

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. decembra 2008*

V zadevi C-127/07,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 8. februarja 2007, ki je prispela na Sodišče 5. marca 2007, v postopku

Société Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi

proti

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

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

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh in T. von Danwitz (poročevalec), predsedniki senatov, G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus in E. Levits, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. marca 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Société Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi W. Deselaers in P. Lignières, odvetnika,

- za francosko vlado G. de Bergues, L. Butel in S. Gasri, zastopniki,

- za Evropski parlament L. Visaggio in I. Anagnostopoulou, zastopnika,

- za Svet Evropske unije P. Plaza García, K. Michoel in E. Karlsson, zastopnice,

- za Komisijo Evropskih skupnosti J.-B. Laignelot in U. Wölker, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. maja 2008

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32), kot je bila spremenjena z Direktivo 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 (UL L 338, str. 18; v nadaljevanju: Direktiva 2003/87).

- 2 Ta predlog je vložilo Conseil d'État v okviru spora med družbo Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi ter Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable in Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (predsednik vlade, minister za ekologijo in trajnostni razvoj ter minister za gospodarstvo, finance in industrijo) zaradi izvajanja Direktive 2003/87 v francoskem pravnem redu.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 V New Yorku je bila 9. maja 1992 sprejeta Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (v nadaljevanju: okvirna konvencija), katere končni cilj je doseči ustalitev koncentracij toplogrednih plinov v ozračju na ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Pogodbenice okvirne konvencije so 11. decembra 1997 na podlagi te konvencije sprejele Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov o podnebnih spremembah (v nadaljevanju: Kjotski protokol), ki je začel veljati 16. februarja 2005.
- 4 Namen tega protokola je v obdobju med letoma 2008 in 2012 zmanjšati celotne emisije šestih toplogrednih plinov, kot je ogljikov dioksid (v nadaljevanju: CO₂), za najmanj 5 % glede na raven iz leta 1990. Stranke, navedene v prilogi I k okvirni konvenciji, se zavezujejo, da njihove emisije toplogrednih plinov ne bodo presegle deleža, ki je zanje določen s Kjotskim protokolom, lahko pa svoje obveznosti izpolnijo skupaj. Evropska

skupnost in njene države članice so se skupaj zavezale, da bodo v zgoraj navedenem ciljnem obdobju emisije toplogrednih plinov skupaj zmanjšale za 8 % glede na njihovo raven iz leta 1990.

Pravo Skupnosti

- 5 Svet Evropske unije je v imenu Skupnosti potrdil, prvič, okvirno konvencijo z Odločbo 94/69/ES z dne 15. decembra 1993 o sklenitvi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UL 1994, L 33, str. 11) in, drugič, Kjotski protokol z Odločbo 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL L 130, str. 1). Na podlagi člena 2(1) zadnjenavedene odločbe Skupnost in njene države članice skupno obveznost, ki so jo sprejele na podlagi Kjotskega protokola, izpolnjujejo skupaj.

- 6 Ker je Komisija Evropskih skupnosti menila, da je trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, skupaj z drugimi ukrepi, glavni sestavni del strategije Skupnosti v boju proti podnebnim spremembam, je 8. marca 2000 predstavila Zeleno knjigo o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov v Evropski uniji (COM(2000) 87 konč.; v nadaljevanju: zelena knjiga).

- 7 Komisija je 23. oktobra 2001 na podlagi člena 175(1) ES predstavila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do

emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (COM(2001) 581 konč.; v nadaljevanju: predlog direktive), ki je bil podlaga za sprejetje Direktive 2003/87.

- 8 Namen te direktive je v skladu z njeno peto uvodno izjavo prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti zmanjšanja antropogenih emisij toplogrednih plinov, ki so jih Skupnost in njene države članice v skladu z Odločbo 2002/358 prevzele v okviru Kjotskega protokola, prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice) ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.
- 9 Na podlagi uvodne izjave 23 navedene direktive mora biti trgovanje s pravicami „del celovitega in skladnega paketa politik in ukrepov, ki jih izvajajo države članice na ravni Skupnosti“. Tako kot je natančno določeno v uvodni izjavi 25, je treba „[p]olitike in ukrepe [...] izvajati na ravni države članice in Skupnosti v vseh sektorjih gospodarstva Evropske unije, ne le v industriji in energetiki, da bi se emisije znatno zmanjšale“.
- 10 Člen 1 Direktive 2003/87 tako opredeli njen namen:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij [...] v Skupnosti [...], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

11 Direktiva 2003/87 se na podlagi člena 2(1) uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v prilogi I, in toplogredne pline, naštete v prilogi II, kot je CO₂. Navedena priloga I se nanaša na določene dejavnosti v sektorjih energetike, proizvodnje in predelave železnih kovin ter nekovinske industrije tako kot na tiste v industrijskih napravah za proizvodnjo papirne kaše, papirja in kartona, če te povzročajo emisije CO₂.

12 Člen 4 Direktive 2003/87 določa:

„Države članice zagotovijo, da od 1. januarja 2005 nobena naprava ne izvaja nobene dejavnosti iz [p]riloge I, ki povzroča emisije, določene za to dejavnost, razen če ima njegov [njen] upravljavec dovoljenje [...], ki ga je izdal pristojni organ v skladu s členoma 5 in 6 [...]“

13 V skladu s členom 6(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 pristojni organ izda dovoljenje za emisijo toplogrednih plinov iz celotne naprave ali njenega dela, če meni, da je upravljavec zmožen spremljati emisije teh plinov in o njih poročati. Na podlagi odstavka 2 tega člena to dovoljenje med drugim vsebuje „obveznost, da upravljavec naprave v štirih mesecih po koncu koledarskega leta preda količino pravic, ki ustreza skupnim emisijam naprave v koledarskem letu, preverjene [preverjenim] v skladu s členom 15“.

14 Razdelitev celotne količine pravic upravljavcem naprav, na katere se nanaša Direktiva 2003/87, se v skladu z njenim členom 9 opravlja na podlagi nacionalnega

načrta razdelitve pravic, ki ga pripravijo države članice, glede na merila, naštetá v prilogi III k tej direktivi.

- 15 Na podlagi člena 10 te direktive morajo države članice brezplačno dodeliti vsaj 95 % pravic za triletno obdobje od 1. januarja 2005 in vsaj 90 % pravic za obdobje naslednjih petih let. V skladu s členom 12(1) te direktive so pravice prenosljive in so lahko predmet trgovanja med osebami v Skupnosti ter, pod določenimi pogoji, med osebami v Skupnosti in tistimi v tretjih državah.

- 16 Člen 16(3) Direktive 2003/87 določa:

„Države članice zagotovijo, da je vsak upravljavec, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, dolžan plačati kazen za presežne emisije. Kazen za presežne emisije je 100 EUR za vsako tono ekvivalenta [CO₂], izpuščeno iz naprave, za katero upravljavec ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.“

- 17 Direktiva 2003/87 med drugim v členu 30(2) določa, da Komisija do 30. junija 2006 sestavi poročilo in po potrebi predloge o uporabi te direktive, v katerih preuči, „kako in ali je treba spremeniti Prilogo I, da se vključijo drugi ustrezni sektorji (med drugim

sektorji kemikalij, aluminija in prometa), dejavnosti in emisije drugih toplogrednih plinov iz Priloge II, da bi se [...] izboljšala gospodarska učinkovitost sistema“.

- 18 Komisija je zato 13. novembra 2006 predstavila Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o vzpostavitvi svetovnega trga ogljika (COM(2006) 676 konč.). Komisija je 20. decembra 2006 izdala predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87 zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (COM(2006) 818 konč.). Poleg tega želi ta institucija s predlogom direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87 z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (COM(2008) 16 konč.) z dne 23. januarja 2008, med drugim, razširiti področje uporabe Direktive 2003/87, s tem da bi vanjo vključila nove pline in nove vrste dejavnosti, kot so proizvodnja in predelava neželeznih kovin, proizvodnja aluminija ter kemična industrija.

Nacionalno pravo

- 19 Direktiva 2003/87 je bila v francoski pravni sistem prenesena s Sklepom št. 2004-330 z dne 15. aprila 2004 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (JORF z dne 17. aprila 2004, str. 7089), s katerim so bili zlasti vpeljani členi od L.229-5 do L.229-19 okoljskega zakonika. Podrobna pravila uporabe teh členov so bila določena z odlokom št. 2004-832 z dne 19. avgusta 2004 (JORF z dne 21. avgusta 2004, str. 14979), ki je bil spremenjen z odlokom št. 2005-189 z dne 25. februarja 2005 (JORF z dne 26. februarja 2005, str. 3498; v nadaljevanju: odlok št. 2004-832). V prilogi k odloku št. 2004-832 je zgolj povzeta priloga I k Direktivi 2003/87.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

20 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so podjetja v jeklarskem sektorju. Od pristojnih francoskih organov so zahtevale razveljavitve člena 1 odloka št. 2004-832, s katerim je določena uporaba tega odloka za naprave v jeklarskem sektorju. Ker njihovim zahtevam ni bilo ugodeno, so na Conseil d'État zoper implicitne zavrnitve svojih zahtev vložile ničnostno tožbo zaradi prekoračitve pooblastil in predlagale, naj se pristojnim upravnim organom naloži, naj sprožijo postopek razveljavitve. V utemeljitev tožbe so se sklicevale na kršitev več ustavnih načel, kot so pravica do lastnine, svoboda gospodarske pobude in načelo enakosti.

21 Conseil d'État je tožbene razloge tožečih strank zavrnilo, z izjemo tistega v zvezi s kršitvijo ustavnega načela enakosti, ki izhaja iz različnega obravnavanja primerljivih položajev. Glede tega navaja, da v industrijskih sektorjih plastike in aluminija nastajajo emisije enakih toplogrednih plinov, kot so tisti, katerih emisije naj bi se omejilo z Direktivo 2003/87, in da je mogoče z materiali iz okvira proizvodnje teh sektorjev deloma nadomestiti materiale, proizvedene v okviru jeklarske industrije, s katero sta torej v položaju konkurence. Conseil d'État meni, da vprašanje, ali je bilo različno obravnavanje med zadevnimi industrijskimi sektorji objektivno upravičeno, povzroča resno težavo, čeprav je bila odločitev, da se industrijska sektorja plastike in aluminija ne vključita takoj v sistem za trgovanje s pravicami, sprejeta ob upoštevanju relativnega deleža teh sektorjev v skupni količini emisij toplogrednih plinov in potrebe, da se zagotovi postopna vzpostavitev skupnega postopka.

- 22 Ob upoštevanju teh ugotovitev je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je ob upoštevanju načela enakosti Direktiva 2003/87/ES [2003/87] [...] veljavna v delu, v katerem določa, da se sistem za trgovanje s pravicami [...] uporablja za naprave v železarskem [jeklarskem] sektorju, ne pa tudi v industriji aluminija in plastike?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 23 Splošno načelo enakega obravnavanja kot splošno načelo prava Skupnosti določa, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno (glej zlasti sodbe z dne 13. decembra 1984 v zadevi Sermide, 106/83, Recueil, str. 4209, točka 28; z dne 5. oktobra 1994 v združenih zadevah Crispoltoni in drugi, C-133/93, C-300/93 in C-362/93, Recueil, str. I-4863, točki 50 in 51, in z dne 11. julija 2006 v zadevi Franz Egenberger, C-313/04, ZOdl., str. I-6331, točka 33).
- 24 Ker predložitveno sodišče meni, da so jeklarski sektor ter sektorja plastike in aluminija v primerljivem položaju, želi ugotoviti, ali je zakonodajalec Skupnosti, s tem da je s področja uporabe Direktive 2003/87 izvzel sektorja plastike in aluminija, to načelo kršil glede jeklarskega sektorja. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se torej nanaša zgolj na vprašanje, ali je zakonodajalec Skupnosti navedeno načelo kršil z neutemeljenim različnim obravnavanjem primerljivih položajev.

Različno obravnavanje primerljivih položajev

- 25 S kršitvijo načela enakega obravnavanja zaradi različnega obravnavanja je predpostavljeno, da so zadevni položaji primerljivi glede na vse njihove značilnosti.
- 26 Značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost je treba zlasti utemeljiti in presoјati ob upoštevanju predmeta in namena akta Skupnosti, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, iz katerega izhaja zadevni akt (glej v tem smislu sodbe z dne 27. oktobra 1971 v zadevi Rheinmühlen Düsseldorf, 6/71, Recueil, str. 823, točka 14; z dne 19. oktobra 1977 v združenih zadevah Ruckdeschel in drugi, 117/76 in 16/77, Recueil, str. 1753, točka 8; z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 74, in z dne 10. marca 1998 v združenih zadevah T. Port, C-364/95 in C-365/95, Recueil, str. I-1023, točka 83).
- 27 V tem primeru je treba veljavnost Direktive 2003/87 presoјati v zvezi z vključitvijo jeklarskega sektorja na njeno področje uporabe ter izvzetjem kemijskega sektorja in sektorja neželeznih kovin, kamor na podlagi Sodišču predloženih pisnih stališč spadata sektorja plastike in aluminija, s tega področja uporabe.
- 28 Na podlagi njenega člena 1 je namen Direktive 2003/87 vzpostavitev sistema za trgovanje s pravicami v Skupnosti. Kot izhaja iz točk 4.2 in 4.3 zelene knjige, je Skupnost

s to direktivo hotela uvesti tak sistem na ravni podjetij, ki bi se torej nanašal na gospodarske dejavnosti.

- 29 V skladu s njeno peto uvodno izjavo je cilj Direktive 2003/87 uvesti ta sistem, da bi se prispevalo k uresničitvi obveznosti Skupnosti in njenih držav članic na podlagi Kjotskega protokola, katerega namen je zmanjšanje toplogrednih plinov v ozračju na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, njegov končni cilj pa je varstvo okolja.
- 30 V skladu s členom 174(2) ES je cilj okoljske politike Skupnosti, kamor spada zakonodajni akt v postopku v glavni stvari, in eno glavnih načel, ki je varstvo okolja, doseči visoko raven varstva, temelji pa na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno in da mora plačati povzročitelj obremenitve (glej sodbi z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 64, in z dne 1. aprila 2008 v združenih zadevah Parlament in Danska proti Komisiji, C-14/06 in C-295/06, ZOdl., str. I-1649, točka 75 in navedena sodna praksa).
- 31 Če je končni cilj sistema za trgovanje s pravicami varstvo okolja z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov, ta sistem teh emisij ne zmanjšuje sam po sebi, temveč spodbuja in pospešuje iskanje stroškovno najučinkovitejših rešitev za zagotovitev znižanja navedenih emisij na točno določeno raven, kot izhaja zlasti iz točke 3 zelene knjige in točke 2 obrazložitvenega memoranduma k predlogu direktive. Prednost za okolje je odvisna od strogosti, s katero je določena skupna količina dodeljenih pravic, ki pomeni svetovno mejo emisij, ki so v navedenem sistemu dovoljene.

- 32 Iz tega tudi izhaja, da je ekonomska logika sistema za trgovanje s pravicami v tem, da se nekako zagotovi zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki je nujno za doseg zastavljenega okoljskega rezultata, na stroškovno najučinkovitejši način. Namen tega sistema je zlasti z omogočanjem prodaje dodeljenih pravic spodbuditi vse udeležence navedenega sistema, da bi ohranjali nižjo količino emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko njihov presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene.
- 33 Dobro delovanje sistema za trgovanje s pravicami tako pomeni, da med udeleženci tega sistema obstaja povpraševanje po pravicah in ponudba pravic, tako da se lahko tudi možnost zmanjšanja emisij, ki se pripisujejo dejavnostim iz tega sistema, spreminja, in to celo znatno. Poleg tega iz zelene knjige izhaja, da širši, kot bo obseg sistema, pomembnejše bo spreminjanje stroškov prilagajanja posameznih podjetij in večja bo možnost svetovnega zmanjšanja stroškov.
- 34 Iz tega izhaja, da so glede na predmet Direktive 2003/87 njeni cilji, na katere se nanaša točka 29 te sodbe, in načela, na katerih temelji okoljska politika Skupnosti, različni viri emisij toplogrednih plinov, ki izhajajo iz gospodarske dejavnosti, načeloma v primerljivem položaju, ker vse emisije toplogrednih plinov lahko prispevajo k nevarnemu poseganju v podnebni sistem in ker lahko vsi gospodarski sektorji z emisijami takih plinov prispevajo k delovanju sistema za trgovanje s pravicami.
- 35 Poleg tega je treba poudariti, da je, po eni strani, v uvodni izjavi 25 Direktive 2003/87 navedeno, da je treba politike in ukrepe izvajati v vseh sektorjih gospodarstva Evropske unije, da bi se emisije znatno zmanjšale, in da, po drugi strani, člen 30 Direktive 2003/87 določa, da je treba opraviti pregled za vključitev drugih sektorjev na področje njene uporabe.

- 36 Iz tega sledi, da glede primerljivosti zadevnih sektorjev v zvezi z Direktivo 2003/87 možnosti konkurenčnega odnosa med temi sektorji ni mogoče šteti za odločilno merilo, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 43 svojih sklepnih predlogov.
- 37 V nasprotju s trditvami institucij, ki so Sodišču predložile svoja stališča, niti količina emisij CO₂ v vsakem od sektorjev, zlasti ob upoštevanju ciljev Direktive 2003/87 in delovanja sistema za trgovanje s pravicami, kot je opisan v točkah od 31 do 33 te sodbe, ni bistvenega pomena za presojo primerljivosti teh sektorjev.
- 38 Jeklarski in kemijski sektor ter sektor neželeznih kovin so tako za presojo veljavnosti Direktive 2003/87 v zvezi z načelom enakega obravnavanja v primerljivem položaju, čeprav se različno obravnavajo.

Zapostavljenost zaradi različnega obravnavanja primerljivih položajev

- 39 V skladu s sodno prakso mora zakonodajalec Skupnosti različno obravnavati primerljive položaje, zaradi česar morajo biti določene osebe zapostavljene v primerjavi z drugimi, da bi se mu lahko očitala kršitev načela enakega obravnavanja (glej sodbe z dne 13. julija 1962 v združenih zadevah Klöckner-Werke in Hoesch proti Visoki oblasti, 17/61 in 20/61, Recueil, str. 615, 652; z dne 15. januarja 1985 v zadevi Finsider proti Komisiji, 250/83, Recueil, str. 131, točka 8, in z dne 22. maja 2003 v zadevi Connect Austria, C-462/99, Recueil, str. I-5197, točka 115).

40 Glede tega Parlament, Svet in Komisija trdijo, da vključitev jeklarskega sektorja na področje uporabe Direktive 2003/87 tega sektorja ne zapostavlja v primerjavi s kemijskim sektorjem in sektorjem neželeznih kovin, ker se morata slednja teoretično uskladiti s cilji, ki jih določajo zadevni mednarodni sporazumi z gospodarsko manj ugodnimi sredstvi. Navedene institucije menijo, da se izpolnitve obveznosti zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ne more omejiti na uporabo sistema za trgovanje s pravicami. Ta sistem naj bi namreč dopolnjeval ukrepe, ki so jih države članice sprejele v zvezi z dejavnostmi in sektorji, začasno izključenimi s področja uporabe Direktive 2003/87.

41 Te trditve ni mogoče sprejeti.

42 Podreditev določenih sektorjev, in tako tožečih strank v postopku v glavni stvari, sistemu za trgovanje s pravicami v Skupnosti za tožeče stranke v postopku v glavni stvari pomeni, prvič, obveznost imeti dovoljenje za emisije toplogrednih plinov in, drugič, obveznost predaje količine pravic, ki ustreza celotnim emisijam njihovih naprav v določenem obdobju, katere posledica kršitve so denarne sankcije. Če so z emisijami naprave prekoračene količine, dodeljene zadevnemu upravljavcu v okviru nacionalnega načrta razdelitve pravic, si mora ta priskrbeti dodatne pravice s pomočjo sistema za trgovanje z njimi.

43 Po drugi strani na ravni Skupnosti ni podobnih pravnih obveznosti, katerih namen je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, za upravljavce naprav, ki niso zajete s priložo I k Direktivi 2003/87. Zato so z vključitvijo gospodarske dejavnosti na področje uporabe Direktive 2003/87 zadevni upravljavci zapostavljeni v primerjavi s tistimi, ki opravljajo dejavnosti, ki na to področje niso vključene.

44 Tudi če predpostavimo, kot navaja Komisija, da podreditev takemu sistemu nima nujno in sistematično neugodnih gospodarskih posledic, se zgolj zaradi tega razloga ne more zanikati zapostavljanja, ker manj ugoden položaj, ki ga je treba upoštevati v zvezi z načelom enakega obravnavanja, lahko tudi vpliva na pravni položaj osebe, ki je različno obravnavana.

45 Sicer, kot je v točki 41 sklepnih predlogov opozoril generalni pravobranilec in v nasprotju z navedbami institucij, ki so Sodišču predložile svoja stališča, se zapostavljanja upravljavcev naprav iz sektorjev, podrejenih Direktivi 2003/87, ne more izravnati z nacionalnimi ukrepi, ki jih ne določi pravo Skupnosti.

Utemeljitev različnega obravnavanja

46 Kršitev načela enakega obravnavanja vseeno ni izkazana v delu, v katerem je različno obravnavanje jeklarskega sektorja na eni strani ter kemijskega sektorja in sektorja neželeznih kovin na drugi strani utemeljeno.

47 Različno obravnavanje je utemeljeno, kadar temelji na objektivnem in razumnem merilu, to se pravi, kadar je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki ga zadevna zakonodaja želi doseči, in je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se ga z zadevnim obravnavanjem želi doseči (glej v tem smislu sodbe z dne 5. julija 1977 v zadevi Bela-Mühle Bergmann, 114/76, Recueil, str. 1211, točka 7; z dne 15. julija 1982 v zadevi Edeka Zentrale, 245/81, Recueil, str. 2745, točki 11 in 13; z dne 10. marca 1998 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-122/95, Recueil, str. I-973, točki 68 in 71, in z dne 23. marca 2006 v zadevi Unitymark in North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, ZOdl., str. I-2689, točke 53, 63, 68 in 71).

48 Ker gre za zakonodajni akt Skupnosti, mora zakonodajalec Skupnosti ugotoviti obstoj objektivnih meril, zatrjevanih v zvezi z utemeljitvijo, in Sodišču predložiti dokaze, ki so potrebni za preizkus obstoja navedenih meril (glej v tem smislu sodbo z dne 19. oktobra 1977 v združenih zadevah Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson in Providence agricole de la Champagne, 124/76 in 20/77, Recueil, str. 1795, točka 22, in z dne 10. marca 1998 zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Svetu, točka 71).

Stališča, predložena Sodišču

49 Glede tega Parlament, Svet in Komisija opozarjajo na novost sistema za trgovanje s pravicami, ki ga je uvedla Direktiva 2003/87, in na njegovo zapletenost, tako na politični in gospodarski ravni kot na ravni potrebnih predpisov. Ta sistem naj bi bil v začetni fazi. Njegov pregled, ki ga določa člen 30 navedene direktive, o kateri trenutno poteka razprava, naj ne bi temeljil zgolj na doseženem napredku pri spremljanju emisij toplogrednih plinov, temveč tudi na izkušnjah, pridobljenih v tej prvi fazi izvajanja.

50 Tako naj bi zakonodajalec Skupnosti menil, da je primerno, če na prvotno področje uporabe Direktive 2003/87 vključi zgolj CO₂, kar je pomenilo 80 % emisij toplogrednih plinov v Skupnosti, in razmeroma omejeno število gospodarskih sektorjev, ki znatno prispevajo k svetovnim emisijam tega toplogrednega plina. Tako določeno področje uporabe Direktive 2003/87 naj bi zdaj zajemalo približno 10.000 naprav, kar naj bi pomenilo skoraj polovico emisij CO₂ na ravni Skupnosti in zato pomembnih točkovnih virov emisij tega plina.

- 51 Izbrana merila za odločanje o vključitvi določenih sektorjev na področje uporabe Direktive 2003/87 naj bi bilo zato treba presojati ob upoštevanju teh preudarkov.
- 52 Eno od odločilnih objektivnih meril za določitev področja uporabe Direktive 2003/87 naj bi bila raven neposrednih emisij CO₂ v sektorju. Parlament, Svet in Komisija ob sklicevanju na poročilo z naslovom 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, ki so ga pripravili P. Capros, N. Kouvaritakis in L. Mantzos, navajajo, da so bile v letu 1990 emisije CO₂ v jeklarskem sektorju 174,8 milijona ton, v kemijskem sektorju 26,2 milijona ton in v sektorju neželeznih kovin 16,2 milijona ton.
- 53 V zvezi s kemijskim sektorjem te institucije poleg tega navajajo, da naj bi veliko naprav, ki jih zajema ta sektor, namreč okoli 34.000, znatno povečalo upravno zapletenost sistema za trgovanje s pravicami v njegovi začetni fazi. Upravna izvedljivost naj bi bila pa tudi zakonito merilo za presojo primernosti zakonodajnega ukrepa.
- 54 Poleg tega naj bi bilo, vsaj najprej, vsako različno obravnavanje sorazmerno in zakonodajalec Skupnosti naj ne bi prekoračil omejitev svoje široke diskrecijske pravice, ki jo je imel v zvezi z določitvijo področja uporabe vzpostavljenega sistema za trgovanje s pravicami. Že od svoje uvedbe naj bi ta sistem vključeval povzročitelje največjih emisij CO₂, ki naj bi bili z razmeroma omejenim številom nepremičnih naprav najbolj prilagojeni za zagon navedenega sistema.

- 55 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari ob sklicevanju na podatke iz Evropskega registra emisij onesnaževal za leto 2001 trdijo, da je količina emisij CO₂ v kemijskem sektorju znatno večja od tiste, ki jo navajajo Parlament, Svet in Komisija. Poleg tega naj zaradi vključitve kemijskih podjetij, katerih emisije CO₂ presegajo določen prag, na področje uporabe Direktive 2003/87 ne bi nastajale težave na upravnem področju, saj 59 % svetovnih emisij CO₂ v kemijskem sektorju izvira iz zgolj 96 naprav.
- 56 Izvzetja sektorja aluminija s področja uporabe Direktive 2003/87 naj zakonodajalec Skupnosti nikakor ne bi objektivno utemeljil. Izvzetja tega sektorja naj se ne bi moglo utemeljiti s količino neposrednih emisij. Iz same študije, na katero so se sklicevale institucije, ki so Sodišču predložile stališča, naj bi izhajalo, da so emisije v tem sektorju 16,2 milijona ton CO₂, medtem ko so emisije v sektorju papirne kaše in papirja, ki je vključen na področje uporabe Direktive 2003/87, zgolj 10,6 milijona ton tega toplogrednega plina.

Presoja Sodišča

- 57 Sodišče je zakonodajalcu Skupnosti v okviru izvrševanja pooblastil, ki jih ima, priznalo široko diskrecijsko pravico, kadar je treba sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in kadar mora opraviti zapletene presoje in ocene (glej sodbo z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA, C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 80). Poleg tega sta mu, kadar mora prestrukturirati ali ustvariti zapleten sistem, dovoljena uporaba stopenjskega pristopa (glej v tem smislu sodbe z dne 29. februarja 1984 v zadevi Rewe-Zentrale, 37/83, Recueil, str. 1229, točka 20; z dne 18. aprila 1991 v zadevi Assurances du crédit proti Svetu in Komisiji, C-63/89, Recueil, str. I-1799, točka 11, in z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 43) in ravnanje zlasti na podlagi pridobljenih izkušenj.

- 58 Vendar mora zakonodajalec Skupnosti kljub tovrstnim pristojnostim svojo izbiro utemeljiti na objektivnih in primernih merilih glede na cilj, ki ga želi z zadevno zakonodajo doseči (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 1982 v zadevi Kind proti EGS, 106/81, Recueil, str. 2885, točki 22 in 23, in zgoraj navedeno sodbo Sermide, točka 28), ob upoštevanju vseh dejstev ter razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkov v času sprejetja obravnavanega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 14. julija 1998 v zadevi Safety Hi-Tech, C-284/95, Recueil, str. I-4301, točka 51).
- 59 Zakonodajalec Skupnosti mora pri izvajanju svoje diskrecijske pravice poleg glavnega cilja varstva okolja popolnoma upoštevati vpletene interese (glej v zvezi z ukrepi na področju kmetijstva sodbi z dne 10. marca 2005 v združenih zadevah Tempelman in van Schaijk, C-96/03 in C-97/03, ZOdl., str. I-1895, točka 48, in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, ZOdl., str. I-679, točka 37). V okviru preučitve omejitev, vezanih na različne možne ukrepe, je treba upoštevati, da, čeprav so zastavljeni cilji tako pomembni, da upravičijo negativne gospodarske posledice, celo precejšnje, za določene gospodarske subjekte (glej v tem smislu sodbi z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi, C-331/88, Recueil, str. I-4023, točke od 15 do 17, in z dne 15. decembra 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-86/03, ZOdl., str. I-10979, točka 96), izvajanje diskrecijske pravice zakonodajalca Skupnosti ne more imeti znatno manj ustreznih posledic, kot bi jih imeli drugi ukrepi, ki so prav tako primerni za te cilje.
- 60 V tem primeru ni sporno, prvič, da je sistem za trgovanje s pravicami, ki ga uvaja Direktiva 2003/87, nov in zapleten sistem, katerega vzpostavitev in delovanje bi bila lahko motena zaradi vključitve preveč udeležencev, in, drugič, da je bilo področje uporabe Direktive 2003/87 sprva omejeno ob upoštevanju cilja, da bi se dosegla kritična masa udeleženi, nujna za uvedbo tega sistema.
- 61 Ob upoštevanju novosti in zapletenosti navedenega sistema sta bila prvotna omejitev področja uporabe Direktive 2003/87 in sprejeti postopni pristop, ki temelji zlasti na

izkušnjah, pridobljenih v prvi fazi izvajanja, da se ne bi posegalo v vzpostavitev tega sistema, zajeta v diskrecijski pravici, ki jo je imel zakonodajalec Skupnosti.

⁶² Glede tega je treba poudariti, da mora zakonodajalec Skupnosti, čeprav bi se lahko zakonito oprl na tak postopen pristop, zlasti v zvezi s cilji Direktive 2003/87 in okoljske politike Skupnosti, pregledati uvedene ukrepe, zlasti v zvezi s sektorji, ki jih pokriva Direktiva 2003/87, v razumnih časovnih presledkih, kot je sicer določeno v členu 30 te direktive.

⁶³ Vendar kot je generalni pravobranilec poudaril zlasti v točki 48 svojih sklepnih predlogov, zaradi diskrecijske pravice, ki jo je zaradi postopnega pristopa imel zakonodajalec Skupnosti, slednji v zvezi z načelom enakega obravnavanja ni mogel biti oproščen tega, da bi moral za določitev sektorjev, ki jih je štel za primerne, da bi bili že od začetka vključeni na področje uporabe Direktive 2003/87, uporabiti objektivna merila, ki temeljijo na razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkih v času njenega sprejetja.

⁶⁴ Prvič, glede kemijskega sektorja iz zgodovine nastajanja Direktive 2003/87 izhaja, da je v njem posebno veliko naprav, namreč okoli 34.000, ne le glede na emisije, ki jih povzročajo, temveč tudi glede na število naprav, ki so trenutno vključene na področje uporabe Direktive 2003/87, ki je blizu 10.000.

- 65 Z vključitvijo tega sektorja na področje uporabe Direktive 2003/87 naj bi bilo zato oteženo upravljanje in povečano upravno breme sistema za trgovanje s pravicami, tako da možnost poseganja v delovanje tega sistema ob njegovi vzpostavitvi zaradi navedene vključitve ne more biti izključena. Poleg tega je lahko zakonodajalec Skupnosti menil, da za uresničitev namena Direktive 2003/87 prednosti izvzvetja celotnega sektorja na začetku izvajanja sistema za trgovanje s pravicami odtehtajo prednosti njegove vključitve. Iz tega izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti pravno zadostno dokazal, da se je pri izvzetju celotnega kemijskega sektorja iz Direktive 2003/87 v prvi fazi izvajanja sistema za trgovanje s pravicami oprl na objektivna merila.
- 66 S trditvijo tožečih strank v postopku v glavni stvari, da naj vključitev podjetij navedenega sektorja, katerih emisije CO₂ presegajo določen prag, na področje uporabe Direktive 2003/87 ne bi povzročila težav na upravnem področju, zgoraj navedene presoje ni mogoče omajati.
- 67 Podatki, na katere se tožeče stranke sklicujejo, se nanašajo na „obrate“, kot izhaja iz člena 1 Odločbe Komisije 2000/479/ES z dne 17. julija 2000 o izvajanju Evropskega registra emisij onesnaževal (EPER) v skladu s členom 15 Direktive Sveta 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja okolja (IPPC) (UL L 192, str. 36). Vendar obrat v smislu te odločbe ne pomeni naprave v smislu Direktive 2003/87, saj iz opredelitev v prilogi A 4 k navedeni odločbi izhaja, da je tak obrat „[i]ndustrijski kompleks z enim ali več obratov na isti lokaciji, kjer en upravljavec izvaja eno ali več dejavnosti iz Priloge I“. Tako se podatki, ki jih navajajo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, nanašajo zgolj na obrate, ne da bi bilo število naprav natančno določeno.

- 68 S podatki, ki so jih v utemeljitev svoje zgoraj navedene trditve posredovale tožeče stranke v postopku v glavni stvari, zato Sodišču ni omogočen preizkus trditve, da je malo naprav v kemijskem sektorju odgovornih za znaten delež svetovnih emisij CO₂ v tem sektorju, tako da bi ga moral zakonodajalec Skupnosti delno vključiti na področje uporabe Direktive 2003/87.
- 69 V zvezi z zgoraj navedenim in ob postopnemu pristopu, na katerem Direktiva 2003/87 temelji, se lahko v prvi fazi vzpostavitve sistema za trgovanje s pravicami različno obravnavanje kemijskega sektorja v primerjavi z jeklarskim šteje za utemeljeno.
- 70 Drugič, glede sektorja neželeznih kovin iz znanstvenega poročila, navedenega v točki 52 te sodbe, na katerega se je v skladu s stališči Parlamenta, Sveta in Komisije zakonodajalec Skupnosti oprl ob pripravi in sprejetju Direktive 2003/87, izhaja, da so bile v letu 1990 neposredne emisije v tem sektorju 16,2 milijona ton CO₂, medtem ko so bile v jeklarskem sektorju 174,8 milijona ton.
- 71 Zakonodajalcu Skupnosti ob upoštevanju njegovega namena omejiti področje uporabe Direktive 2003/87 tako, da se ne bi posegalo v upravno izvedljivost sistema za trgovanje s pravicami v njegovi začetni fazi z vključitvijo preveč udeležencev, ni bilo treba uporabiti edinega sredstva, s katerim bi se za vsak gospodarski sektor z emisijami CO₂ uvedlo prag emisij za uresničitev zelenega cilja. Tako je v okoliščinah, kot so tiste, ki so prevladovala pri sprejetju Direktive 2003/87, lahko ob uvedbi tega sistema veljavno omejil področje njene uporabe s sektorskim pristopom, ne da bi prekoračil omejitve svoje diskrecijske pravice.

- 72 Razlika v ravni neposrednih emisij med dvema zadevnima sektorjema je tako pomembna, da se lahko različno obravnavanje teh sektorjev v prvi fazi izvajanja sistema za trgovanje s pravicami in ob postopnem pristopu, na katerem Direktiva 2003/87 temelji, šteje za utemeljeno, ne da bi moral zakonodajalec Skupnosti nujno upoštevati posredne emisije, ki se pripisujejo različnim sektorjem.
- 73 Zato zadostuje ugotovitev, da zakonodajalec Skupnosti ni kršil načela enakega obravnavanja zaradi različnega obravnavanja primerljivih položajev, s tem ko je s področja uporabe Direktive 2003/87 izvzel kemijski sektor in sektor neželeznih kovin.
- 74 Ob vsem zgoraj navedenem je treba na predloženo vprašanje odgovoriti, da preizkus Direktive 2003/87 v zvezi z načelom enakega obravnavanja ni pokazal dejavnikov, ki bi vplivali na njeno veljavnost v delu, v katerem je določena uporaba sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov za jeklarski sektor, medtem ko sta kemijski sektor in sektor neželeznih kovin z njenega področja uporabe izvzeta.

Stroški

- 75 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Preizkus Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004, v zvezi z načelom enakega obravnavanja ni pokazal dejavnikov, ki bi vplivali na njeno veljavnost v delu, v katerem je določena uporaba sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov za jeklarski sektor, medtem ko sta kemijski sektor in sektor neželeznih kovin z njenega področja uporabe izvzeta.

Podpisi