záměr omezit rozsah působnosti směrnice 2003/87 tak, aby nenarušovala administrativní proveditelnost systému obchodování s povolenkami v jeho počáteční fázi tím, že by zahrnoval příliš vysoký počet účastníků, nebyl zákonodárce Společenství povinen použít jediný prostředek spočívající v zavedení prahu emisí pro každé hospodářské odvětví vypouštějící CO₂, za účelem dosažení sledovaného cíle. Za okolností, které předcházely přijetí směrnice 2003/87, tak při zavádění tohoto systému mohl platně omezit její rozsah působnosti sektorovým přístupem, aniž by překročil meze posuzovací pravomoci, kterou měl.

- 72 Rozdílná úroveň přímých emisí mezi dvěma dotyčnými odvětvími je natolik podstatná, že odlišné zacházení s těmito odvětvími může být při první fázi provádění systému pro obchodování s povolenkami a s ohledem na postupný přístup, na němž je směrnice 2003/87 založena, považováno za odůvodněné, aniž by bylo třeba, aby zákonodárce Společenství zohledňoval nepřímé emise přičitatelné různým odvětvím.
- 73 Je tedy třeba konstatovat, že zákonodárce Společenství neporušil zásadu rovného zacházení kvůli odlišnému zacházení se srovnatelnými situacemi tím, že z rozsahu působnosti směrnice 2003/87 vyloučil chemické odvětví a odvětví neželezných kovů.
- 74 S ohledem na souhrn předcházejících úvah, je třeba na položenou otázku odpovědět, že přezkum směrnice 2003/87 provedený s ohledem na zásadu rovného zacházení, neprokázal skutečnosti, které by mohly ovlivnit její platnost v rozsahu, v němž tato směrnice stanoví, že systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů se vztahuje na ocelářské odvětví, aniž by do svého rozsahu působnosti zahrnovala chemické odvětví a odvětví neželezných kovů.

K nákladům řízení

- 75 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je

k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Přezkum směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, provedený s ohledem na zásadu rovného zacházení, neprokázal skutečnosti, které by mohly ovlivnit její platnost v rozsahu, v němž tato směrnice stanoví, že systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů se vztahuje na ocelářské odvětví, aniž by do svého rozsahu působnosti zahrnovala chemické odvětví a odvětví neželezných kovů.

Podpisy.