

ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE ȘI ALȚII
HOTĂRĂREA CURȚII (Marea Cameră)
16 decembrie 2008 *

În cauza C-127/07,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Conseil d'État (Franța), prin decizia din 8 februarie 2007, primită de Curte la 5 martie 2007, în procedura

Société Arcelor Atlantique et Lorraine și alții

împotriva

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

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

* Limba de procedură: franceza.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh și T. von Danwitz (raportor), președinți de cameră, domnii G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lohmus și E. Levits, judecători,

avocat general: domnul M. Poiares Maduro,
grefier: domnul M.-A. Gaudissart, șef de unitate,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 martie 2008,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Société Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, de W. Deselaers, Rechtsanwalt, și P. Lignières, avocat;

- pentru guvernul francez, de domnii G. de Bergues, L. Butel și de doamna S. Gasri, în calitate de agenți;

- pentru Parlamentul European, de domnul L. Visaggio și de doamna I. Anagnostopoulou, în calitate de agenți;

- pentru Consiliul Uniunii Europene, de doamnele P. Plaza García, K. Michoel și E. Karlsson, în calitate de agenți;

- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii J.-B. Laignelot și U. Wölker, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 21 mai 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește validitatea Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2004/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 octombrie 2004 (JO L 338, p. 18, Ediție specială, 15/vol. 12, p. 61, denumită în continuare „Directiva 2003/87”).

- 2 Această cerere a fost formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat) în cadrul unui litigiu între societatea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, pe de o parte, și Premier ministre (prim-ministrul), ministre de l'Écologie et du Développement durable (ministrul ecologiei și al dezvoltării durabile), precum și ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (ministrul economiei, al finanțelor și al industriei), pe de altă parte, având ca obiect punerea în aplicare a Directivei 2003/87 în cadrul ordinii juridice franceze.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 3 La 9 mai 1992, a fost adoptată la New York Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (denumită în continuare „convenția-cadru”), al cărei obiectiv final este stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră din atmosferă la un nivel care previne interferențele antropice periculoase cu sistemul climatic. La 11 decembrie 1997, părțile la convenția-cadru au adoptat în temeiul acesteia Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (denumit în continuare „Protocolul de la Kyoto”), text care a intrat în vigoare la 16 februarie 2005.
- 4 Obiectivul acestui protocol este reducerea emisiilor globale de gaze cu efect de seră, printre care și dioxidul de carbon (denumit în continuare „CO₂”), cu cel puțin 5 % față de nivelul acestor emisii în anul 1990, în perioada 2008-2012. Părțile incluse în anexa I la convenția-cadru se angajează ca nivelul emisiilor proprii de gaze cu efect de seră să nu depășească procentul care le-a fost atribuit prin Protocolul de la Kyoto, aceste părți fiind libere să își îndeplinească angajamentele în comun. Angajamentul global asumat de Comunitatea Europeană și de statele sale membre în temeiul Protocolului de la

Kyoto are în vedere o reducere totală a emisiilor de gaze cu efect de seră cu 8 % față de nivelul acestor emisii în anul 1990 pentru perioada de angajare menționată mai sus.

Dreptul comunitar

- 5 Consiliul Uniunii Europene a aprobat în numele Comunității, pe de o parte, convenția-cadru prin Decizia 94/69/CE din 15 decembrie 1993 privind încheierea Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (JO 1994, L 33, p. 11, Ediție specială, 11/vol. 8, p. 132) și, pe de altă parte, Protocolul de la Kyoto prin Decizia 2002/358/CE din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta (JO L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220). În temeiul articolului 2 alineatul (1) din această din urmă decizie, Comunitatea și statele sale membre își îndeplinesc împreună angajamentul global asumat în temeiul Protocolului de la Kyoto.

- 6 Considerând comercializarea drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră drept o parte integrantă majoră, alături de alte măsuri, a strategiei comunitare de combatere a schimbărilor climatice, Comisia Comunităților Europene a prezentat, la 8 martie 2000, Cartea verde privind instituirea în Uniunea Europeană a unui sistem de comercializare a drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră [COM(2000) 87 final] (denumită în continuare „Cartea verde”).

- 7 În temeiul articolului 175 alineatul (1) CE, Comisia a prezentat, la 23 octombrie 2001, o Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în Comunitate și de

modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului [COM(2001) 581 final] (denumită în continuare „propunerea de directivă”), proces finalizat prin adoptarea Directivei 2003/87.

- 8 Potrivit considerentului (5), această directivă are ca obiectiv aducerea unei contribuții la îndeplinirea mai eficientă a angajamentelor Comunității și ale statelor membre de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră asumate în temeiul Protocolului de la Kyoto, în conformitate cu Decizia 2002/358, prin intermediul unei piețe europene eficiente a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumite în continuare „cote”), în condițiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice și a ocupării forței de muncă.
- 9 În conformitate cu considerentul (23) al directivei, este necesar ca procesul de comercializare a cotelor „să fie parte a unui pachet cuprinzător și coerent de politici și de măsuri puse în aplicare la nivelul statelor membre și al Comunității”. Astfel cum precizează considerentul (25), „[p]entru a genera reduceri substanțiale ale emisiilor, este necesar ca politicile și măsurile să fie puse în aplicare la nivelul statelor membre și al Comunității în toate sectoarele economice ale Uniunii Europene, nu numai în sectoarele industrial și energetic”.
- 10 Articolul 1 din Directiva 2003/87 definește obiectul acesteia după cum urmează:

„Prezenta directivă instituie un sistem de comercializare a cotelor [...] în Comunitate [...] pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic.”

11 În temeiul articolului 2 alineatul (1), Directiva 2003/87 se aplică emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I și celor șase tipuri de gaze cu efect de seră enumerate în anexa II, printre care se numără și CO₂. Anexa I se referă la anumite activități desfășurate în sectoarele energetic, al producerii și prelucrării metalelor feroase și al industriei mineralelor, precum și la activitățile desfășurate în instalațiile industriale destinate fabricării celulozei și în instalațiile industriale destinate fabricării hârtiei și a cartonului, în măsura în care acestea emit CO₂.

12 Articolul 4 din Directiva 2003/87 prevede:

„Statele membre se asigură că, de la 1 ianuarie 2005, nicio instalație nu realizează niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I care generează emisii specificate pentru activitatea în cauză, cu excepția cazurilor în care operatorul deține un permis eliberat de autoritatea competentă în conformitate cu articolele 5 și 6 [...]”

13 În temeiul articolului 6 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2003/87, autoritatea competentă emite permise de emisie de gaze cu efect de seră acordând autorizația de emisie de gaze cu efect de seră din întreaga instalație sau dintr-o parte a acesteia în cazul în care autoritatea competentă a stabilit că operatorul poate monitoriza și raporta emisiile de astfel de gaze. Potrivit alineatului (2) al aceluiași articol, permisul conține, printre altele, „obligația de a restitui cote care corespund emisiilor totale ale instalației în fiecare an calendaristic, conform verificărilor efectuate în conformitate cu articolul 15, în termen de patru luni de la sfârșitul anului în cauză”.

14 Atribuirea cantității totale de cote operatorilor de instalații prevăzuți în Directiva 2003/87 se realizează, în temeiul articolului 9 din aceasta, pe baza unui plan național de

alocare de cote elaborat de statele membre în funcție de criteriile enunțate în anexa III la această directivă.

- 15 În temeiul articolului 10 din directiva menționată, statele membre sunt obligate să aloce gratuit cel puțin 95 % din cote pentru o perioadă de trei ani care începe la 1 ianuarie 2005 și cel puțin 90 % din cote pentru următorii cinci ani. Potrivit articolului 12 alineatul (1) din aceeași directivă, cotele alocate sunt transferabile și pot fi schimbate între persoane în cadrul Comunității, precum și, în anumite condiții, între persoane din cadrul Comunității și persoane din țări terțe.
- 16 În conformitate cu articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87:

„Statele membre garantează că orice operator care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și reglementa emisiile din anul anterior este pasibil de plata unei amenzi pentru depășirea emisiilor. Amenda pentru depășirea emisiilor este de 100 EUR pentru fiecare tonă de [CO₂] echivalent emis de instalația respectivă pentru care operatorul nu a restituit cotele. Plata amenzii pentru depășirea emisiilor nu exonerează operatorul de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii, la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic.”

- 17 Directiva 2003/87 prevede în plus, la articolul 30 alineatul (2), că, până la 30 iunie 2006, Comisia elaborează un raport, eventual însoțit de propuneri, privind aplicarea directivei în care evaluează, printre altele, „dacă este cazul ca anexa I să fie modificată pentru a include alte sectoare relevante, *inter alia* sectoarele industriei chimice, aluminiului și

transporturilor, alte activități și emisii de alte gaze cu efect de seră enumerate în anexa II, în vederea [...] îmbunătățirii eficienței economice a sistemului”.

- 18 În acest scop, la 13 noiembrie 2006, Comisia a prezentat Comunicarea către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor privind crearea unei piețe mondiale a carbonului [COM (2006) 676 final]. La 20 decembrie 2006, Comisia a emis o Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87 în vederea integrării activităților aeriene în cadrul sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră [COM(2006) 818 final]. Mai mult, prin intermediul unei Propuneri de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87 în vederea ameliorării și a extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră [COM (2008) 16 final] din 23 ianuarie 2008, această instituție urmărește, printre altele, să extindă domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 prin includerea de noi gaze și de noi categorii de activități precum producerea și prelucrarea metalelor neferoase, producerea de aluminiu, precum și industria chimică.

Dreptul național

- 19 Transpunerea în dreptul francez a Directivei 2003/87 a fost realizată prin Ordonanța nr. 2004-330 din 15 aprilie 2004 de instituire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (JORF din 17 aprilie 2004, p. 7089), act prin care au fost introduse în special articolele L.229-5-L.229-19 în Codul mediului. Normele de aplicare a acestor articole au fost stabilite prin Decretul nr. 2004-832 din 19 august 2004 (JORF din 21 august 2004, p. 14979), care a fost modificat prin Decretul nr. 2005-189 din 25 februarie 2005 (JORF din 26 februarie 2005, p. 3498, denumit în continuare „Decretul nr. 2004-832”). Anexa la Decretul nr. 2004-832 se limitează la a prelua anexa I la Directiva 2003/87.

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

20 Reclamantele din acțiunea principală sunt întreprinderi din sectorul siderurgic care au solicitat autorităților franceze competente abrogarea articolului 1 din Decretul nr. 2004-832 în măsura în care acesta determină aplicarea decretului instalațiilor din sectorul siderurgic. Întrucât nu s-a dat urmare cererilor formulate, reclamantele au introdus la Conseil d'État o acțiune în anularea deciziilor implicite de respingere a cererilor respective, pentru abuz de putere, și au solicitat ca autoritățile respective să fie obligate să procedeze la abrogarea menționată. În susținerea acțiunii, reclamantele au invocat încălcarea mai multor principii de valoare constituțională precum dreptul la proprietate, libertatea de a întreprinde și principiul egalității.

21 Conseil d'État a înlăturat motivele invocate de reclamantele din acțiunea principală, cu excepția celui întemeiat pe încălcarea principiului constituțional al egalității produsă prin tratamentul distinct aplicat unor situații comparabile. Cu privire la acest motiv, instanța arată, în cadrul deciziei de trimitere, că industriile plasticului și aluminiului emit gaze cu efecte de seră identice celor pentru care Directiva 2003/87 a impus limitarea emisiilor și că aceste industrii produc materiale care sunt parțial substituibile cu cele produse de industria siderurgică, industrie cu care acestea se găsesc, prin urmare, în situație de concurență. Conseil d'État consideră că, deși decizia de a nu include imediat industriile plasticului și aluminiului în cadrul sistemului de comercializare a cotelor a fost luată în considerarea proporției deținute de acestea în totalul emisiilor de gaze cu efect de seră și a necesității de a asigura punerea în aplicare treptată a unui dispozitiv de ansamblu, aspectul dacă diferența de tratament între industriile în discuție este justificată în mod obiectiv prezintă un grad sporit de dificultate.

- 22 În temeiul acestor considerații, Conseil d'État a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Directiva [2003/87] [este validă] din perspectiva principiului egalității, în măsura în care determină aplicarea sistemului de comercializare a cotelor [...] instalațiilor din sectorul siderurgic, fără să includă industriile aluminiului și plasticului[?]”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 23 Principiul general al egalității de tratament, în calitate de principiu general al dreptului comunitar, impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (a se vedea în special Hotărârea din 13 decembrie 1984, Sermide, 106/83, Rec., p. 4209, punctul 28, Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni și alții, C-133/93, C-300/93 și C-362/93, Rec., p. I-4863, punctele 50 și 51, precum și Hotărârea din 11 iulie 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec., p. I-6331, punctul 33).
- 24 Considerând că sectoarele siderurgiei, plasticului și aluminiului se găsesc într-o situație comparabilă, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, prin excluderea sectoarelor plasticului și aluminiului din domeniul de aplicare al Directivei 2003/87, legiuitorul comunitar a încălcat acest principiu, defavorizând sectorul siderurgiei. Trimiterea preliminară nu are, așadar, în vedere decât aspectul dacă legiuitorul comunitar a încălcat respectivul principiu printr-un tratament diferențiat și nejustificabil aplicat unor situații comparabile.

Cu privire la tratamentul diferențiat aplicat unor situații comparabile

- 25 Încălcarea principiului egalității de tratament prin aplicarea unui tratament diferențiat presupune că situațiile vizate sunt comparabile având în vedere toate elementele care le caracterizează.
- 26 Elementele care definesc diferite situații și astfel caracterul comparabil al acestora trebuie să fie determinate și evaluate în special în funcție de obiectul și de finalitatea actului comunitar care instituie distincția în cauză. În plus, trebuie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 octombrie 1971, Rheinmühlen Düsseldorf, 6/71, Rec., p. 823, punctul 14, Hotărârea din 19 octombrie 1977, Ruckdeschel și alții, 117/76 și 16/77, Rec., p. 1753, punctul 8, Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul, C-280/93, Rec., p. I-4973, punctul 74, precum și Hotărârea din 10 martie 1998, T. Port, C-364/95 și C-365/95, Rec., p. I-1023, punctul 83).
- 27 În speță, validitatea Directivei 2003/87 trebuie apreciată în ceea ce privește includerea sectorului siderurgic în domeniul său de aplicare și în ceea ce privește excluderea din acesta a sectorului chimiei și al metalelor neferoase cărora le aparțin, potrivit observațiilor scrise prezentate Curții, sectorul plasticului și, respectiv, sectorul aluminiului.
- 28 În temeiul articolului 1, Directiva 2003/87 are drept obiectiv instituirea unui sistem comunitar de comercializare a cotelor. Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 4.2 și

4.3 din Cartea verde, Comunitatea a decis să introducă, prin intermediul acestei directive, un astfel de sistem la nivelul întreprinderilor axat pe activitățile economice.

- 29 Potrivit considerentului (5), Directiva 2003/87 are ca obiectiv instituirea acestui sistem pentru a contribui la îndeplinirea angajamentelor Comunității și ale statelor sale membre asumate în temeiul Protocolului de la Kyoto, care urmărește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care previne interferențele antropice periculoase cu sistemul climatic și al cărui obiectiv final este protecția mediului.
- 30 Politica Comunității în domeniul mediului, din care face parte actul normativ în discuție în acțiunea principală și care numără printre obiectivele sale principale protecția mediului, urmărește, potrivit articolului 174 alineatul (2) CE, un nivel de protecție ridicat și se bazează în special pe principiul precauției, al acțiunii preventive și pe principiul „poluatorul plătește” (a se vedea Hotărârea din 5 mai 1998, National Farmers’ Union și alții, C-157/96, Rec., p. I-2211, punctul 64, precum și Hotărârea din 1 aprilie 2008, Parlamentul și Danemarca/Comisia, C-14/06 și C-295/06, Rep., p. I-1649, punctul 75 și jurisprudența citată).
- 31 Chiar dacă obiectivul final al sistemului de comercializare a cotelor este protecția mediului prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, acest sistem nu asigură prin el însuși reducerea emisiilor, ci încurajează și favorizează identificarea celor mai scăzute costuri pentru a obține o reducere a respectivelor emisii la un nivel determinat, astfel cum reiese în special din cuprinsul punctului 3 din Cartea verde și din cuprinsul punctului 3 din expunerea de motive la propunerea de directivă. Avantajele de mediu depind de rigoarea cu care se stabilește cantitatea totală de cote acordate, care constituie limita globală a emisiilor autorizate de sistemul menționat.

32 Rezultă de asemenea că logica economică a sistemului de comercializare a cotelor constă în a face astfel încât reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră necesare atingerii unui rezultat de mediu prestabilit să se realizeze la cele mai scăzute costuri. În special permițând vânzarea cotelor alocate, acest sistem urmărește stimularea tuturor participanților la sistemul menționat să emită o cantitate de gaze cu efect de seră inferioară cotelor ce le-au fost acordate inițial, pentru ca astfel să cedeze surplusul unui alt participant care a produs o cantitate de emisii superioară cotelor alocate.

33 Astfel, buna funcționare a sistemului de comercializare a cotelor implică existența unei cereri și a unei oferte de cote din partea participanților la sistem, ceea ce presupune de asemenea că potențialul de reducere a emisiilor imputabile activităților acoperite de sistem poate varia, și chiar în mod considerabil. În plus, astfel cum rezultă din Cartea verde, cu cât aria de cuprindere a sistemului va fi mai extinsă, cu atât variația costurilor de punere în conformitate suportate de întreprinderile individuale va fi mai importantă și cu atât potențialul de reducere globală a costurilor va fi mai sporit.

34 Din cele de mai sus reiese că, în raport cu obiectivul Directivei 2003/87, cu obiectivele urmărite de aceasta redate la punctul 29 din prezenta hotărâre, precum și cu principiile pe care se bazează politica Comunității în domeniul mediului, diferitele surse de emisii de gaze cu efect de seră proprii unei activități economice se găsesc, în principiu, într-o situație comparabilă, dat fiind că orice emisie de gaze cu efect de seră este susceptibilă să contribuie la producerea unei perturbări periculoase a sistemului climatic și că orice sector al economiei care emite astfel de gaze poate contribui la funcționarea sistemului de comercializare a cotelor.

35 În plus, trebuie să se sublinieze, pe de o parte, că, potrivit considerentului (25) al Directivei 2003/87, pentru a genera reduceri substanțiale ale emisiilor, este necesar ca politicile și măsurile să fie puse în aplicare în toate sectoarele economice ale Uniunii și, pe de altă parte, că articolul 30 din Directiva 2003/87 prevede că trebuie efectuată o revizuire pentru a include alte sectoare în domeniul de aplicare al acesteia.

36 Pe cale de consecință, cât privește caracteristicile comune ale sectoarelor în discuție din perspectiva Directivei 2003/87, eventuala existență a unui raport de concurență între aceste sectoare nu poate constitui un criteriu decisiv, astfel cum a indicat avocatul general la punctul 43 din concluzii.

37 Contrar celor invocate de instituțiile care au prezentat observații în fața Curții, nici cantitatea de CO₂ emisă de fiecare sector nu este esențială pentru a evalua caracterul comparabil al sectoarelor în cauză, luând în considerare în special obiectivele Directivei 2003/87 și ale funcționării sistemului de comercializare a cotelor, astfel cum au fost descrise la punctele 31-33 din prezenta hotărâre.

38 Prin urmare, sectoarele siderurgiei, chimiei și metalelor neferoase se găsesc, cât privește examinarea validității Directivei 2003/87 din perspectiva principiului egalității de tratament, într-o situație comparabilă, deși sunt tratate în mod diferit.

Cu privire la un dezavantaj care ar rezulta dintr-un tratament diferențiat aplicat unor situații comparabile

39 Potrivit jurisprudenței, pentru a se putea reproșa legiuitorului comunitar încălcarea principiului egalității de tratament, trebuie ca acesta să fi tratat în mod diferit situații comparabile determinând un dezavantaj pentru anumite persoane în raport cu altele (a se vedea Hotărârea din 13 iulie 1962, Klöckner-Werke și Hoesch/Înalta Autoritate, 17/61 și 20/61, Rec., p. 615, 652. Hotărârea din 15 ianuarie 1985, Finsider/Comisia, 250/83, Rec., p. 131, punctul 8, precum și Hotărârea din 22 mai 2003, Connect Austria, C-462/99, Rec., p. I-5197, punctul 115).

40 În această privință, Parlamentul European, Consiliul și Comisia susțin că includerea sectorului siderurgic în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 nu plasează acest sector într-o situație defavorabilă în raport cu sectoarele chimiei și metalelor neferoase, acestea din urmă trebuind teoretic să se conformeze obiectivelor stabilite de acordurile internaționale în cauză prin mijloace mai puțin avantajoase din punct de vedere economic. Potrivit instituțiilor menționate, executarea angajamentelor de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră nu s-ar putea limita la aplicarea sistemului de comercializare a cotelor. De fapt, acest sistem ar completa măsurile adoptate de statele membre în ceea ce privește activitățile și sectoarele excluse temporar din domeniul de aplicare al Directivei 2003/87.

41 Acest argument nu poate fi reținut.

42 Includerea anumitor sectoare, și astfel a reclamantelor din acțiunea principală, în sistemul comunitar de comercializare a cotelor presupune, pentru operatorii implicați, pe de o parte, obligația de a deține un permis de emisie de gaze cu efect de seră și, pe de altă parte, obligația de a restitui o cantitate de cote corespunzând emisiilor totale ale instalațiilor proprii în cursul unei perioade determinate, în caz contrar aplicându-se sancțiuni pecuniare. În cazul în care emisiile unei instalații depășesc cantitățile atribuite operatorului respectiv în cadrul unui plan național de alocare de cote, acesta este obligat să își procure cote suplimentare recurgând la sistemul de comercializare a cotelor.

43 În schimb, astfel de obligații juridice, care urmăresc reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, nu sunt impuse la nivel comunitar pentru operatorii unor instalații neacoperite de anexa I la Directiva 2003/87. Pe cale de consecință, includerea unei activități economice în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 creează un dezavantaj pentru operatorii respectivi în raport cu cei care exercită activități neincluse în acesta.

44 Chiar presupunând că, precum susține Comisia, includerea într-un astfel de sistem nu determină în mod obligatoriu și sistematic consecințe economice defavorabile, existența unui dezavantaj nu ar putea fi negată doar pentru acest motiv, dat fiind că dezavantajul care trebuie avut în vedere din perspectiva principiului egalității de tratament poate fi deopotrivă de natură să influențeze situația juridică a persoanei afectate de o diferență de tratament.

45 Pe de altă parte, astfel cum a remarcat avocatul general la punctul 41 din concluzii și contrar susținerilor instituțiilor care au prezentat observații Curții, dezavantajul care afectează operatorii instalațiilor din sectoarele incluse în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 nu ar putea fi compensat prin măsuri naționale nestabilite de dreptul comunitar.

Cu privire la justificarea diferenței de tratament

46 Cu toate acestea, principiul egalității de tratament nu se consideră a fi încălcat în măsura în care diferența de tratament între sectorul siderurgiei, pe de o parte, și sectoarele chimiei și metalelor neferoase, pe de altă parte, este una justificată.

47 O diferență de tratament este justificată atât timp cât este întemeiată pe un criteriu obiectiv și rezonabil, mai precis dacă se află în legătură cu un scop admisibil din punct de vedere legal, urmărit de legislația în cauză, iar această diferență este proporțională cu scopul urmărit de tratamentul în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iulie 1977, *Bela-Mühle Bergmann*, 114/76, Rec., p. 1211, punctul 7, Hotărârea din 15 iulie 1982, *Edeka Zentrale*, 245/81, Rec., p. 2745, punctele 11 și 13, Hotărârea din 10 martie 1998, *Germania/Consiliul*, C-122/95, Rec., p. I-973, punctele 68 și 71, precum și Hotărârea din 23 martie 2006, *Unitymark și North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, Rec., p. I-2689, punctele 53, 63, 68 și 71).

48 Dat fiind că discuția poartă asupra unui act normativ comunitar, revine legiuitorului comunitar sarcina de a dovedi existența unor criterii obiective formulate ca justificare și de a prezenta Curții elementele necesare verificării de către aceasta a existenței criteriilor respective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 1977, *Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson și Providence agricole de la Champagne*, 124/76 și 20/77, Rec., p. 1795, punctul 22, precum și Hotărârea din 10 martie 1998, *Germania/Consiliul*, citată anterior, punctul 71).

Observațiile prezentate Curții

49 În această privință, Parlamentul European, Consiliul și Comisia amintesc noutatea sistemului de comercializare a cotelor pus în aplicare prin Directiva 2003/87, precum și complexitatea acestuia atât pe plan politic și economic, cât și pe planul reglementării necesare. Acest sistem s-ar afla într-o etapă de lansare. Revizuirea sa prevăzută la articolul 30 din directiva menționată, aflată în prezent în curs de dezbateri, ar fi bazată nu doar pe progresele realizate în domeniul supravegherii emisiilor de gaze cu efect de seră, ci și pe experiența acumulată în cursul acestei prime etape de punere în aplicare.

50 Astfel, legiuitorul comunitar ar fi considerat oportun să nu includă în domeniul de aplicare inițial al Directivei 2003/87 decât CO₂ -ul, care reprezenta peste 80 % din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității, și un număr relativ limitat de sectoare economice care contribuie în mod considerabil la emisiile globale de acest gaz cu efect de seră. Domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 astfel stabilit ar acoperi aproximativ 10 000 de instalații reprezentând circa jumătate din emisiile de CO₂ la nivel comunitar și, prin urmare, importante surse individuale de emisie de astfel de gaz.

- 51 Prin urmare, criteriile de selecție care determină includerea sau neincluderea anumitor sectoare în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 ar trebui evaluate în lumina acestor considerații.
- 52 Unul dintre criteriile obiective determinante cât privește stabilirea domeniului de aplicare al Directivei 2003/87 l-ar fi reprezentat nivelul emisiilor directe de CO₂ din cadrul unui sector. Făcând trimitere la un raport intitulat „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”, elaborat de P. Capros, de N. Kouvaritakis și de L. Mantzos, Parlamentul European, Consiliul și Comisia arată că, în anul 1990, emisiile de CO₂ se ridicau la 174,8 milioane de tone în sectorul siderurgiei, la 26,2 milioane de tone în sectorul chimiei și, respectiv, la 16,2 milioane de tone în sectorul metalelor neferoase.
- 53 În ceea ce privește sectorul chimiei, aceste instituții susțin în plus că numărul mare de instalații care alcătuiesc acest sector, mai precis de ordinul a 34.000, ar fi sporit considerabil complexitatea administrativă a sistemului de comercializare a cotelor în etapa sa inițială. Or, fezabilitatea din punct de vedere administrativ ar reprezenta deopotrivă un criteriu legitim pentru aprecierea oportunității unei acțiuni legislative.
- 54 Mai mult, cel puțin într-o primă fază, orice diferență de tratament ar fi proporțională, iar legiuitorul comunitar nu ar fi depășit limitele marjei ample de apreciere de care dispune în ceea ce privește stabilirea domeniului de aplicare al sistemului de comercializare a cotelor pus în aplicare. Încă de la instituirea sa, acest sistem ar fi inclus cei mai importanți emițători de CO₂, care, având un număr relativ limitat de instalații fixe, ar fi fost cei mai adaptați pentru lansarea sistemului.

- 55 Reclamantele din acțiunea principală susțin, făcând trimitere la o statistică din cadrul Registrului european al emisiilor de poluanți pe anul 2001, că sectorul chimiei emite o cantitate de CO₂ substanțial mai ridicată decât cea menționată de Parlamentul European, de Consiliu și de Comisie. Mai mult, includerea în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 a întreprinderilor chimice care emit o cantitate de CO₂ superioară unui anumit prag nu ar fi ridicat probleme pe plan administrativ, dat fiind că aproximativ 59 % din emisiile globale de CO₂ din sectorul chimiei ar proveni de la numai 96 de instalații.
- 56 În ceea ce privește sectorul aluminiului, excluderea acestuia din domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 nu ar fi fost nicidecum justificată obiectiv de legiuitorul comunitar. Cantitatea de emisii directe nu ar putea să justifice excluderea acestui sector. Chiar din studiul la care au făcut trimitere instituțiile care au prezentat observații Curții rezultă că acesta emite 16,2 milioane de tone CO₂, în timp ce sectorul celulozei și hârtiei, care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87, emite numai 10,6 milioane de tone de astfel de gaz cu efect de seră.

Aprecierea Curții

- 57 Curtea a recunoscut legiuitorului comunitar, în cadrul exercitării competențelor care îi sunt conferite, o amplă putere de apreciere în cazul în care acțiunea sa implică alegeri de natură politică, economică și socială și în cazul în care este necesar ca acesta să efectueze aprecieri și evaluări complexe (a se vedea Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 80). În plus, atunci când este necesar ca legiuitorul comunitar să restructureze sau să creeze un sistem complex, acestuia i se permite să recurgă la o abordare etapizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Rec., p. 1229, punctul 20, Hotărârea din 18 aprilie 1991, Assurances du crédit/Consiliul și Comisia, C-63/89, Rec., p. I-1799, punctul 11, precum și Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul, C-233/94, Rec., p. I-2405, punctul 43) și să procedeze în special în funcție de experiența dobândită.

- 58 Cu toate acestea, chiar recunoscându-i-se asemenea puteri, legiuitorul comunitar este obligat să își întemeieze alegerea pe criterii obiective și adecvate în raport cu scopul urmărit de legislația în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec., p. 2885, punctele 22 și 23, precum și Hotărârea Sermide, citată anterior, punctul 28), ținând cont de toate elementele de fapt, precum și de toate datele tehnice și științifice disponibile la momentul adoptării actului în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Rec., p. I-4301, punctul 51).
- 59 În exercitarea puterii sale de apreciere, legiuitorul comunitar trebuie, în plus față de obiectivul principal de protecție a mediului, să ia pe deplin în considerare interesele existente (a se vedea, în ceea ce privește măsuri în materia agriculturii, Hotărârea din 10 martie 2005, Tempelman și van Schaijk, C-96/03 și C-97/03, Rec., p. I-1895, punctul 48, precum și Hotărârea din 12 ianuarie 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Rec., p. I-679, punctul 37). În cadrul examinării constrângerilor legate de diferite măsuri posibile, este necesar să se considere că, deși importanța obiectivelor urmărite este de natură să justifice consecințe economice negative, chiar unele considerabile, pentru anumiți operatori (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții, C-331/88, Rec., p. I-4023, punctele 15-17, precum și Hotărârea din 15 decembrie 2005, Grecia/Comisia, C-86/03, Rec., p. I-10979, punctul 96), exercitarea puterii de apreciere a legiuitorului comunitar nu poate produce rezultate vădit mai puțin adecvate decât cele care decurg din alte măsuri ce sunt, în egală măsură, adaptate acestor obiective.
- 60 În speță, este evident, pe de o parte, că sistemul de comercializare a cotelor introdus prin Directiva 2003/87 reprezintă un sistem nou și complex ale cărui punere în aplicare și funcționare ar fi putut fi afectate prin implicarea unui număr prea ridicat de participanți și, pe de altă parte, că delimitarea inițială a domeniului de aplicare al Directivei 2003/87 a fost dictată de obiectivul care constă în atingerea unei mase critice de participanți necesare pentru instituirea acestui sistem.
- 61 Date fiind noutatea și complexitatea sistemului menționat, delimitarea inițială a domeniului de aplicare al Directivei 2003/87 și abordarea progresivă adoptată, care se

întemeiază în special pe experiența dobândită în cursul primei etape de punere în aplicare, pentru a nu afecta instituirea sistemului, se înscriau în cadrul marjei de apreciere de care dispunea legiuitorul comunitar.

- 62 În această privință, este necesar să se arate că, dacă legiuitorul putea să se bazeze în mod legitim pe o astfel de abordare progresivă pentru introducerea sistemului de comercializare a cotelor, acesta este ținut, în special prin prisma obiectivelor Directivei 2003/87 și a politicii comunitare în domeniul mediului, să procedeze la reexaminarea măsurilor instituite, mai cu seamă în ceea ce privește sectoarele acoperite de Directiva 2003/87, la intervale rezonabile, astfel cum se prevede de altfel la articolul 30 din această directivă.
- 63 Totuși, astfel cum a indicat avocatul general în special la punctul 48 din concluzii, marja de apreciere de care dispunea legiuitorul comunitar în vederea unei abordări progresive nu poate, din perspectiva principiului egalității de tratament, să îl fi scutit să recurgă, pentru determinarea sectoarelor pe care le considera apte să fie incluse încă de la început în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87, la criteriile obiective întemeiate pe datele tehnice și științifice disponibile la momentul adoptării directivei.
- 64 În ceea ce privește, în primul rând, sectorul chimiei, din procesul de geneză al Directivei 2003/87 reiese că acest sector cuprinde un număr deosebit de ridicat de instalații, mai precis de ordinul a 34 000, cifră apreciată nu numai în raport cu emisiile pe care le provoacă instalațiile, ci și în raport cu numărul de instalații incluse în prezent în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87, care este de ordinul a 10 000.

65 Prin urmare, includerea acestui sector în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 ar fi complicat gestionarea și sarcina administrativă a sistemului de comercializare a cotelor, astfel încât eventualitatea apariției unei interferențe în funcționarea sistemului cu ocazia punerii sale în aplicare, determinată de respectiva includere, nu ar putea fi exclusă. Mai mult, legiuitorul comunitar a putut să considere că avantajele excluderii întregului sector la începutul punerii în aplicare a sistemului de comercializare a cotelor prevalau asupra avantajelor includerii sale pentru îndeplinirea obiectivului Directivei 2003/87. De aici rezultă că legiuitorul comunitar a dovedit la un standard juridic corespunzător că s-a bazat pe criterii obiective pentru a exclude din domeniul de aplicare al Directivei 2003/87, în cadrul primei etape de punere în aplicare a sistemului de comercializare a cotelor, întregul sector al chimiei.

66 Argumentul reclamantelor din acțiunea principală conform căruia includerea în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 a întreprinderilor din cadrul sectorului amintit care emit o cantitate de CO₂ superioară unui anumit prag nu ar fi ridicat probleme pe plan administrativ nu ar putea pune sub semnul întrebării aprecierea de mai sus.

67 Într-adevăr, statistica la care fac trimitere reclamantele din acțiunea principală are ca obiect date referitoare la „unități”, astfel cum rezultă din articolul 1 din Decizia 2000/479/CE a Comisiei din 17 iulie 2000 privind crearea unui Registru european al emisiilor de poluanți (EPER) în conformitate cu dispozițiile articolului 15 din Directiva 96/61/CE a Consiliului privind prevenirea și controlul integrat al poluării (IPPC) (JO L 192, p. 36, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 48). Or, o unitate în sensul acestei decizii nu constituie o instalație în sensul Directivei 2003/87, deoarece din definițiile cuprinse în anexa A 4 la decizia amintită rezultă că o astfel de unitate este un „[c]omplex industrial care cuprinde una sau mai multe instalații în același sit în care un operator desfășoară una sau mai multe activități din anexa I”. Astfel, datele invocate de reclamantele din acțiunea principală nu se referă decât la unități, fără ca numărul instalațiilor în cauză să fie precizat.

68 Ca urmare, datele furnizate de reclamantele din acțiunea principală în susținerea argumentului sus-menționat nu permit Curții să verifice afirmația potrivit căreia un număr redus de instalații din sectorul chimiei era responsabil pentru o parte considerabilă a emisiilor globale de CO₂ din cadrul acestui sector, astfel încât legiuitorul comunitar ar fi trebuit să includă parțial sectorul în cauză în domeniul de aplicare al Directivei 2003/87.

69 Ținând seama de cele ce precedă și dată fiind abordarea progresivă pe care se bazează Directiva 2003/87, cu ocazia primei etape de punere în aplicare a sistemului de comercializare a cotelor, tratamentul diferențiat al sectorului chimiei în raport cu cel al siderurgiei poate fi considerat justificat.

70 În ceea ce privește, în al doilea rând, sectorul metalelor neferoase, din raportul științific menționat la punctul 52 din prezenta hotărâre, pe care, potrivit observațiilor Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, s-a bazat legiuitorul comunitar la elaborarea și la adoptarea Directivei 2003/87, reiese că emisiile directe în acest sector se ridicau în anul 1990 la nivelul de 16,2 milioane de tone CO₂, în timp ce sectorul siderurgiei emitea 174,8 milioane de tone CO₂.

71 Dată fiind intenția sa de a delimita domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 astfel încât să nu fie afectată fezabilitatea administrativă a sistemului de comercializare a cotelor, în cadrul etapei sale inițiale, prin implicarea unui număr prea ridicat de participanți, legiuitorul comunitar nu era obligat să recurgă numai la modalitatea constând în introducerea, pentru fiecare sector economic emițător de CO₂, a unui prag de emisie pentru îndeplinirea obiectivului urmărit. Astfel, în circumstanțe precum cele care au condus la adoptarea Directivei 2003/87, legiuitorul comunitar putea, cu ocazia introducerii acestui sistem, să delimiteze în mod valabil domeniul de aplicare al directivei pe calea unei abordări sectoriale, fără a depăși limitele puterii de apreciere de care dispune.

- 72 Diferența dintre cele două sectoare în cauză în ceea ce privește nivelurile emisiilor directe este atât de semnificativă încât tratamentul diferențiat aplicat acestor sectoare poate, în cadrul primei etape de punere în aplicare a sistemului de comercializare a cotelor și dată fiind abordarea progresivă pe care se bazează Directiva 2003/87, să fie considerat justificat fără ca legiuitorul comunitar să fi fost obligat să ia în considerare emisiile indirecte care pot fi atribuite diferitelor sectoare.
- 73 Prin urmare, este necesar să se constate că legiuitorul comunitar nu a încălcat principiul egalității de tratament prin aplicarea unui tratament diferențiat unor situații comparabile, excluzând din domeniul de aplicare al Directivei 2003/87 sectoarele chimiei și metalelor neferoase.
- 74 Având în vedere ansamblul considerațiilor ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că examinarea Directivei 2003/87 din perspectiva principiului egalității de tratament nu a evidențiat elemente de natură să afecteze validitatea directivei, în măsura în care aceasta determină aplicarea sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră sectorului siderurgiei, fără a include în domeniul său de aplicare sectoarele chimiei și metalelor neferoase.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 75 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu

privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea cameră) declară:

Examinarea Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2004/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 octombrie 2004, din perspectiva principiului egalității de tratament nu a evidențiat elemente de natură să afecteze validitatea directivei, în măsura în care aceasta determină aplicarea sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră sectorului siderurgiei, fără a include în domeniul său de aplicare sectoarele chimiei și metalelor neferoase.

Semnături