GENERALINIO ADVOKATO
M. POIARES MADURO IŠVADA,
pateikta 2008 m. gegužės 21 d. [1]

1. Šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą užduodamas klausimas, ar Bendrijos direktyvos nustatyta šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema yra suderinama su lygybės principu, ir, norint į jį atsakyti, reikia atlikti sudėtingus faktinių aplinkybių vertinimus. Gali pasirodyti paradoksalu, kad panašus techninis klausimas kyla iš sprendimo, turinčio daug reikšmės nacionalinės konstitucinės teisės ir Bendrijos teisės santykiui. Praėjus maždaug dvidešimčiai metų po to, kai tas pats prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priėmė sprendimą *Nicolo* [2], kuriame buvo išspręstas Bendrijos teisės pirmenybės įstatymų atžvilgiu klausimas, 2007 m. vasario 8 d. *Assemblée du contentieux du Conseil d'État* (Valstybės tarybos ginčų skyrius) sprendimu *Arcelor* iš esmės yra patikslinamas, nurodant pagrindinius principus, Prancūzijos Konstitucijos ir Bendrijos teisės santykis, taip pat Teisingumo Teismo ir Prancūzijos administracinio teismo bendradarbiavimo sąlygos, kai į pastarąjį kreipiamasi ginčijant Bendrijos direktyvos atitiktį Konstitucijai. Akivaizdus paradoksas yra susijęs, kaip matysime, su tuo, kad direktyvos galiojimo ginčijimas Bendrijos lygybės principo atžvilgiu kilo iš jos atitikties Konstitucijai ginčijimo. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismas turi progą savo ruožtu patikslinti, kokio pobūdžio yra nacionalinių konstitucijų ir Bendrijos teisės santykis. Taip jis galės išsklaidyti tam tikras abejones dėl galimo konflikto, kurios, kaip matysime, visiškai nėra pagrįstos, nes nacionalinės ir Bendrijos teisės sistemos turi bendrus konstitucinius pagrindus.

2. Pats prejudicinis klausimas taip pat svarbus. Juo keliamas teisės akto, kuris yra viena pagrindinių Bendrijos aplinkos apsaugos politikos gairių, teisėtumo klausimas. Teisingumo Teismo prašoma priimti sprendimą dėl iš esmės prieštaringo teisinio eksperimento ir teisės normose įtvirtinto vienodo požiūrio reikalavimo santykio.

I — Teisės aktai

3. Šioje byloje ginčijamas teisės aktas buvo priimtas įgyvendinant Bendrijos ir jos valstybių narių įsipareigojimus, prisiimtus pagal Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolą (toliau – Kioto protokolas). Šiuo protokolu, priimtu 1997 m. gruodžio 11 d., siekiama 2008–2012 m. šilt-

1 — Originalo kalba: prancūzų.
2 — Žr. *Conseil d'État, Ass.*, 1989 m. spalio 20 d. Sprendimas, *Lebon*, p. 190.

namio efektą sukeliančių dujų bendrą emisijų kiekį, palyginti su 1990 m. lygiu, sumažinti bent 5 %. Bendrija jį patvirtino 2002 m. balandžio 25 d. Sprendimu, ir jame yra įtvirtinti Europos bendrijos ir jos valstybių narių įsipareigojimai 2008–2012 m. šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas, palyginti su 1990 m. lygiu, sumažinti 8 %; šiuos įsipareigojimus Bendrija ir jos valstybės narės susitarė vykdyti drauge.

4. Nelaukdamos Kioto protokolo įsigaliojimo 2005 m. vasario 16 d., Bendrija ir jos valstybės narės nusprendė iš anksto imti vykdyti prisiimtus įsipareigojimus. Šiuo tikslu Europos Parlamentas ir Taryba, remdamiesi EB 175 straipsnio 1 dalimi, 2003 m. spalio 13 d. priėmė Direktyvą 2003/87/EB [3]. Ji įsigaliojo 2003 m. spalio 25 d., ir buvo nustatytas galutinis jos perkėlimo terminas – 2005 m. sausio 1 diena.

5. Direktyvoje 2003/87, siekiant skatinti taupų ir ekonomiškai efektyvų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų mažinimą, yra nustatyta šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema. Pirmąjį laikotarpį nuo 2005 iki 2007 m. direktyva, remiantis jos 4 straipsniu, taikoma tik vienoms iš jos II straipsnyje nurodytų dujų, t. y. anglies dioksidui (arba CO_2), ir tik emisijoms, susijusioms su jos I priede išvardytų rūšių veikla. Taigi joje nustatyta leidimų sistema šiuo pirmuoju etapu taikoma tik veiklai energetikos sektoriuje, juodųjų metalų (plieno, ketaus) gamybai ir apdirbimui, mineralinių medžiagų (cemento, stiklo, keramikos) pramonei ir celiuliozės, popieriaus bei kartono gamybai. Vis dėlto Direktyvos 2003/87 30 straipsnyje yra numatyta peržiūra, kurios tikslas – galimas dalinis jos I priedo pakeitimas, kad į jį būtų įtrauktos kitos veiklos rūšys ir kitų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos.

6. Pagal Direktyvos 2003/87 4 straipsnį visiems įrenginiams, kuriais vykdoma šios direktyvos I priede išvardytų rūšių veikla ir išmetamas CO_2, turi būti išduotas kompetentingos institucijos leidimas, kuris išduodamas, tik jeigu jų operatorius gali stebėti CO_2 emisijas ir pranešti apie jas. Bendras leidimų, kuriuos kiekviena valstybė narė išduoda minėtame I priede nurodytų įrenginių operatoriams, skaičius nustatomas nacionaliniame paskirstymo plane. Jame pirmajam trejų metų laikotarpiui ir vėlesniems penkerių metų laikotarpiams yra patikslinamas ne tik bendras leidimų, kuriuos valstybė narė ketina skirti konkrečiam laikotarpiui, skaičius, bet ir kriterijai, pagal kuriuos ji planuoja juos skirti.

7. Direktyvos 10 straipsnyje yra numatyta valstybių narių pareiga per pirmąjį laikotarpį nemokamai skirti bent 95 % leidimų, o per antrąjį – bent 90 %. Galiausiai pagal

3 — 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB, nustatanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB (OL L 275, p. 32; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 631).

12 straipsnį leidimai gali būti perleisti Bendrijoje iš vienų asmenų kitiems ir tarp Bendrijos asmenų ir trečiųjų šalių asmenų.

8. Direktyva 2003/87 į nacionalinę teisę buvo perkelta 2004 m. balandžio 15 d. Šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemos sukūrimo įstatymu, kurio išsamios įgyvendinimo sąlygos turėjo būti nustatytos *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) dekretu. Šiuo pagrindu buvo priimtas 2004 m. rugpjūčio 19 d. Dekretas Nr. 2004-832.

II — Ginčas pagrindinėje byloje ir prejudicinis klausimas

9. Bendrovė *Arcelor* ir kitos juodosios metalurgijos įmonės 2005 m. liepos 12 d. paprašė *Président de la République* (Respublikos Prezidento), *Premier ministre* (Ministro Pirmininko), *ministre de l'écologie et du développement durable* (Ekologijos ir ilgalaikės plėtros ministro) bei *ministre délégué à l'industrie* (deleguotojo pramonės ministro) panaikinti 2004 m. rugpjūčio 19 d. Dekreto Nr. 2004-832 1 straipsnį tiek, kiek pagal jį šis dekretas taikomas juodosios metalurgijos sektoriaus įrenginiams. Kadangi jų prašymas nebuvo patenkintas, 2005 m. lapkričio 15 d. ieškovės, pareikšdamos *Conseil d'État* ieškinį dėl piktnaudžiavimo įgaliojimais, ginčijo numanomus atsisakymus panaikinti minėtą nuostatą ir prašė nurodyti kompetentingoms administracinėms institucijoms ją panaikinti. Grįsdamos savo ieškinį jos nurodė kelių konstitucinių principų pažeidimą, pavyzdžiui, nuosavybės teisės, laisvės užsiimti verslu ir lygybės principo.

10. Savo sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Conseil d'État* pažymėjo, jog nustatant, kad šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema yra taikoma juodosios metalurgijos veiklai, ginčijamo dekreto 1 straipsnyje tik tiksliai pakartojamas Direktyvos 2003/87 turinys. Iš esmės šios direktyvos I priede, kuriame įtvirtintas į jos taikymo sritį patenkančių veiklos rūšių sąrašas, be kita ko, kalbant apie anglies dioksido emisijas, yra nurodyta „juodųjų metalų gamyba ir apdirbimas“, t. y. „metalo rūdos (įskaitant sulfidinę rūdą) deginimo arba kaitinimo įrenginiai“ ir „luitinio ketaus arba plieno gamybos įrenginiai (pirminis arba antrinis liejimas), įskaitant tolydinį liejimą, kurių pajėgumas didesnis nei 2,5 tonos per valandą“. Taip pat 2004 m. rugpjūčio 19 d. Dekreto 1 straipsnyje yra nustatyta, kad „šis dekretas taikomas aplinkos apsaugos tikslais sugrupuotiems įrenginiams, gaminantiems arba apdirbantiems juoduosius metalus, gaminantiems energiją, mineralinius produktus, popierių arba celiuliozę ir atitinkantiems šio dekreto priede pagal jų į atmosferą išmetamą anglies dioksido kiekį išdėstytus kriterijus“; o pagal šio dekreto priedo II-A punktą prie juodųjų metalų gaminimo ir perdirbimo veiklos nurodomi: „metalo rūdos (įskaitant sulfidinę rūdą) kalcinavimo arba kaitinimo įrenginiai“ bei „įrenginiai ketui arba plienui (pirminio arba antrinio lydymo), įskaitant nepertraukiamą liejimą, gaminti, kurių pajėgumas didesnis kaip 2,5 tonos per valandą“. Kaip teisingai pažymi *Conseil d'État*, šis direktyvos turinio pakarto-

jimas buvo privalomas pagal šią direktyvą, nes pagal ją valstybė narė negali iš šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemos taikymo srities pašalinti I priede išvardytų veiklos rūšių.

11. Todėl ginčijant dekreto atitiktį Konstitucijai netiesiogiai ginčijama pačios direktyvos atitiktis Prancūzijos konstitucijai. Šiuo atžvilgiu *Conseil d'État* pirmiausia primena Konstitucijos viršenybę vidaus teisės sistemoje. Tačiau ji pažymi, kad iš 1958 m. spalio 4 d. Prancūzijos konstitucijos 88-1 straipsnyje suformuluoto jos kūrėjo pritarimo Prancūzijos dalyvavimui kuriant vieningą Europą kyla „konstitucinė pareiga perkelti direktyvas", kuriai iš esmės negali būti sudaroma kliūčių. Iš to matyti, kad *Conseil d'État* gali vykdyti direktyvos atitikties konstituciniams principams ir normoms kontrolę tik tuo atveju, jei nėra lygiavertės apsaugos, t. y. jei nėra Bendrijos teisės normos arba bendrojo principo, kurį taikant, atsižvelgiant į jo pobūdį ir galiojimo ribas, kaip jis aiškinamas dabartinėje Bendrijos teismų praktikoje, būtų užtikrintas veiksmingas nurodytos konstitucinės nuostatos arba principo laikymasis. Jei, atvirkščiai, yra lygiavertė apsauga, nacionalinis teismas „perkelia" [4] konfliktą tarp Bendrijos normos ir nacionalinės konstitucinės normos į Bendrijos sritį: ieškinio pagrindas, susijęs su konstitucinių normų arba principų pažeidimu, yra perkvalifikuojamas, jei direktyvos atitikties Konstitucijai kritika tampa jos galiojimo Bendrijos teisės atžvilgiu ginčijimu; o vertinti šio ginčijimo pagrįstumą iškilus dideliems sunkumams yra perduodama Teisingumo Teismui remiantis sprendimu *Foto-Frost* [5].

12. Taikydama tokią kontrolės schemą *Conseil d'État* pirmiausia konstatuoja, kad nuosavybės teisė ir laisvė užsiimti verslu tiek pat užtikrinamos ir Bendrijos teises sistemoje, ir mano, kad ginčijama direktyva negali būti vertinama kaip jas pažeidžianti. Kaltinimą, susijusį su konstitucinio lygybės principo pažeidimu, padaromu vienodai vertinant skirtingas situacijas, Prancūzijos administracinis teismas atmeta kaip netinkamą, nes konstitucinis lygybės principas, skirtingai nei Bendrijos lygybės principas, nereikalauja skirtingai vertinti skirtingų situacijų [6].

13. Lieka ieškinio pagrindas, susijęs su konstitucinio lygybės principo pažeidimu, padaromu skirtingai vertinant panašias situacijas. Šiuo atžvilgiu *Conseil d'État* pažymi, kad

4 — Tokį vykusį pasakymą savo išvadoje šioje byloje pavartojo vyriausybės atstovas Matthias Guyomar, *RFDA*, 2007, p. 384, ypač p. 394.

5 — 1987 m. spalio 22 d. Sprendimas (314/85, Rink. p. 4199).

6 — Šiuo klausimu žr. *Conseil d'État, Ass.*, 1997 m. kovo 28 d. Sprendimas *Société Baxter, Lebon,*p. 114, ir *Conseil d'État, Sect.*, 2007 m. kovo 19 d. Sprendimas *Le Gac*, ieškinio pareiškimo Nr. 300467, ir kt.

yra bendrasis Bendrijos teisės principas, kuris, atsižvelgiant į tai, kokios galiojimo ribos jam yra nustatomos pagal Teisingumo Teismo praktiką, „užtikrina konstitucinio principo veiksmingumą“. Ir dėl 2003 m. spalio 13 d. Direktyvos galiojimo šio Bendrijos lygybės principo atžvilgiu kyla didelių sunkumų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonės dėl direktyvos galiojimo yra grindžiamos tokiais argumentais: plastiko pramonės ir aliuminio pramonės situacija yra panaši į juodosios metalurgijos sektoriaus pramonės situaciją, nes jos išmeta tokias pat šiltnamio efektą sukeliančias dujas, kurių emisiją siekiama apriboti 2003 m. spalio 13 d. Direktyva, ir jos konkuruoja su juodosios metalurgijos pramone, nes gamina medžiagas, iš dalies galinčias pakeisti šios pramonės prekes; jos yra vertinamos kitaip, nes joms pačioms savaime netaikoma šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema; kažin ar šis skirtingas vertinimas yra objektyviai pagrįstas, net jei sprendimas plastiko ir aliuminio pramonės neįtraukti į sistemą buvo priimtas atsižvelgiant į jų santykinę dalį visose šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijose ir į būtinybę užtikrinti laipsnišką visos tvarkos įgyvendinimą.

14. Todėl *Conseil d'État* mano, jog būtina kreiptis į Teisingumo Teismą su klausimu dėl 2003 m. spalio 13 d. Direktyvos galiojimo lygybės principo atžvilgiu tiek, kiek dėl jos šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema taikoma juodosios metalurgijos sektoriaus įrenginiams, neįtraukiant aliuminio ir plastiko pramonės.

III — Vertinimas

15. Gali atrodyti, jog paprašyta nuspręsti, ar 2003 m. spalio 13 d. Direktyva atitinka Prancūzijos konstituciją, *Conseil d'État* susidūrė su neįveikiama užduotimi suderinti tai, kas nesuderinama: kaip užtikrinti Konstitucijos apsaugą vidaus teisės sistemoje, nepažeidus esminio Bendrijos teisės viršenybės reikalavimo? Šis prieštaringas teisės viršenybės reikalavimas atspindi teisinį pliuralizmą, kuris reiškia Europos integracijos proceso ypatingumą. Iš to, kaip šį klausimą išsprendė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kilo šis prejudicinis klausimas. Dabar, visiškai nesikėsindamas į vienodą Bendrijos teisės taikymą, nacionalinis teismas, pasinaudodamas prejudicinio klausimo procedūra, turi prašyti Teisingumo Teismo pagalbos, siekdamas užtikrinti, kad Bendrijos aktuose būtų laikomasi vertybių ir principų, kurie jo nacionalinėje konstitucijoje taip pat yra pripažįstami. Šis prašymas neturi mūsų stebinti, nes pati Europos Sąjunga yra grindžiama valstybėms narėms bendrais konstituciniais principais, kaip primenama ES sutarties 6 straipsnio 1 dalyje. Iš tikrųjų *Conseil d'État* prašo Teisingumo Teismo patikrinti ne Bendrijos akto atitiktį tam tikroms nacionalinėms konstitucinėms vertybėms, – beje, jis negalėtų to padaryti, – o jo teisėtumą atsižvelgiant į tokias pat Europos konstitucines vertybes. Būtent šitaip tai, kas iš pirmo žvilgsnio atrodė nesuderinama, iš tikrųjų buvo suderinta. Europos Sąjunga ir nacionalinės teisės sistemos yra grindžiamos tomis pačiomis pagrindinėmis teisinėmis

vertybėmis. Nacionalinių teismų pareiga yra užtikrinti šių vertybių paisymą jų konstitucijų taikymo srityse, o Teisingumo Teismas turi padaryti tą patį Bendrijos teisės sistemoje.

16. ES sutarties 6 straipsnyje yra išreiškiama pagarba nacionalinėms konstitucinėms vertybėms. Jame taip pat nurodytos priemonės, skirtos tikram konfliktui su šiomis vertybėmis išvengti, be kita ko, konstitucinius Europos Sąjungos pagrindus paremiant valstybėms narėms bendrais konstituciniais principais. Šia nuostata valstybėms narėms užtikrinama, kad Europos Sąjungos teisė nekels grėsmės pagrindinėms jų konstitucinėms vertybėms. Tačiau kartu jos Teisingumo Teismui perleido rūpinimąsi šių vertybių apsauga Bendrijos teisės taikymo srityje. Šiuo atžvilgiu *Conseil d'État* yra teisi, darydama prielaidą, jog pagrindinės jos Konstitucijos vertybės ir pagrindinės Bendrijos teisės sistemos vertybės yra tapačios. Vis dėlto reikia pažymėti, kad šis struktūrinis sutapimas gali būti užtikrintas tik sistemiškai ir tai gali būti padaryta tik Bendrijos lygmeniu, pasinaudojant Sutartyje numatytais mechanizmais. Būtent šis sisteminis tapatumas yra minimas ES sutarties 6 straipsnyje ir jis užtikrina, kad nėra kėsinamasi į nacionalines konstitucijas, net jeigu jos nebegali būti naudojamos kaip referencinės normos prižiūrint Bendrijos aktų teisėtumą. Jei taip būtų, taikant Bendrijos aktus vienoje valstybėje gali būti nukrypimų, o kitoje – ne, kadangi labai skiriasi nacionalinių konstitucijų turinys ir apsaugos priemonės. Toks rezultatas prieštarautų ES sutarties 6 straipsnyje įtvirtintiems principams, ypač suvokimui, kad Bendrija yra teisinė Bendrija. Kitaip tariant, jei būtų galima remtis nacionalinėmis konstitucijomis primetant atrankinį ir diskriminacinį Bendrijos normų taikymą Bendrijos teritorijoje, dėl to paradoksaliai būtų pakenkta Bendrijos teisės atitikčiai bendroms valstybių narių konstitucinėms tradicijoms. Todėl byloje *Internationale Handelsgesellschaft* Teisingumo Teismas nusprendė, kad „nurodyti pagrindinių teisių, kaip jos formuluojamos valstybės narės konstitucijoje, arba nacionalinės konstitucinės sistemos principų pažeidimai negali turėti įtakos Bendrijos akto galiojimui arba jo poveikiui šios valstybės narės teritorijoje“ [7]. Taigi Bendrijos teisės viršenybė yra esminis reikalavimas teisinės Bendrijos teisės sistemoje.

17. ES sutarties 6 straipsnyje tik aiškiai išreiškiama tai, kas savaime kyla iš šio esminio reikalavimo, t. y. kad Bendrijos aktų suderinamumas su valstybių narių konstituciniais principais ir vertybėmis gali būti nagrinėjamas tik remiantis pačia Bendrijos teise ir iš esmės apsiriboja pagrindinėmis vertybėmis, kurios priklauso jų bendroms konstitucinėms tradicijoms. Valstybių narių konstitucines vertybes taip integravus į Bendrijos teisę, nacionalinėse konstitucijose turi būti atitinkamai pakeisti reikalavimai dėl konstitucijų aukščiausios galios, kad būtų laikomasi esminio Bendrijos teisės viršenybės jos taikymo srityje reikalavimo. Tai nereiškia, kad nacionaliniai teismai nevaidina jokio

7 — 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, Rink. p. 1125, 3 punktas).

vaidmens aiškinant Bendrijos bendruosius principus ir pagrindines teises. Atvirkščiai, pats Europos Sąjungos konstitucinių vertybių, kaip valstybių narių bendrųjų teisinių vertybių, pobūdis neišvengiamai reiškia, kad jos turi būti Teisingumo Teismo tikslinamos ir aiškinamos vykstant nuolatiniam dialogui su nacionaliniais teismais, pirmiausia su tais, kurie įpareigoti teikti autentišką nacionalinių konstitucijų aiškinimą. Tinkama priemonė šiam dialogui – prašymas priimti prejudicinį sprendimą, ir šis klausimas turi būti suprastas būtent šiame kontekste.

18. Šių išankstinių pastabų pagrindu aiškėja, kad šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo prašoma atsakyti į du klausimus. Pirmasis susijęs su tuo, kokiais aspektais gali būti vykdoma Teisingumo Teismo kontrolė ginčijamos direktyvos galiojimo atžvilgiu. Tai klausimas, susijęs su galiojimo nagrinėjimo apimtimi. Antrasis atitinka patį prejudicinio klausimo dalyką. Tai klausimas, susijęs su ginčijamos direktyvos atitiktimi lygybės principui.

A — *Galiojimo nagrinėjimo apimtis*

19. Prejudicinis klausimas dėl galiojimo, kurį pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, yra susijęs tik su Direktyvos 2003/87 atitiktimi lygybės principui „tiek, kiek dėl jos šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema taikoma juodosios metalurgijos sektoriaus įrenginiams, neįtraukiant aliuminio ir plastiko pramonės“. Ieškovės pagrindinėje byloje vis dėlto prašo, kad Teisingumo Teismas išplėstų direktyvos galiojimo nagrinėjimą – apimtų ir kitus su teisėtumu susijusius ieškinio pagrindus, kurių dauguma iš esmės buvo iškelta per procesą nacionaliniame teisme. Šie ieškinio pagrindai yra susiję su lygybės principo pažeidimu – tiek, kiek dėl direktyvos yra vienodai vertinamos skirtingos situacijos, – taip pat su įsisteigimo laisvės, nuosavybės teisės, teisės laisvai užsiimti profesine veikla ir proporcingumo bei teisinio saugumo principų pažeidimu.

20. Ar šie ieškinio pagrindai, kuriuos kelia ieškovės pagrindinėje byloje, yra priimtini? Kiek gali apimti Teisingumo Teismo, į kurį buvo kreiptasi su prejudiciniu klausimu dėl galiojimo, vykdoma teisėtumo kontrolė?

21. Iš principo Teisingumo Teismo nagrinėjimą, atliekamą gavus prašymą priimti prejudicinį sprendimą, riboja bylą iš esmės nagrinėjančio teismo pateiktas klausimas. Bylos

šalys negali pakeisti jo turinio [8], o Teisingumo Teismas – paklusti jų prašymui [9]. Taip yra dėl to, kad EB 234 straipsnyje įtvirtinta, jog Teisingumo Teismas ir nacionaliniai teismai bendradarbiauja vykstant ne ginčo procesui, kuris nėra susijęs su jokia šalių iniciatyva ir per kurį šios tik išklausomos [10]. Teismų bendradarbiavimas, reglamentuojamas šia nuostata, grindžiamas griežtu nacionalinio teismo ir Teisingumo Teismo funkcijų atskyrimu, todėl tik nacionalinis teismas, nagrinėjantis bylą ir turintis prisiimti atsakomybę dėl būsimo teismo sprendimo, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes vertina tiek prejudicinio sprendimo reikalingumą savo sprendimui priimti, tiek Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą [11]. Be šių materialiųjų priežasčių, susijusių su pačia prejudicinio klausimo procedūros esme, yra ir procesinio pobūdžio priežastis, dėl kurios bet koks prejudicinių klausimų esmės pakeitimas turi įtakos Teisingumo Teismo pareigai užtikrinti valstybių narių vyriausybėms bei kitoms suinteresuotosioms šalims galimybę pateikti pastabas pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį (buvęs 20 straipsnis), atsižvelgiant į tai, kad pagal minėtą nuostatą suinteresuotosioms šalims įteikiami tik sprendimai dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą [12].

22. Tiesa, tai, kad atsižvelgiama į nacionalinio teismo kompetenciją nustatyti prejudicinio nagrinėjimo ribas, nereiškia, jog negalimas tam tikras lankstumas. Pavyzdžiui, jei prejudicinis klausimas dėl galiojimo yra atvirai formuluojamas, t. y. jo formuluotėje negaliojimo priežastys nurodomos tik kaip pavyzdžiai, Teisingumo Teismas mano, kad jis gali nagrinėti galiojimo klausimą plačiau [13]. Be to, kartais jis į klausimų formuluotę žiūri labai laisvai ir nedvejoja prireikus juos performuluoti. Kartais jis net paverčia klausimą dėl išaiškinimo klausimu dėl galiojimo [14]. Be to, atsižvelgiant į tai, kaip bus išaiškinta Bendrijos priemonė, kartais gali tekti nagrinėti jos galiojimą [15] arba net konstatuoti negaliojimą [16].

23. Tačiau jei prejudiciniame klausime yra nurodytos negaliojimo priežastys, Teisingumo Teismas, išskyrus atvejus, kai savo iniciatyva gali nagrinėti viešosios tvarkos ieškinio pagrindą [17], apriboja savo kontrolę ir išnagrinėja šias priežastis neatsižvelgdamas į ieškinio pagrindus, kuriuos pagrindinėje dalyje iškėlė šalys ir kurių neįtraukė prašymą

8 — Žr. 1965 m. gruodžio 9 d. Sprendimą *Singer* (44/65, Rink. p. 1191, ypač p. 1198) ir 1998 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Kainuun Liikenne ir Pohjolan Liikenne* (C-412/96, Rink. p. I-5141, 23 punktas).

9 — Žr. 2004 m. vasario 12 d. Sprendimą *Slob* (C-236/02, Rink. p. I-1861, 29 punktas).

10 — Pavyzdžiui, žr. 2000 m. liepos 6 d. Sprendimą *ATB ir kt.* (C-402/98, Rink. p. I-5501, 29 punktas).

11 — Taip pat žr. neseniai priimtus 2007 m. birželio 26 d. Sprendimą *Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt.* (C-305/05, Rink. p. I-5305, 18 punktas) ir 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimą *Nuova Agricast* (C-390/06, Rink. p. I-2577, 43 punktas).

12 — Be kita ko, žr. 1997 m. sausio 30 d. Sprendimą *Wiljo* (C-178/95, Rink. p. I-585, 30 punktas) ir 1997 m. kovo 20 d. Sprendimą *Phytheron International* (C-352/95, Rink. p. I-1729, 14 punktas).

13 — Pavyzdžiui, žr. 1978 m. lapkričio 30 d. Sprendimą *Welding* (87/78, Rink. p. 2457); 1981 m. liepos 7 d. Sprendimą *Rewe-Handelsgesellschaft Nord ir Rewe-Markt Steffen* (158/80, Rink. p. 1805) ir 1997 m. liepos 17 d. Sprendimą *Affish* (C-183/95, Rink. p. I-4315).

14 — Pavyzdžiui, žr. 1965 m. gruodžio 1 d. Sprendimą *Schwarze* (16/65, Rink. p. 1081, ypač p. 1094–1095) ir 1980 m. spalio 15 d. Sprendimą *Roquette Frères* (145/79, Rink. p. 2917, 6 ir 7 punktai).

15 — Žr. 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimą *Lenoir* (313/86, Rink. p. 5391) ir 2000 m. balandžio 6 d. Sprendimą *Polo prieš Lauren* (C-383/98, Rink. p. I-2519).

16 — Žr. 1990 m. birželio 14 d. Sprendimą *Weiser* (C-37/89, Rink. p. I-2395) ir1999 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *De Haan* (C-61/98, Rink. p. I-5003).

17 — Pavyzdžiui, žr. 1964 m. vasario 18 d. Sprendimą *Rotterdam ir Putterskoek* (73/63 ir 74/63, Rink. p. 1, 28).

priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas [18]. Taip yra dėl pasitikėjimo, kuris turi būti suteikiamas nacionaliniam teismui kaip vienam iš Bendrijos teismų, ir pagarbos misijai, kurią jis vykdo šiuo pagrindu, todėl Teisingumo Teismas negali peržiūrėti nacionalinio teismo vertinimo dėl Bendrijos akto teisėtumo tiek, kiek jo atžvilgiu nekyla pavojaus suabejoti vienodu Bendrijos teisės taikymu [19].

24. Todėl Teisingumo Teismas neturėtų nagrinėti Direktyvos 2003/87 negaliojimo priežasčių, kurias ieškovės pagrindinėje byloje nurodė savo pastabose ir kurios yra susijusios su kitų principų nei lygybės principas pažeidimu. Negali būti padaryta kitokia išvada remiantis jų pateiktu argumentu, kad yra pareikštas ieškinys dėl ginčijamos direktyvos panaikinimo, kuris šiuo metu nagrinėjamas Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teisme ir kuris pagrįstas platesnio pobūdžio pagrindais nei *Conseil d'État* nurodytas negaliojimo pagrindas. Jei dėl to Teisingumo Teismo nagrinėjimo apimtis būtų prilyginta Pirmosios instancijos teismo nagrinėjimo apimčiai, nebūtų atsižvelgta į šių dviejų teisinių būdų, kuriuos sudaro ieškinys dėl panaikinimo ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą, savarankiškumą, nes kiekvienas iš jų buvo išskirtas atsižvelgiant į jam būdingą tikslą.

25. Ar Teisingumo Teismas vis dėlto gali nagrinėti ir kaltinimą dėl lygybės principo pažeidimo, padaryto vienodai vertinant skirtingas situacijas, kurį ieškovės nurodo tiek Teisingumo Teisme, tiek prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme? Tiesa, kad pagal Bendrijos lygybės principą, laikantis Teisingumo Teismo praktikoje nustatytų jo galiojimo ribų, draudžiama ne tik skirtingai vertinti panašias situacijas, bet ir vienodai vertinti skirtingas situacijas [20]. Sunkumų iškyla dėl to, kad norma, kurios pagrindu ieškovės, vykstant procesui pagrindinėje byloje, pateikė kaltinimą, susijusį su vienodu skirtingų situacijų vertinimu, nebuvo Bendrijos lygybės principas. Jos rėmėsi Prancūzijos konstitucinės teisės lygybės principu, taip ginčydamos direktyvos atitiktį Konstitucijai. Tačiau, kadangi pagal Prancūzijos principą nedraudžiama vienodai vertinti skirtingų situacijų, *Conseil d'État* šį ieškinio pagrindą atmetė kaip netinkamą, nenagrinėjusi jo pagrįstumo. Kitaip tariant, dėl to, kad vidaus teisėje, kuria remdamosi ieškovės nusprendė veikti, lygybė yra aiškinama siauriau, jų argumentai neįpareigojo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo spręsti konfliktą tarp direktyvos ir

18 — Dėl ypač griežto atsisakymo nagrinėti negaliojimo pagrindus, kuriuos iškėlė šalys pagrindinėje byloje, bet kurių nenurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, žr. minėto sprendimo *Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt.* 17–19 punktus ir minėto sprendimo *Nuova Agricast* 42–44 punktus.

19 — Iš tikrųjų pernelyg dažnai pamirštama, kad (minėtame) sprendime *Foto-Frost* nacionaliniam teismui pripažįstama teisė nagrinėti Bendrijos aktų galiojimą, o Teisingumo Teismo išimtinei kompetencijai priklauso tik konstatuoti negaliojimą.

20 — Žr. neseniai priimtą 2007 m. spalio 23 d. Sprendimą *Lenkija prieš Tarybą* (C-273/04, Rink. p. I-8925, 86 punktas).

nacionalinės konstitucinės teisės. Taigi šiam teismui, siekiant išvengti direktyvos atitikties Prancūzijos konstitucijai kontrolės, dėl kurios galėtų atsirasti kliūčių taikyti Bendrijos teisę, nereikėjo perkelti konflikto į Bendrijos sritį, ieškinio pagrindą dėl atitikties Konstitucijai perkvalifikavus į ieškinio pagrindą, susijusį su Bendrijos lygybės principo pažeidimu, ir perdavus jį nagrinėti Teisingumo Teismui.

26. Ieškinio pagrindo, susijusio su vienodu skirtingų situacijų vertinimu, likimas neabejotinai būtų kitoks, jei ieškovės remtųsi Bendrijos lygybės principu: pagrindinę bylą nagrinėjantis teismas būtų išnagrinėjęs jo pagrįstumą ir, jei kiltų abejonių dėl direktyvos galiojimo šiuo klausimu, pateiktų klausimą Teisingumo Teismui. Jei Teisingumo Teismas, to nepaisydamas, dabar sutiktų imtis nagrinėti šį lygybės principo aspektą, jis galėtų sukelti neigiamų pasekmių taisydamas bylinėjimosi strategiją.

27. Atvirkščiai, jei nebūtų priimtas sprendimas dėl minėto ieškinio pagrindo, tai galiausiai reikštų, kad Bendrijos lygybės principo apimtis prilyginama atitinkamo Prancūzijos teisės principo, teikiančio mažesnę apsaugą, apimčiai. Taip būtų pažeistas Bendrijos teisės savarankiškumas. Taigi man atrodo, kad Teisingumo Teismas turi išnagrinėti ir kaltinimą, susijusį su vienodu skirtingų situacijų vertinimu. Be to, kadangi tai padarius galiojimo kontrolė ir toliau apsiribotų patikrinimu, ar buvo laikomasi principo, dėl kurio kilonacionalinio teismo abejonės ir buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, gali būti teigiama, pernelyg nekeičiant šioje srityje priimtų sprendimų aiškinimo, kad Teisingumo Teismo nagrinėjimas išliks jam pateikto „prejudicinio klausimo kontekste“ [21].

B — *Direktyvos 2003/87 galiojimas lygybės principo atžvilgiu*

28. Pagal bendrąjį lygybės principą, kaip Bendrijos teisės bendrąjį principą, reikalaujama, kad „panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos – vienodai, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas“ [22].

21 — 1982 m. spalio 28 d. Sprendimas *Dorca Marina ir kt.* (50/82–58/82, Rink. p. 3949, 13 punktas).

22 — 1984 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Sermide* (106/83, Rink. p. 4209, 28 punktas); 1988 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (203/86, Rink. p. 4563, 25 punktas); 1992 m. kovo 19 d. Sprendimas *Hierl* (C-311/90, Rink. p. I-2061, 18 punktas); 1994 m. spalio 5 d. Sprendimas *Crispoltoni ir kt.* (C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, Rink. p. I-4863, 51 punktas); 1996 m. rugsėjo 10 d. Sprendimas *Komisija prieš Jungtinę Karalystę* (C-222/94, Rink. p. I-4025, 34 punktas); 2004 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Ispanija prieš Komisiją* (C-304/01, Rink. p. I-7655, 31 punktas) ir minėto sprendimo *Lenkija prieš Tarybą* 86 punktas.

29. Kaip buvo nurodyta, nagrinėjant ginčijamos direktyvos galiojimą Bendrijos lygybės principo atžvilgiu, turi būti atsižvelgta į abu jo aspektus, pripažįstamus Teisingumo Teismo praktikoje.

30. Prieš pradedant nagrinėjimą reikia priminti, koks yra Teisingumo Teismo kontrolės, įgyvendinamos prižiūrint lygybės principo laikymąsi, dalykas ir intensyvumas.

31. Lygybės principu sukuriama prezumpcija, kad kiekvienas skirtingas vertinimas yra diskriminavimas, nebent teisės aktų leidėjas pateiktų priimtiną [23], t. y. objektyvų ir protingą [24], pagrindimą. Kiekvienoje teismų sistemoje šio pagrindimo ir iš jo kylančio skirtingo vertinimo atžvilgiu vykdomos kontrolės intensyvumas skiriasi nelygu sritis ir motyvai, kuriais teisės aktų leidėjas pagrindė šį skirstymą [25].

32. Jei jis taiko abejonių keliantį skirstymą, t. y. susijusį su rase, lytimi, etnine kilme, politinėmis arba religinėmis pažiūromis, kontrolė bus labai išsami ir galės apimti griežtą proporcingumo kontrolę. Taip pat Bendrijos teisėje, Sutartyje išreiškus aiškius prevencinius siekius dėl tam tikrų skirstymo kriterijų, pavyzdžiui, pilietybės (EB 12 straipsnis) arba įtvirtintųjų EB 13 straipsnyje, yra sukurta diskriminavimo prezumpcija, dėl kurios taip pat imamasi teisminės kontrolės, paprastai apimančios griežtą proporcingumo nagrinėjimą.

33. Tačiau tam tikrose, ypač ekonominio ir socialinio reglamentavimo, srityse, jei teisės aktų leidėjas netaiko tokio abejonių keliančio skirstymo, t. y. jei kyla tik lygybės prieš įstatymą klausimas, kontrolės intensyvumo laipsnis yra mažesnis. Šis konstatavimas

23 — Žr. M. V. Benedettelli „Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee", Paduja, Dott. A. Milani, 1989, p. 20.

24 — Žr. R. Hernu „Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes", LGDJ, 2003, p. 427 ir paskesni.

25 — Šiuo klausimu, dėl Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo praktikos šioje srityje bendro pristatymo žr. A. Somek „The Deadweight of formulae: what might have been the second germanization of american equal protection review", *Journal of Constitutional Law,* 1998–1999, p. 284; M. Sachs „The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court", *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal,* 1998, p. 139; taip pat žr. neseniai priimtą sprendimą (*BverfGE*, 2007 m. kovo 13 d., *1BvF* 1/05, § 79–82). Iš Prancūzijos Konstitucinės Tarybos praktikos taip pat matyti, kad teismo vykdoma kontrolė skiriasi, nelygu sritys, kuriose yra taikomas lygybės principas, ir tai, kokios rūšies diskriminavimą yra įtvirtinęs teisės aktų leidėjas (žr. F. Mélin-Soucramanien „Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel",*Economica*, 1997, p. 130–162).

galioja visoms nacionalinėms teismų sistemoms, net jei skiriasi šios kontrolės ribojimo veiksniai (*reasonableness*, *rational basis*, *erreur manifeste*, *Willkürverbot* ir t. t.) ir jo dydis. Gali būti nurodyti trys šio mažesnio kontrolės laipsnio pagrindimai. Pirma, kadangi lygybės principu gali būti remiamasi prieš visų rūšių vyriausybės priemones, nepaisant to, kokiems interesams arba veiklos rūšims yra daromas poveikis, jei teismas kiekvieną kartą vykdytų išsamų nagrinėjimą, dažnai būtų antrą kartą vertinami teisės aktų leidėjo ekonominiai ir socialiniai pasirinkimai, todėl kiltų klausimų tiek dėl jų legitimumo, tiek dėl to, ar jie gali būti teismo vertinami. Antra, bet kokioje teisės aktų leidybos veikloje būtina rinktis, ir ji turi perskirstomąjį poveikį: iš esmės, nors šis pasirinkimas ir perskirstomasis poveikis vienoms socialinėms arba ekonominėms kategorijoms neišvengiamai yra palankesni, palyginti su kitomis, tai nėra diskriminavimas, ir vykstant politiniam procesui šis perskirstomasis poveikis turi būti aptariamas, nustatomas ir paskirstomas. Trečia, tik jei tam tikros specifinės grupės, kurioms politinių sprendimų priėmimo procese dažniausiai mažai atstovaujama, yra įstatymo išskiriamos ir saugomos, teismai įgyja teisę dėl politika nustatyto skirtingo vertinimo vykdyti griežtesnę kontrolę.

34. Remiantis tais pačiais argumentais Bendrijos teisėje taip pat pripažįstama teisės aktų leidėjo diskrecijos teisė ir atitinkamai ribojama teisminė kontrolė. Tiek žemės ūkio [26], tiek socialinėje [27] ir komercinėje [28] srityse arba transporto srityje [29] Teisingumo Teismas Bendrijos teisės aktų leidėjui suteikė didelę diskreciją rinktis ir derinti skirtingus interesus, dėl kurių būtina atlikti sudėtingus vertinimus. Taip buvo padaryta ir aplinkos apsaugos politikos srityje, „esant būtinybei suderinti tam tikrus EB sutarties 130r straipsnyje (po pakeitimo – EB 174 straipsnis) numatytus tikslus bei principus, taip pat dėl kriterijų, kurių teisės aktų leidėjas turi laikytis įgyvendindamas aplinkos apsaugos politiką, taikymo sudėtingumo“ [30].

35. Todėl, kad atsižvelgtų į institucijų diskreciją ir pažeisdamas valdžių padalijimo principą nesikėsintų į jų politinę atsakomybę, savo vertinimą pakeisdamas institucijų

26 — 1994 m. spalio 5 d. Sprendimas *Vokietija prieš Tarybą* (C-280/93, Rink. p. I-4973, 89 ir 90 punktai).

27 — Žr. 1996 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-84/94, Rink. p. I-5755, 58 punktas).

28 — Žr. 1998 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-150/94, Rink. p. I-7235, 53 punktas).

29 — Žr. 1997 m. liepos 17 d. Sprendimą *SAM Schiffahrt ir Stapf* (C-248/95 ir C-249/95, Rink. p. I-4475).

30 — 2005 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *Graikija prieš Komisiją* (C-86/03, Rink. p. I-10979, 88 punktas). Taip pat žr. 1998 m. liepos 14 d. Sprendimus *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rink. p. I-4301, 37 punktas) ir *Bettati* (C-341/95, Rink. p. I-4355, 35 punktas).

kompetencijai priskirtu vertinimu [31], tuo atveju, jei nėra nagrinėjamas abejonių keliantis skirstymas, Teisingumo Teismas apriboja savo kontrolę tyrimu, ar teisės aktų leidėjui darant pasirinkimą nebūta akivaizdžios vertinimo klaidos. Šis teisminės kontrolės ribojimas pastebimas visose srityse, taip pat ir tuo atveju, kai reikia patikrinti priemonės suderinamumą su Bendrijos teisės bendraisiais principais ir konkrečiai su lygybės principu [32].

36. Šis teisminės kontrolės ribojimas negali būti vertinamas kaip kontrolės nebuvimas. Kai yra vykdoma ribota lygybės principo laikymosi kontrolė, schemiškai ji gali būti pavaizduota taip:

— pirmiausia Teisingumo Teismas tiria, ar teisės aktų leidėjo įtvirtintas skirstymas atitinka objektyvius kriterijus, t. y. susijusius su teisėtu tikslu, kurio siekiama nagrinėjamais teisės aktais [33];

— rūpindamasis, kad būtų užkirstas kelias savavaliavimui, Teisingumo Teismas taip pat prižiūri, kad išliktų nagrinėjamų teisės aktų vidinis nuoseklumas, t. y. kad būtų laikomasi objektyvių kriterijų, kuriuos nustatė teisės aktų leidėjas, ir išlaikyta pusiausvyra, kurią jis nusprendė jiems suteikti;

— galiausiai Teisingumo Teismas patikrina, ar nustatytas skirtingas vertinimas atitinka siekiamą tikslą; šiuo atžvilgiu jis dažniausiai apsiriboja patikrinimu, ar nustatyta priemonė nėra akivaizdžiai netinkama.

37. Kas gi yra akivaizdi klaida? Net jei tai yra tam tikra teismų praktikoje įtvirtinta sąvoka, kurios ribas Teisingumo Teismas apibrėžia kiekvienoje byloje, sisteminant jo praktiką matyti, kad akivaizdi klaida – tai visų pirma neabejotina klaida. Tiesa, teoriškai tai, kad jį nekelia abejonių, gali būti dirbtinai pritempta

31 — Iš esmės iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad jis diskrecijos teisę ir atitinkamai savo kontrolės ribojimą grindžia iš valdžių padalijimo principo kylančia būtinybe gerbti „politinę atsakomybę“, kurią Sutartis suteikia Bendrijos teisės aktų leidėjui, ir todėl už jį nedaryti jam patikėto pasirinkimo (pavyzdžiui, žr. 1989 m. liepos 11 d. Sprendimą *Schräder HS Kraftfutter* (265/87, Rink. p. 2237, 22 punktas) ir 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimą *Fedesa ir kt.* (C-331/88, Rink. p. I-4023, 14 punktas).

32 — Be kita ko, žr. 1990 m. vasario 21 d. Sprendimą *Wuidart ir kt.* (C-267/88–C-285/88, Rink. p. I-435, 13–18 punktai). Taip pat žr. 1987 m. kovo 26 d. Sprendimą *Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons* (58/86, Rink. p. 1525, 14–17 punktai) ir 1989 m. birželio 8 d. Sprendimą *AGPB* (167/88, Rink. p. 1653, 29–33 punktai).

33 — Žr. šios išvados 42 punktą.

„su netoliaregiam sekliui būdingu entuziazmu“ [34] arba, atvirkščiai, neigiama „laikantis žinomiausių detektyvinės literatūros herojų tradicijų“ [35]. Taip pat atidžiai skaitant Bendrijos teismų praktiką matyti, kad apskritai klaida, nesanti neginčijama, nėra akivaizdi klaida: jei lieka abejonių; jei ieškovui nepavyksta įrodyti, kad valdžios institucija, kuriai buvo pareikštas ieškinys Teisingumo Teisme, yra neteisi – kitaip tariant, jei Bendrijos institucija „galėjo“ arba „turėjo teisę“ priimti aktą [36], t. y. ji galėjo būti teisi, ieškinys yra atmetamas. Akivaizdi klaida taip pat yra sunki klaida, nes iš tikrųjų, jei klaida pasidaro tam tikro sunkumo laipsnio, ji tampa neabejotina [37]. Taip suprantama akivaizdžios klaidos sąvoka nėra nutolusi nuo sąvokos *reasonableness* arba *unreasonableness*, ribojančios Britanijos teismų vykdomą administracinių aktų, kuriuos institucijos priėmė naudodamosi savo diskrecija, teisėtumo priežiūrą [38]. Todėl galiausiai nėra atsitiktinumas tai, kad Teisingumo Teismas tam tikruose sprendimuose, priminęs savo kontrolės ribas nagrinėjant akivaizdžią vertinimo klaidą, atmetė ieškinio pagrindą, kadangi Bendrijos institucija „galėjo protingai“ atlikti ginčijamą vertinimą [39], nes jis yra „protingai priimtinas“ [40]. Ji taip pat artima savavaliavimo draudimo sąvokai, ypač vartojamai Vokietijos teisėje [41].

38. Tuo, kad vykdant akivaizdžios vertinimo klaidos kontrolę yra tiriama, ar nebuvo sunkaus, neabejotino pažeidimo, baudžiama už neprotingą vertinimą ir tikrinama, ar nebuvo savavaliavimo, nenorima pasakyti, kad priemonė, kuriai priimti reikalingi sudėtingi vertinimai, turi būti geriausia; teisės aktų leidėjui paliekama tam tikra teisė klysti, su sąlyga, kad nebus padaryta akivaizdi klaida.

39. Manau, kad toks yra Teisingumo Teismo vykdomos lygybės principo laikymosi kontrolės tikslas ir intensyvumas ekonomikos srityje [42], taigi dabar panašų nagrinėjimą

34 — Kaip taikliai suformulavo M. Kornprobst „L'erreur manifeste“, *Recueil Dalloz*, Chronique, 1965, p. 121, ypač p. 124.

35 — J. P. Bourgois „L'erreur manifeste d'appréciation, la décision administrative, le juge et la force de l'évidence“, *L'Espace juridique*, 1988, ypač p. 231.

36 — Pavyzdžiui, žr. 1975 m. kovo 18 d. Sprendimą *Deuka* (78/74, Rink. p. 421, 9 punktas) ir 1994 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *SMW Winzersekt* (C-306/93, Rink. p. I-5555, 25–27 punktai).

37 — Teisingumo Teismo ypač gerai išaiškinta 1965 m. birželio 17 d. Sprendime *Italija prieš Komisiją* (32/64, Rink. p. 473, ypač p. 486–487).

38 — Dėl sąvokos *reasonableness* arba *unreasonableness* žr. N. Mac Cormick „On reasonableness“, iš Ch. Perleman ir R. Van der Elst *Les notions à contenu variable en droit*, Briuselis, *E. Bruylant*, 1984, p. 131.

39 — Minėto sprendimo *Wuidart ir kt.* 16–18 punktai.

40 — 1979 m. gegužės 10 d. Sprendimas *Italija prieš Komisiją* (12/78, Rink. p. 1731, 30 ir 31 punktai).

41 — Geriausiai šių dviejų lygybės principo kontrolę ribojančių veiksnių lygiavertiškumą galima parodyti cituojant šias ištraukas iš Karlsrūhėje įsikūrusio Federalinio Konstitucinio Teismo praktikos: „Lygybės principas yra pažeidžiamas, jei negalima rasti įstatyme įtvirtinto skirtingo arba vienodo vertinimo protingo pagrindimo, kylančio iš tam tikrų dalykų prigimties, arba kokios nors objektyviai galimos priežasties, t. y. jei nuostata laikytina savavališka“ (*BverfGE*, 1951 m. spalio 23 d., 1, 14 (52); savavališką elgesį sudaro tai, kad „teisinė priemonė objektyviai ir akivaizdžiai neatitinka teisinės situacijos, kurią ji turi sureguliuoti“ (*BverfGE*, 1953 m. gegužės 7 d., 2, 266 (281).

42 — Toks yra ir Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo kontrolės, vykdomos dėl Direktyvos 2003/87 perkėlimo įstatymo atitikties lygybės principui, kurį užtikrina Pagrindinis įstatymas, intensyvumas. Konstatavęs, kad ši direktyva šiuo atžvilgiu paliko valstybėms narėms veiksmų laisvę vykdant pareigą perkelti direktyvą, jis nusprendė, kad gali vykdyti ginčijamos įstatymo nuostatos kontrolę, nekeldamas pačios direktyvos atitikties Konstitucijai klausimo. Paskui, pažymėjęs, kad Vokietijos įstatymų leidėjas turi didelę veiksmų laisvę įstatymo nustatytų aplinkos apsaugos priemonių atžvilgiu, jis, patvirtindamas nusistovėjusią teismų praktiką, apribojo savo kontrolę *Willkürverbot* laikymusi (*BverfGE*, 2007 m. kovo 13 d., *1BvF* 1/05).

atliksiu šioje byloje, kad būtų atsakyta į užduotą prejudicinį klausimą.

1. Dėl skirtingo panašių situacijų vertinimo

40. Prancūzijos *Conseil d'État* pateiktas klausimas, prisiminkime, yra susijęs su „2003 m. spalio 13 d. Direktyvos galiojimu lygybės principo atžvilgiu tiek, kiek dėl jos šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema taikoma juodosios metalurgijos sektoriaus įrenginiams, neįtraukiant aliuminio ir plastiko pramonės". Iš nacionalinio teismo sprendimo motyvų matyti, kad abejonės, kuriomis buvo pagrįstas šis prejudicinis klausimas, yra susijusios su tuo, ar yra objektyviai pagrįstas šioje direktyvoje įtvirtintas skirtingas juodosios metalurgijos sektoriaus ir plastiko bei aliuminio sektorių vertinimas, nors šių sektorių situacija panaši.

41. Iš karto reikia atmesti Komisijos ir Europos Parlamento prieštaravimą, pagal kurį skirtingas panašių situacijų vertinimas, jei jis būtų įrodytas, nėra diskriminavimas, nes pats savaime nedaro žalos juodajai metalurgijai, palyginti su aliuminiu ir plastiku. Abi institucijos pažymi, kad valstybės narės gali laisvai nustatyti bendrą leidimų, kuriuos ketina suteikti, skaičių ir juos paskirstyti sektoriams, todėl jos gali suteikti juodosios metalurgijos sektoriui tiek leidimų, kiek reikia. Taip pat jos nurodo, kad sektoriams, kuriems netaikoma direktyva, valstybės narės, kad įvykdytų savo pagal Kioto protokolą prisiimtus įsipareigojimus mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, gali taikyti nacionalines priemones, labiau įpareigojančias nei leidimų sistema. Šiuo prieštaravimu norima pasakyti, kad diskriminavimas, kurį nustato arba leidžia direktyva, gali būti ištaisytas valstybių narių politika. Tačiau diskriminavimo buvimas vertinamas atsižvelgiant į ginčijamą aktą ir jo nustatomą tvarką. Taigi šis prieštaravimas negali būti priimtas.

42. Siekiant tinkamai apibrėžti pateikto klausimo dalyką, reikia iš karto patikslinti, kad ištirti, ar skirtingas panašių situacijų vertinimas yra objektyviai pagrįstas, t. y. grindžiamas objektyviu kriterijumi, iš tikrųjų reiškia nustatyti, ar skirtingas vertinimas yra pateisinamas dėl situacijų skirtumo [43]. Iš esmės situacijos niekada nėra tapačios visais atžvilgiais ir negali būti lygybės visais palyginimo aspektais. Todėl lemiamą reikšmę įgyja *tertium comparationis* pasirinkimas, kuris Bendrijos teisės aktų leidėjui iš begalės požymių, apibūdinančių lyginamas situacijas, leidžia išskirti tuos, kurie pasirodys svarbūs sprendžiant situacijų panašumo klausimą.

43 — Šiuo klausimu žr. K. Lenaerts „L'égalité de traitement en droit communautaire", *Cahiers de droit européen,* 1991, p. 3, ypač p. 11; R. Barents „The significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention", *Mélanges H. G. Schermers, Martinus Njhoff publishers*, 1994, t. 2, p. 527, ypač p. 536.

Teismų praktikoje reikalaujama, kad kriterijus būtų „objektyvus“ [44], t. y. atitinkantis taikytinų teisės aktų dalyką ir tikslą [45]. Kitaip tariant, atsižvelgiant būtent į ginčijamos priemonės tikslus turi būti nustatomas atitinkamų situacijų panašumas. Todėl, kadangi objektyvaus skirstymo kriterijus, kaip situacijų palyginimo kriterijus, turi atitikti siekiamą tikslą, jei šiuo kriterijumi remiamasi tam, kad būtų pagrįstas skirtingas panašių situacijų vertinimas, tai iš esmės reiškia, jog nurodytas situacijų panašumas nelaikytinas svarbiu siekiamo tikslo atžvilgiu. Kitaip tariant, galiojimo klausimu, kuris keliamas šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą, Teisingumo Teismo prašoma patikrinti, ar šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimų sistemos taikymas juodosios metalurgijos sektoriui ir jos netaikymas aliuminio ir plastiko sektoriams yra pagrįsti objektyviomis, t. y. atitinkančiomis ginčijamos direktyvos dalyką ir tikslą, priežastimis.

43. Pagal šios direktyvos 1 straipsnį šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema Bendrijoje siekiama, „kad būtų skatinamas taupus ir ekonomiškai efektyvus išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos mažinimas“. Atsižvelgiant į šį tikslą, atitinkamų ūkio subjektų konkurencinių santykių buvimas, net jei jis gali turėti tam tikrą svarbą, pats savaime negali būti laikomas lemiamu dalyku. Net darant prielaidą, kaip teigia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas ir ieškovės pagrindinėje byloje, kad plieno ir aliuminio pramonės sektoriai konkuruoja tarpusavyje, tai vis dėlto nereiškia, jog, nepaisant siekiamų tikslų [46], jų situacijas reikia laikyti panašiomis ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemos Bendrijoje atžvilgiu juos vertinti vienodai.

44. Tačiau kad ir kaip būtų, atsižvelgiant į tikslą, kurio siekiama šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų mažinimu, ginčijama direktyva *a priori* turi būti taikoma visiems dujas išmetančios pramonės sektoriams, taip pat ir spalvotųjų metalų bei chemijos pramonės. Bet kuriant šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimų sistemą Bendrijoje taikomas metodas „step by step“, kuris dar

44 — Pavyzdžiui, žr. 1978 m. liepos 13 d. Sprendimą *Milac* (8/78, Rink. p. 1721, 18 punktas), 1985 m. liepos 9 d. Sprendimą *Bozzetti* (179/84, Rink. p. 2301, 34 punktas) ir 1995 m. birželio 29 d. Sprendimą *SCAC* (C-56/94, Rink. p. I-1769, 28 punktas).

45 — Nuo 1971 m. Teisingumo Teismas yra iš esmės nusprendęs, kad tai, ar situacijos panašios, „turi būti vertinama atsižvelgiant į Bendrijos žemės ūkio politikos tikslus“ (1971 m. spalio 27 d. Sprendimas *Rheinmühlen Düsseldorf* (6/71, Rink. p. 823, 14 punktas). Taip pat žr. generalinio advokato F. Capotorti išvadą byloje *Ruckdeschel ir kt.* (1977 m. spalio 19 d. Sprendimas, 117/76 ir 16/77, Rink. p. 1753, ypač p. 1779).

46 — Tuo pačiu klausimu žr. 1987 m. kovo 11 d. Sprendimą *Rau Lebensmittelwerke ir kt. prieš Komisiją* (279/84, 280/84, 285/84 ir 286/84, Rink. p. 1069, 27–34 punktai): buvo nuspręsta, kad akcija „Kalėdų sviestas“ margarino, konkuruojančio produkto, atžvilgiu nėra diskriminacinė „atsižvelgiant į objektyvius skirtumus, būdingus atitinkamų rinkų teisiniams mechanizmams ir ekonominėms sąlygoms“. Taip pat žr. 1995 m. vasario 21 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimą *Campo Ebro ir kt. prieš Tarybą* (T-472/93, Rink. p. II-421, 84 ir kt. punktai): buvo nuspręsta, kad lygybės principui neprieštarauja reglamentas, kuriame numatoma pagalbą skirti tik cukraus gamintojams, nepaisant konkurencijos tarp cukraus ir izogliukozės, kadangi šių dviejų produktų situacija nebuvo panaši, atsižvelgiant į nagrinėjamo reglamento tikslą kompensuoti papildomas sąnaudas, atsirandančias saugojant produktų atsargas.

vadinamas „learning by doing“. Kaip pažymėjo dalyvaujančiosios institucijos, pagal Direktyvą 2003/87 įtvirtinta sistema buvo pirmoji tokia sistema pasaulyje. Ji turėjo būti pavyzdys ne tik Bendrijos subjektams, bet ir trečiosioms valstybėms ir todėl būtinai turėjo įrodyti savo veiksmingumą. Dėl sistemos naujumo ir joje reikalaujamo sukurti kontrolės, pranešimų ir tikrinimo mechanizmo sudėtingumo buvo būtina imtis tam tikrų atsargumo priemonių. Buvo geriau iš pat pradžių nekurti sistemos, kurios taikymo sritis apimtų didžiąją pramonės sektorių dalį ir didžiąją šiltnamio efektą sukeliančių dujų dalį. Pernelyg didelės ambicijos galėjo būti nesėkmės priežastis, kaip primena patarlė: vienu šūviu dviejų zuikių nenušausi.

45. Iš esmės, ypač srityse, kuriose gali kilti nežinomų visuomeninių pavojų ir (arba) kuriose teisės aktų leidėjas pradeda įgyvendinti naują politiką, dažnai yra išmintinga ir įprasta eksperimentuojant su nauja tvarka veikti atsargiai, ribojant taikymo sritį. Be to, valstybių narių teisėje yra leidžiamas arba net įtvirtinamas teisinis eksperimentas [47]. Pačioje Teisingumo Teismo praktikoje yra pripažintas teisės aktų laipsniško derinimo teisėtumas [48], pirmiausia atsižvelgiant į reglamentuotino „dalyko sudėtingumą“ [49]. Joje buvo pripažinta teisės aktų leidėjo diskrecija sprendžiant atliekamo laipsniško derinimo laiko ir tempo klausimus [50].

46. Taigi dėl paties savo pobūdžio teisinis eksperimentas sukelia sunkumų lygybės principo atžvilgiu. Pati „learning by doing“ idėja iš esmės reiškia, kad iš pradžių nauja politika taikoma tik ribotam skaičiui jos potencialių subjektų; todėl dirbtinai apribojama jos taikymo sritis, kad būtų patikrintos pasekmės prieš bet kokį jos normų išplėtimą visiems ūkio subjektams, kuriems, atsižvelgiant į tikslą, ji gali būti taikoma. Vis dėlto teisinio eksperimento teisėtumo pripažinimas negali paneigti galimos kritikos lygybės principo atžvilgiu. Taigi diskriminavimas, neišvengiamai susijęs su teisiniu eksperimentu, gali būti suderinamas su lygybės principu, tik jei yra tenkinami tam tikri reikalavimai.

47 — Teisė į teisinį eksperimentą taip pat yra pripažįstama vietos valdžios institucijoms pagal 1958 m. spalio 4 d. Prancūzijos konstitucijos 72 straipsnį po 2003 m. kovo 28 d. Konstitucijos peržiūros.

48 — Žr. 1984 m. vasario 29 d. Sprendimą *Rewe-Zentrale* (37/83, Rink. p. 1229, 20 punktas); 1999 m. birželio 17 d. Sprendimą *Socridis* (C-166/98, Rink. p. I-3791, 26 punktas) ir 2006 m. liepos 13 d. Sprendimą *Sam Mc Cauley Chemists ir Sadja* (C-221/05, Rink. p. I-6869, 26 punktas).

49 — Žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, Rink. p. I-929, 27 punktas) ir 1997 m. gegužės 13 d. Sprendimą *Vokietija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-233/94, Rink. p. I-2405, 43 punktas).

50 — Žr. minėto sprendimo *Rewe-Zentrale* 20 punktą ir 1991 m. balandžio 18 d. Sprendimą *Assurances du crédit prieš Tarybą ir Komisiją* (C-63/89, Rink. p. I-1799, 11 punktas).

47. Pirmiausia reikia, kad eksperimento priemonės būtų laikinos. Toks yra ginčijamos direktyvos atvejis. Jos 30 straipsnyje yra numatyta šio dokumento peržiūra atsižvelgiant į „įgytą patirtį“ ir „pasiektą pažangą stebint šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas“, kad į šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimų sistemą būtų įtraukti kiti pramonės sektoriai ir kitų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos. Taikydama šią nuostatą, Komisija pasiūlė įtraukti aviacijos veiklą [51]. Visų pirma siekdama sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas bent 20 %, palyginti su 1990 m. lygiais, ji pasiūlė į šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų sistemą Bendrijoje įtraukti, pirma, CO_2, išmetamą naftos chemijos produktų, amoniako ir aliuminio gamybos metu, ir, antra, N_2O, išmetamą gaminant azoto, adipo ir glioksilo rūgštis, bei perfluoranglia-vandenilius, kuriuos išmeta aliuminio pramonės sektorius [52].

48. Toliau reikia, kad eksperimento priemonės taikymo srities apribojimas atitiktų objektyvius kriterijus. Taigi šioje byloje šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemos taikymas arba jos netaikymas turi būti pagrįstas argumentais, susijusiais su pagal direktyvą siekiamais tikslais. Kaip jau priminiau, ja siekiama šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas sumažinti kuo mažesne kaina, t. y. kuo mažiau kenkiant ekonomikos plėtrai ir užimtumui [53]. Šiuo tikslu Bendrijos teisės aktų leidėjas nusprendė šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą taikyti pirmiausia anglies dioksidui, kadangi 1999 m. CO_2 sudarė daugiau nei 80 % šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų Bendrijoje ir anglies dioksido emisijų stebėjimas galėjo suteikti geros kokybės, nekintamu pagrindu gautų duomenų, o kitų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų stebėjimas kol kas būtų sukėlęs pernelyg daug problemų [54]. Todėl į ginčijamos direktyvos taikymo sritį jis įtraukė tik pramonės sektorius, kurie išmesdavo daugiausia CO_2, motyvuodamas tuo, kad juo didesnės yra tam tikro pramonės sektoriaus emisijos, juo mažiau fiksuotų sąnaudų naštą (emisijų apskaičiavimas ir deklaravimas, nepriklausomos organizacijos atliekamas jų patikrinimas, darbuotojų, kurie užsiimtų emisijų perleidimu, mokymas ir įdarbinimas), kurią sukuria leidimų sistema ir kurią turės patirti visi susiję ūkio subjektai, jaus mažos įmonės, turinčios tik nedidelį kiekį leidimų, kuriuos galima perleisti, ir galima nauda, kurią jos gali gauti iš leidimų sistemos, neišvengiamai yra mažesnė nei ta, kurią gali gauti daug dujų išmetantys ūkio subjektai.

51 — 2006 m. gruodžio 20 d. direktyvos pasiūlymas, COM(2006) 818 galutinis.

52 — 2008 m. sausio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą 2003/87, siekiant patobulinti Bendrijos šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą ir išplėsti jos taikymo sritį, pasiūlymas, COM(2008) 16 galutinis.

53 — Žr. Direktyvos 2003/87 penktą konstatuojamąją dalį.

54 — Žr. 2001 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB, COM(2001) 581 galutinis, pasiūlymo motyvų 10 punktą.

49. Tai, kad pasirenkamos labiausiai už šiltnamio efektą „atsakingos“ dujos ir atsižvelgiama į šių dujų kiekį, išmetamą kiekvieno pramonės sektoriaus, neabejotinai yra objektyvūs kriterijai. Tačiau ieškovės pagrindinėje byloje nesutinka, kad CO_2 emisijų kiekiai yra lemiamas kriterijus. Jos cituoja Europos išmetamų teršalų registro 2001 m. duomenis, pagal kuriuos visos chemijos pramonės CO_2 emisijos sudarė 5,35 %, aliuminio sektoriaus – 2 % visos pramonės veiklos Europos Sąjungoje, o plieno sektoriaus emisijos buvo 5,4 %, stiklo, keramikos ir statybinių medžiagų sektoriaus – 2,7 %, o popieriaus ir spausdinimo sektoriaus – 1 %. Tačiau šiais skaičiais negalima remtis, nes, kaip pažymėjo dalyvaujančiosios institucijos, kiekviename iš atitinkamų sektorių nėra atskirtos tiesioginės [55] ir netiesioginės [56] emisijos. Tačiau, kadangi degimo įrenginių, kurių šiluminė galia viršija 20 MW, netiesioginėms emisijoms pačioms savaime yra taikomos energetikos sektoriaus nuostatos, teisės aktų leidėjas nusprendė atsižvelgti tik į tiesioginių CO_2 emisijų kiekį kituose sektoriuose. Be to, tai, kad į CO_2 emisijas atsižvelgiama tik jų išmetimo momentu ir tik išmetimo vietoje, atitinka EB 174 straipsnyje įtvirtintus principus, kad žala aplinkai turi būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad ją atlygina teršėjas. Šiuo atžvilgiu, remiantis tyrimu, kurį cituoja visos dalyvaujančiosios institucijos ir kuriuo rėmėsi Bendrijos teisės aktų leidėjas, juodosios metalurgijos sektoriaus situacija, priešingai nei teigia ieškovės pagrindinėje byloje, nėra tokia pati, kaip aliuminio ir plastiko sektorių: 1990 m. tiesioginės CO_2 emisijos juodosios metalurgijos (ketus ir plienas) sektoriuje buvo 174,8 mln. tonų, o spalvotųjų metalų sektoriuje – 16,2 mln. tonų o chemijos sektoriuje – 26,2 mln. tonų.

50. Ieškovės pagrindinėje byloje atsikerta, kad buvo įtrauktas popieriaus ir celiuliozės sektorius, nors jis 1990 m. išmesdavo tik 10,6 mln. tonų tiesioginių CO_2 emisijų, t. y. gerokai mažiau nei chemijos pramonės sektorius ir net mažiau nei spalvotųjų metalų sektorius. Bet Bendrijos teisės aktų leidėjas taip pat atsižvelgė į tai, ar administraciniu požiūriu yra įmanoma įtraukti pramonės sektorius į leidimų sistemą. Kad ši sistema gerai veiktų, reikia prie kiekvieno įrenginio sukurti sudėtingą kontrolės mechanizmą, todėl jei iš pat pradžių būtų įtraukti sektoriai, kuriuose yra daug įrenginių, palyginti su bendru jų išmetamų emisijų kiekiu, kiltų pavojus, kad kontrolės mechanizmas taps pernelyg sudėtingas ir atitinkamai bus pakenkta emisijų stebėjimo kokybei bei duomenų patikimumui, o pastebimos naudos aplinkai nebūtų. Bendrijoje yra ypač daug chemijos pramonės įrenginių – apie

55 — T. y. emisijos, kai dujos išmetamos prekės gamybos vietoje vykstant jos gamybos procesui.

56 — T. y. emisijos, kai dujos išmetamos ankstesniu gamybos ciklo etapu, pavyzdžiui, dujos, kurias išmeta elektrinė, gaminanti energiją, kuri paskui buvo panaudota tam tikrų prekių gamybos procese.

34 000 vienetų [57]. Atvirkščiai, popieriaus sektorius yra labai koncentruotas. Tai, kad atsižvelgiama į administracinius sunkumus, susijusius su leidimų sistemos valdymu, atitinka ginčijamos direktyvos 1 straipsnyje įtvirtintą tikslą skatinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų „taupų ir ekonomiškai efektyvų“ mažinimą. Be to, Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad siekis išvengti neproporcingų administracinių išlaidų gali objektyviai pagrįsti skirtingą vertinimą [58].

51. Į šį argumentą, susijusį su administraciniais sunkumais, ieškovės pagrindinėje byloje per posėdį vis dėlto atsikirto, kad chemijos sektoriuje tik nedaugelis įrenginių išmeta didžiąją anglies dioksido emisijų dalį, todėl reikėjo vertinti atsižvelgiant į atskirus įrenginius, o ne į visą sektorių, ir įtraukti chemijos įrenginius, kurie viršija tam tikrą emisijų ribą. Tačiau dėl tokio požiūrio tame pačiame sektoriuje būtų nevienodai vertinami dideli ir maži įrenginiai, tarp kurių yra labai didelė konkurencija.

52. Tiesa, kad administracinio veiksmingumo argumentas mažiau pateisina aliuminio sektorius neįtraukimą, nes šis sektorius yra koncentruotas panašiai kaip popieriaus sektorius. Bet jame yra labai didelė tarptautinė konkurencija. Todėl jei nėra galimybės įtraukti dėl leidimų sistemos atsirandančių sąnaudų, nerizikuojant prarasti rinkos dalių, gali kilti pagunda aliuminio pramonės įrenginius perkelti į trečiąsias šalis, kurios nėra saistomos Kioto protokolo tikslų. Šiuo atžvilgiu visiškai kitokia yra popieriaus ir celiuliozės sektoriaus situacija: kaip per posėdį pažymėjo Komisija, jo perkėlimo į kitas šalis rizika yra minimali, nes įrenginius perkelti toliau nuo žaliavos pirkimo šaltinių ir tarptautinės konkurencijos nėra paprasta, mat tokių produktų, kurių vieneto kaina maža, tolimi vežimai nėra pelningi.

57 — Žr. minėtos 2001 m. spalio 23 d. Direktyvos pasiūlymo motyvų 11 punktą.

58 — Žr. 1983 m. vasario 23 d. Sprendimą *Wagner* (8/82, Rink. p. 371, 19–21 punktai).

53. Tiesa, kad juodosios metalurgijos sektoriuje taip pat labai stipri tarptautinė konkurencija ir yra gamybos perkėlimo į šalis, kurios nesiekia Kioto protokolo tikslų, rizika. Tačiau šio sektoriaus CO_2 emisijos neturi nieko bendra su aliuminio sektoriaus emisijomis ir jos daugiau nei dešimt kartų didesnės, todėl yra pateisinama nuo pat pradžių jam taikyti šiltnamio efektą sukeliančių dujų leidimų sistemą.

54. Taigi iš to, kas išdėstyta, matyti, kad net jei tam tikri ieškovių kaltinimai lygybės principo atžvilgiu nėra visiškai nepagrįsti ir galėjo nacionaliniam teismui sukelti teisėtų abejonių, kuriomis pagrįstas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl ginčijamos direktyvos galiojimo, neatrodo, kaip buvo išdėstyta šioje išvadoje, kad įgyvendinant lygybės principą buvo neprotingai pasirinkti kriterijai ir nustatyta jų pusiausvyra, ypač kalbant apie teisinį eksperimentą. Paaiškėjo, kad argumentus, kuriuos dalyvaujančiosios institucijos nurodė gindamos teisinę priemonę, galima pagrįsti. Be abejo, buvo galima padaryti kitokį pasirinkimą ir galbūt net buvo geresnis sprendimas. Tačiau šis vertinimas nepriklauso teismo kompetencijai. Jei galimi keli pasirinkimai, vienodai nutolę nuo absoliučios ir objektyvios tiesos, koks teismas galėtų prisiimti atsakomybę ir atsisakyti vieno iš jų? Jei Teisingumo Teismas pasuktų šiuo keliu, teisėtumo kontrolė netektų objektyvumo, ir jis turėtų savo ekonomikos politikos vertinimu pakeisti Bendrijos teisės aktų leidėjo vertinimą [59] ir atitinkamai pasikėsinti į jo politinę atsakomybę, pažeisdamas valdžių padalijimo principą. Dėl visų šių priežasčių neatrodo, kad direktyva yra pažeidžiamas lygybės principas.

55. Tai, kad 2008 m. direktyvos pasiūlyme antruoju etapu siūloma įtraukti aliuminio pramonę ir chemijos sektorių, nors nepasikeitė šių sektorių CO_2 emisijų kiekis, jų įrenginių skaičius ir tai, kaip juos veikia tarptautinė konkurencija, negali paneigti šios išvados ir įrodyti, jog tai, kad jie nebuvo įtraukti nuo pat pradžių, buvo akivaizdi vertinimo klaida taikant lygybės principą. Iš esmės, kaip per posėdį pažymėjo Taryba ir Komisija, kriterijai negali būti vertinami

59 — Tuo, kad siekiama išvengti tokio teisėtumo kontrolės iškraipymo, ir yra grindžiamas pats šios kontrolės ribojimas (pavyzdžiui, žr. 1973 m. kovo 14 d. Sprendimą *Westzucker* (57/72, Rink. p. 321, 14 punktas) ir 1997 m. gegužės 13 d. Sprendimą *Vokietija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-233/94, Rink. p. I-2405, 56 punktas).

vienodai tuo metu, kai sistema yra kuriama ir kai priimamas sprendimas įtraukti tam tikrus sektorius į jau išbandytą sistemą. Tai tam tikru požiūriu ir sudaro metodo „step by step“ esmę.

Dėl to iš esmės sumažės jų pelnas ir atitinkamai – investavimo galimybės.

2. Dėl vienodo skirtingų situacijų derinimo

56. Ieškovės pagrindinėje byloje teigia, kad juodosios metalurgijos sektoriaus situacija nėra tokia pati kaip kitų pramonės sektorių, patenkančių į ginčijamos direktyvos taikymo sritį. Skirtingai nei šiuose sektoriuose, jame nėra techninių galimybių artimiausioje ateityje sumažinti CO_2 emisijas. Todėl juodosios metalurgijos įmonėms reikės gauti papildomus leidimus, tačiau jos patiria didelę tarptautinę konkurenciją, skirtingai nei įmonės kituose sektoriuose, kuriems taikoma leidimų sistema, ir negalės įtraukti su leidimais susijusių sąnaudų į klientams taikomas kainas neprarasdamos rinkos dalių.

57. Ieškovių pagrindinėje byloje argumentams negalima pritarti. Pirmiausia reikia pažymėti, jog per posėdį Prancūzijos vyriausybė nesutiko, kad juodosios metalurgijos įmonės negali pastebimai sumažinti savo anglies dioksido emisijų, ir nurodė kelias technologijas, kurios gali būti taikomos šiuo tikslu. Juo labiau net darant prielaidą, kad taip nėra ir kad juodosios metalurgijos pramonės situacija šiuo atžvilgiu iš tikrųjų yra kitokia, Bendrijos teisės aktų leidėjas tinkamai atsižvelgė į šį situacijų skirtumą. Iš esmės Direktyvos 2003/87 III priedo 3 punkte valstybės narės įpareigojamos skirstydamos kvotas atsižvelgti į galimybes, tarp jų ir technines, sumažinti emisijas, atsirandančias vykdant veiklą, kuriai taikoma leidimų sistema. Be to, iš to, kas buvo pasakyta per posėdį, matyti, kad visas grupės *Arcelor* emisijas apėmė nemokamai išduoti leidimai ir kad iš *Arcelor* 2006 m. balanso matyti net nauda, gauta iš parduotų perteklinių leidimų. Taip pat, atsižvelgiant į kontrolės ribojimą, susijusį su šioje srityje Bendrijos teisės aktų leidėjui pripažįstama diskrecijos teise, negali būti priimtas kaltinimas dėl lygybės principo pažeidimo, padaryto vienodai vertinant skirtingas situacijas.

IV – Išvada

58. Remdamasis išdėstytais argumentais, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Conseil d'État* klausimą:

„Nagrinėjant pateiktą klausimą nebuvo nustatyta jokia aplinkybė, kuri galėtų turėti įtakos 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB, galiojimui."