NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

M. POIARES MADURO

prednesené 21. mája 2008 [1]

1. Otázka, ktorá je predmetom daného návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa týka zlučiteľnosti so zásadou rovnosti systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov zavedeného smernicou Spoločenstva a predpokladá vykonanie komplexného posúdenia skutkových okolností. Môže sa zdať paradoxné, že rovnaká technická otázka viedla k vydaniu rozsudku zásadného významu o vzťahoch medzi vnútroštátnym ústavným právom a právom Spoločenstva. Približne dvadsať rokov po vyhlásení rovnakým vnútroštátnym súdom rozsudku Nicolo, [2] ktorý sa zaoberal otázkou prednosti práva Spoločenstva pred zákonmi, rozsudok Arcelor, vydaný Assemblée du contentieux du Conseil d'État 8. februára 2007, zásadným spôsobom spresňuje vzťahy medzi francúzskou ústavou a právom Spoločenstva, ako aj spôsoby spolupráce medzi Súdnym dvorom a francúzskym správnym súdnictvom, ak sa na správnom súde napadne ústavnosť smernice Spoločenstva. Zdanlivý paradox teda spočíva v tom, že spochybnenie platnosti smernice z pohľadu zásady rovnosti Spoločenstva, ako uvidíme neskôr, sa zrodilo z napadnutia ústavnosti tejto smernice. Predmetná vec preto Súdnemu dvoru poskytuje príležitosť, aby aj on spresnil povahu vzťahov medzi vnútroštátnymi ústavami a právom Spoločenstva. Bude tak môcť rozptýliť určité obavy z prípadného konfliktu, ktoré, ako uvidíme ďalej, sú úplne nedôvodné vzhľadom na spoločné ústavné základy, na ktorých spočívajú vnútroštátne právne poriadky a právny poriadok Spoločenstva.

2. Samotná prejudiciálna otázka tiež nie je bezvýznamná. Spochybňuje zákonnosť legislatívneho textu, ktorý je jedným z hlavných stavebných kameňov politiky Spoločenstva v oblasti ochrany životného prostredia. Vyzýva Súdny dvor, aby sa vyjadril k vzťahom, ktoré sú už z povahy dialektické, medzi legislatívnym pokusom a normatívnymi požiadavkami rovnosti zaobchádzania.

I — Právny rámec

3. Právny predpis spochybnený touto vecou bol Spoločenstvom a členskými štátmi prijatý s cieľom vykonať záväzky, ktoré na seba vzali na základe Kjótskeho protokolu k rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy (ďalej len „Kjótsky protokol"). Uvedený protokol, prijatý 11. decembra 1997,

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Pozri Conseil d'État, Ass., 20. októbra 1989, Lebon, s. 190.

sa snaží o zníženie celkového množstva emisií skleníkových plynov v rokoch 2008 — 2012 o najmenej 5 % v porovnaní s úrovňou z roku 1990. Týmto protokolom, ktorý bol Spoločenstvom schválený rozhodnutím z 25. apríla 2002, sa Európske spoločenstvo a jeho členské štáty zaviazali, že v rokoch 2008 až 2012 znížia svoje emisie skleníkových plynov o 8 % v porovnaní s úrovňou z roku 1990, a dohodli sa na spoločnom plnení týchto záväzkov.

4. Bez toho, aby Spoločenstvo a jeho členské štáty počkali na nadobudnutie účinnosti Kjótskeho protokolu, ku ktorému došlo 16. februára 2005, rozhodli sa svoje záväzky splniť s predstihom. Na tento účel Európsky parlament a Rada prijali 13. októbra 2003 na základe článku 175 ods. 1 ES smernicu 2003/87/ES. [3] Táto smernica nadobudla účinnosť 25. októbra 2003 a lehota na jej prebratie sa stanovila na 1. január 2005.

5. Na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom smernica 2003/87 stanovuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov. V prvej fáze od roku 2005 do roku 2007 sa smernica podľa svojho článku 4 vzťahuje iba na jeden zo skleníkových plynov uvedených v jej prílohe II, a to na oxid uhličitý (alebo CO_2), a iba na emisie pochádzajúce z činností vymenovaných v prílohe I. Systém obchodovania s emisnými kvótami, ktorý zavádza, sa tak v tejto prvej fáze vzťahuje iba na činnosti v odvetví energie, výroby a spracovania železných kovov (surové železo, oceľ), spracovania nerastov (cement, sklo, keramika) a výroby papieroviny, papieru a lepenky. Článok 30 smernice 2003/87 však stanovuje možnosť preskúmania, na základe ktorého sa môže zmeniť a doplniť príloha I uvedenej smernice, a teda zaradiť do nej ďalšie činnosti a emisie iných skleníkových plynov.

6. Podľa článku 4 smernice 2003/87 musí každé zariadenie, ktoré vykonáva činnosť podľa prílohy I smernice, majúcu za následok emisie CO_2, získať povolenie príslušného orgánu. Povolenie sa vydá iba vtedy, ak je prevádzkovateľ schopný monitorovať emisie CO_2 a podávať o nich správy. Celkové množstvo emisných kvót pridelených jednotlivými členskými štátmi prevádzkovateľom zariadení uvedených v prílohe I sa odvíja od národného alokačného plánu. Alokačný plán stanovuje pre prvé trojročné obdobie a následné päťročné obdobia nielen celkové množstvo emisných kvót, ktoré má členský štát v úmysle prideliť na dané obdobie, ale aj základné kritériá, podľa ktorých ich mieni prideľovať.

7. Článok 10 smernice ukladá členským štátom povinnosť prideliť pre prvú fázu zadarmo aspoň 95 % emisných kvót a pre druhú fázu aspoň 90 %. Nakoniec podľa

3 — Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. ES L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631).

článku 12 môžu byť kvóty prenesené medzi osobami v rámci Spoločenstva a medzi osobami zo Spoločenstva a osobami z tretích krajín.

8. Smernica 2003/78 bola do francúzskeho právneho poriadku prebratá nariadením z 15. apríla 2004 o zriadení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, pričom úprava podrobných vykonávacích ustanovení sa vyhradila dekrétu Conseil d'État. Na tomto základe sa prijal dekrét č. 2004-832 z 19. augusta 2004.

II — Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

9. Spoločnosť Arcelor a ďalšie oceliarske spoločnosti sa 12. júla 2005 obrátili na prezidenta republiky, predsedu vlády, ministerku ekológie a trvalo udržateľného rozvoja a ministra priemyslu so žiadosťou o zrušenie článku 1 dekrétu č. 2004-832 z 19. augusta 2004 v časti, ktorá stanovuje, že toto nariadenie sa použije na zariadenia v oceliarskom odvetví. Vzhľadom na to, že žiadateľky nemali so svojou žiadosťou úspech, podali 15. novembra 2005 žalobu na Conseil d'État pre prekročenie právomoci, ktorá smerovala proti implicitnému zamietnutiu zrušenia, a navrhli, aby bola príslušným správnym orgánom uložená povinnosť zrušiť predmetné ustanovenia. Na podporu svojej žaloby poukazovali na porušenie viacerých ústavných zásad, ako sú právo vlastniť majetok, sloboda podnikania a zásada rovnosti.

10. Conseil d'État vo svojom rozhodnutí uviedla, že článok 1 sporného dekrétu, ktorý podriadil oceliarske činnosti systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, iba presne prebral obsah smernice 2003/87. Príloha I uvedenej smernice, ktorou sa upravuje výpočet činností, na ktoré sa smernica uplatní, okrem toho uvádza, pokiaľ ide o oxid uhličitý, „výrobu a spracovanie železných kovov", teda „zariadenia na praženie alebo spekanie kovových rúd (vrátane sírnikovej rudy)" a „zariadenia na výrobu surového železa alebo ocele (z prvotných alebo druhotných surovín) vrátane kontinuálneho liatia, s kapacitou väčšou ako 2,5 tony za hodinu". Rovnako článok 1 dekrétu z 19. augusta 2004 stanovuje, že „tento dekrét sa vzťahuje na zariadenia zatriedené na účely ochrany životného prostredia, ktoré vyrábajú alebo spracovávajú železné kovy, vyrábajú energiu, nerastné produkty, papier alebo papierovinu a spĺňajú kritériá stanovené v prílohe k tomuto dekrétu, pokiaľ ide o ich emisie oxidu uhličitého do ovzdušia"; a bod II-A prílohy uvedeného dekrétu stanovuje, že z dôvodu výroby a spracovania železných kovov sa vzťahuje na „zariadenia na praženie alebo spekanie kovových rúd vrátane sírnikovej rudy" a „zariadenia na výrobu surového železa alebo ocele (z prvotných alebo druhotných surovín) vrátane kontinuálneho liatia, s kapacitou väčšou ako 2,5 tony za hodinu". Ako Conseil d'État správne uvádza, prevzatie obsahu smernice si vynútila samotná smerni-

ca, lebo vylúčila možnosť, aby členský štát vyňal činnosti uvedené v jej prílohe I z rozsahu pôsobnosti systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov.

11. Kritika ústavnosti dekrétu by teda znamenala nepriame spochybnenie zlučiteľnosti samotnej smernice s francúzskou ústavou. V tejto súvislosti Conseil d'État najprv pripomína nadradenosť ústavy vo vnútroštátnom právnom poriadku. Poukazuje však na to, že zo skutočnosti, že ústavodarca prijal účasť Francúzskej republiky na európskom projekte, formulovanej v článku 88-1 francúzskej ústavy zo 4. októbra 1958, vyplýva „ústavná povinnosť vykonania smerníc", ktorej preto v zásade nemožno nijako brániť. Z toho vyplýva, že preskúmanie toho, či smernica dodržiava zásady a pravidlá ústavnej hodnoty, môže byť Conseil d'État vykonané iba vtedy, ak neexistuje ekvivalentná ochrana, teda ak neexistuje pravidlo alebo všeobecná zásada práva Spoločenstva, ktorá by vzhľadom na svoju povahu a pôsobnosť a na to, ako je vykladaná pri súčasnom stave judikatúry Spoločenstva, zaručila, že vďaka jej uplatneniu bude účinne chránené namietané ustanovenie alebo ústavná zásada. Pokiaľ však zodpovedajúca ochrana existuje, vnútroštátny súd „prevedie" [4] konflikt medzi normou Spoločenstva a vnútroštátnou ústavnou normou do sféry Spoločenstva: dôvod vychádzajúci z porušenia pravidiel alebo zásad ústavnej hodnoty je prekvalifikovaný a kritika ústavnosti smernice sa stáva spochybnením jej platnosti z pohľadu práva Spoločenstva; posúdenie opodstatnenosti takéhoto spochybnenia je v prípade závažného problému prenesené na Súdny dvor v súlade s judikatúrou Foto-Frost [5].

12. Conseil d'État, ktorá sa pri svojom preskúmaní pridŕžala tohto smeru, najskôr konštatuje, že právo vlastniť majetok a sloboda podnikania sú v rovnakom rozsahu zaručené aj právnym poriadkom Spoločenstva a že podľa nej nemožno, pokiaľ ide o spornú smernicu, tvrdiť, že ich porušuje. Čo sa týka výhrady, že bola porušená ústavná zásada rovnosti v dôsledku toho, že s rozdielnymi situáciami sa zaobchádzalo rovnako, francúzsky správny súd ju odmieta ako irelevantnú, lebo ústavná zásada rovnosti na rozdiel od zásady rovnosti Spoločenstva nevyžaduje, aby sa s rozdielnymi situáciami zaobchádzalo rozdielne. [6]

13. Zostáva vyrovnať sa s dôvodom vychádzajúcim z porušenia ústavnej zásady rovnosti, ktoré bolo údajne spôsobené rozdielnym zaobchádzaním s porovnateľnými

4 — Preberám vhodne zvolený výraz, ktorý použil vládny komisár Matthias Guyomar vo svojich návrhoch k tejto veci, RFDA 2007, s. 384, osobitne s. 394.

5 — Rozsudok z 22. októbra 1987, 314/85, Zb. s. 4199.

6 — Pozri v tomto zmysle Conseil d'État, Ass., z 28. marca 1997, spoločnosť Baxter, Lebon, s. 114, a Conseil d'État, Sect., z 19. marca 2007, Le Gac, žaloba č. 300467 a i.

situáciami. Conseil d'État v tejto súvislosti uvádza, že existuje všeobecná zásada práva Spoločenstva, ktorá vďaka významu, ktorý jej priznáva judikatúra Súdneho dvora, „zaručuje účinnosť ústavnej zásady". Smernica z 13. októbra 2003 však z pohľadu tejto zásady vyvoláva vážne problémy. Pochybnosti vnútroštátneho súdu týkajúce sa jej platnosti vyplývajú z týchto úvah: podniky z odvetvia plastov a hliníka sú, zdá sa, v podobnej situácii ako odvetvie oceliarstva, pretože vypúšťajú rovnaké skleníkové plyny ako tie, ktorých emisie mala smernica z 13. októbra 2003 v úmysle obmedziť, a sú v postavení konkurentov oceliarskeho priemyslu, lebo vyrábajú materiály, ktorými možno čiastočne nahradiť materiály vyrábané oceliarskym priemyslom; napriek tomu sa s nimi zaobchádza rozdielne, pretože sa na ne nevzťahuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov; k existencii objektívneho odôvodnenia takéhoto rozdielu treba pristupovať s opatrnosťou, aj keď rozhodnutie, že podniky z odvetvia plastov a hliníka nebudú ako také do systému okamžite zahrnuté, sa uskutočnilo s prihliadnutím na pomernú časť ich emisií v porovnaní s celkovým množstvom emisií skleníkových plynov a na nutnosť zabezpečiť postupné zavedenie uceleného mechanizmu.

14. Z tohto dôvodu Conseil d'État považovala za nevyhnutné položiť Súdnemu dvoru otázku týkajúcu sa platnosti smernice z 13. októbra 2003 z hľadiska zásady rovnosti, keďže stanovuje, že systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov sa uplatní na zariadenia oceliarskeho odvetvia bez toho, aby do tohto systému boli zahrnuté podniky z odvetvia hliníka a plastov.

III — Posúdenie

15. Môže sa zdať, že ak bola Conseil d'État vyzvaná, aby posúdila súlad smernice z 13. októbra 2003 s francúzskou ústavou, ocitla sa pred neriešiteľnou úlohou, ako zlúčiť nezlučiteľné: ako zabezpečiť ochranu ústavy vo vnútroštátnom právnom poriadku bez toho, aby bola porušená existenciálna požiadavka prednosti práva Spoločenstva? Táto súbežná požiadavka právnej suverenity je priamym prejavom právneho pluralizmu, ktorý je typický pre európsku integráciu. Z riešenia, ktoré zvolil vnútroštátny súd, vznikla táto prejudiciálna otázka. Aj keď je toto riešenie zatiaľ ďaleko od toho, aby viedlo k porušeniu jednotného uplatňovania práva Spoločenstva, prinútilo vnútroštátny súd, aby si návrhom na začatie prejudiciálneho konania vyžiadal pomoc Súdneho dvora, aby sa tak zaručilo, že akty Spoločenstva budú ctiť hodnoty a zásady, ktoré uznáva aj jeho vnútroštátna ústava. Vzhľadom na to, že samotná únia je založená na ústavných zásadách, ktoré sú spoločné členským štátom, ako pripomína článok 6 ods. 1 ZEÚ, nie je na tomto postupe nič prekvapivé. Conseil d'État od Súdneho dvora v skutočnosti nepožaduje, aby overil súlad aktu Spoločenstva s určitými vnútroštátnymi ústavnými hodnotami — to by inak ani nemohol —, ale aby preskúmal jeho zákonnosť z hľadiska obdobných európskych ústavných hodnôt. Touto cestou sa tak zlúčilo to, čo sa na prvý pohľad zdalo nezlučiteľné. Európska únia a vnútroštátne právne poriadky sú založené na rovnakých základných právnych hodno-

tách. Zatiaľ čo vnútroštátne súdy majú povinnosť zabezpečiť dodržiavanie týchto hodnôt v rámci pôsobnosti svojich ústav, v právnom poriadku Spoločenstva je za to isté zodpovedný Súdny dvor.

16. Článok 6 ZEÚ vyjadruje úctu k vnútroštátnym ústavným hodnotám. Poskytuje tiež nástroje, ktorými možno zabrániť skutočnému konfliktu s týmito hodnotami, najmä tým, že upravuje ústavné základy Únie v ústavných zásadách, ktoré sú spoločné členským štátom. Týmto ustanovením si členské štáty zabezpečili, aby právo Únie neohrozovalo základné hodnoty ich ústav. Zároveň však odovzdali zodpovednosť za ochranu týchto hodnôt v rámci pôsobnosti práva Spoločenstva Súdnemu dvoru. V tomto ohľade má Conseil d'État pravdu, keď predpokladá existenciu totožnosti medzi základnými hodnotami svojej ústavy a hodnotami právneho poriadku Spoločenstva. Treba však zdôrazniť, že táto štrukturálna zhoda môže byť zaručená iba na systémovej úrovni a že ju možno zaručiť iba na úrovni Spoločenstva prostredníctvom mechanizmov stanovených Zmluvou. Táto systémová totožnosť je pripomenutá v článku 6 ZEÚ a práve ona zaručuje, že nebudú porušené vnútroštátne ústavy, aj keď ich už nemožno použiť ako referenčné normy na preskúmanie zákonnosti aktov Spoločenstva. Ak by išlo o takýto prípad, mohla by vzhľadom na významné odlišnosti obsahu a nástrojov ochrany vnútroštátnych ústav nastať situácia, že pri uplatňovaní aktov Spoločenstva dôjde v jednom členskom štáte k odchýlkam, zatiaľ čo v inom nie. Takýto výsledok by bol v rozpore so zásadami uvedenými v článku 6 ZEÚ a konkrétne s chápaním Spoločenstva ako spoločenstva práva. Inak povedané, ak by bolo možné dovolávať sa vnútroštátnych ústav na účely presadenia selektívneho a diskriminačného uplatnenia noriem Spoločenstva na území Únie, bol by tým paradoxne narušený súlad právneho poriadku Spoločenstva s ústavnými tradíciami spoločnými členským štátom. Súdny dvor preto vo veci Internationale Handelsgesellschaft rozhodol, že: „na platnosť opatrenia Spoločenstva alebo na jeho účinky v rámci členského štátu nemôže mať vplyv, že sa namieta porušenie základných práv formulovaných ústavou členského štátu alebo zásad určitej vnútroštátnej ústavnej štruktúry“.[7] Prednosť práva Spoločenstva je teda skutočne existenciálnou požiadavkou právneho poriadku spoločenstva práva.

17. Článok 6 ZEÚ sa uspokojil s tým, že zdôraznil to, čo vyplývalo z tejto existenciálnej požiadavky, a síce, že preskúmanie zlučiteľnosti aktov Spoločenstva s ústavnými hodnotami a zásadami členských štátov môže byť vykonané iba prostredníctvom samotného práva Spoločenstva a v podstate sa obmedzuje na základné hodnoty, ktoré sú súčasťou spoločných ústavných tradícií. Vzhľadom na to, že právo Spoločenstva takto integrovalo ústavné hodnoty členských štátov, musia ústavy členských štátov prispôsobiť svoje nároky na nadradenosť tak, aby bola splnená existenciálna požiadavka prednosti práva Spoločenstva v rámci jeho pôsobnosti. To neznamená, že vnútroštátne súdy nehrajú

7 — Rozsudok zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. s. 1125, bod 3.

žiadnu úlohu pri výklade všeobecných zásad a základných práv Spoločenstva. Naopak, samotnej povahe ústavných hodnôt Únie ako spoločných ústavných hodnôt členských štátov je vlastné, že musia byť spresňované a rozvíjané Súdnym dvorom v nepretržitom dialógu s vnútroštátnymi súdmi, najmä s tými, ktoré sú zodpovedné za autentický výklad vnútroštátnych ústav. Konanie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania je vhodným nástrojom tohto dialógu a práve v tomto kontexte musí byť položená otázka chápaná.

18. S ohľadom na tieto úvodné pripomienky sa zdá, že návrh na začatie prejudiciálneho konania má za cieľ získať od Súdneho dvora odpoveď na dve otázky. Prvá otázka sa týka bodov, na ktoré sa môže vzťahovať preskúmanie platnosti spornej smernice. Ide o otázku rozsahu preskúmania platnosti. Druhá otázka je samotným predmetom prejudiciálnej otázky. Ide o otázku súladu spornej smernice so zásadou rovnosti.

„v rozsahu, v akom stanovuje, že systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov sa uplatní na zariadenia z oceliarskeho odvetvia bez toho, aby do tohto systému boli zahrnuté podniky z odvetvia hliníka a plastov“. Žalobkyne v konaní vo veci samej však žiadajú, aby Súdny dvor rozšíril svoje preskúmanie platnosti na ďalšie dôvody týkajúce sa zákonnosti, z ktorých väčšina bola, pokiaľ ide o ich podstatu, už uplatnená v rámci vnútroštátneho súdneho konania. Tieto dôvody poukazujú na porušenie zásady rovnosti spočívajúce v tom, že smernica stanovuje, že s rozdielnymi situáciami sa zaobchádza rovnako, v porušení slobody usadiť sa, práva vlastniť majetok, práva na slobodný výkon povolania a zásad proporcionality a právnej istoty.

20. Sú tieto žalobné dôvody uvedené žalobkyňami v konaní vo veci samej prípustné? V akom rozsahu môže Súdny dvor preskúmať zákonnosť, ak sa mu predloží prejudiciálna otázka týkajúca sa posúdenia platnosti?

A — *Rozsah preskúmania platnosti*

19. Prejudiciálna otázka o platnosti položená vnútroštátnym súdom sa týka iba súladu smernice 2003/87 so zásadou rovnosti

21. Platí, že preskúmanie vykonané Súdnym dvorom v rámci konania o návrhu na začatie prejudiciálneho konania je vymedzené otázkou položenou vnútroštátnym súdom.

Účastníci konania nemôžu zmeniť jej obsah [8] a Súdny dvor ich k tomu nemôže vyzvať. [9] Dôvodom je, že článok 234 ES zavádza priamu spoluprácu medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi prostredníctvom nesporného konania, ktoré nijako nezávisí od podnetu účastníkov konania a v priebehu ktorého sú účastníci konania iba vyzvaní, aby sa k veci vyjadrili. [10] Súdna spolupráca, ktorú toto ustanovenie upravuje, sa zakladá na jasnom rozdelení úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom tak, že výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a ktorý musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, prináleží, aby s prihliadnutím na osobitosti prípadu posúdil potrebu rozhodnutia o prejudiciálnej otázke na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru. [11] K týmto hmotnoprávnym dôvodom, ktoré sa viažu k samotnej podstate konania o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa pripája ďalší dôvod procesnoprávnej povahy, a to ten, že akákoľvek zmena podstaty prejudiciálnych otázok by sa dotkla povinnosti Súdneho dvora dať vládam členských štátov a dotknutým osobám možnosť predložiť ich pripomienky podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora (predtým článok 20), pretože podľa tohto ustanovenia sa dotknutým osobám oznamuje iba rozhodnutie vnútroštátneho súdu. [12]

22. Dodržiavanie právomoci vnútroštátneho súdu pri vymedzovaní rámca, v akom bude skúmaná prejudiciálna otázka, iste nevylučuje určitú pružnosť. Ak je teda prejudiciálna otázka formulovaná otvorene, to znamená ak jej znenie uvádza príčiny neplatnosti iba príkladom, Súdny dvor zastáva názor, že je oprávnený preskúmať platnosť v čo najširšom rozsahu. [13] Navyše Súdny dvor často prejaví značnú mieru voľnosti vo vzťahu k zneniu otázok a neváha ich prípadne preformulovať. Niekedy dokonca dochádza k tomu, že zmení otázku týkajúcu sa výkladu na otázku týkajúcu sa platnosti. [14] Okrem toho výklad ustanovení práva Spoločenstva ho môže v niektorých prípadoch viesť k preskúmaniu platnosti, [15] či dokonca k rozhodnutiu o neplatnosti. [16]

23. Ak však prejudiciálna otázka naznačuje, že existujú dôvody neplatnosti, Súdny dvor, ak nejde o prípad, keď bez návrhu preskúma niektorý z dôvodov verejného poriadku, [17] obmedzuje svoje preskúmanie na uvedené dôvody bez toho, aby prihliadol na dôvody

8 — Pozri rozsudky z 9. decembra 1965, Singer, 44/65, Zb. s. 1191, osobitne s. 1198, a zo 17. septembra 1998, Kainuun Liikenne a Pohjolan Liikenne, C-412/96, Zb. s. I-5141, bod 23.

9 — Pozri rozsudok z 12. februára 2004, Slob, C-236/02, Zb. s. I-1861, bod 29.

10 — Pozri napríklad rozsudok zo 6. júla 2000, ATB a i., C-402/98, Zb. s. I-5501, bod 29.

11 — Pozri nedávne rozsudky z 26. júna 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a i., C-305/05, Zb. s. I-5305, bod 18, a z 15. apríla 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Zb. s. I-2577, bod 43.

12 — Pozri najmä rozsudky z 30. januára 1997, Wiljo, C-178/95, Zb. s. I-585, bod 30, a z 20. marca 1997, Phytheron International, C-352/95, Zb. s. I-1729, bod 14.

13 — Pozri napríklad rozsudky z 30. novembra 1978, Welding, 87/78, Zb. s. 2457; zo 7. júla 1981, Rewe-Handelsgesellschaft Nord a Rewe-Markt Steffen, 158/80, Zb. s. 1805, a zo 17. júla 1997, Affish, C-183/95, Zb. s. I-4315.

14 — Pozri napríklad rozsudky z 1. decembra 1965, Schwarze, 16/65, Zb. s. 1081, osobitne s. 1094 — 1095, a z 15. októbra 1980, Roquette Frères, 145/79, Zb. s. 2917, body 6 a 7.

15 — Pozri rozsudky z 27. septembra 1988, Lenoir, 313/86, Zb. s. 5391, a zo 6. apríla 2000, Polo/Lauren, C-383/98, Zb. s. I-2519.

16 — Pozri rozsudky zo 14. júna 1990, Weiser, C-37/89, Zb. s. I-2395, a zo 7. septembra 1999, De Haan, C-61/98, Zb. s. I-5003.

17 — Pozri napríklad rozsudok z 18. februára 1964, Rotterdam a Putterskoek, 73/63 a 74/63, Zb. s. 1, 28.

uvedené účastníkmi konania vo veci samej, s ktorými sa vnútroštátny súd nestotožnil. [18] Ide tu o dôveru, ktorá patrí vnútroštátnemu súdu ako súdu Spoločenstva, a úctu k poslaniu, ktoré z tohto dôvodu plní, z čoho vyplýva, že Súdny dvor nemôže spochybniť to, ako vnútroštátny súd posúdil zákonnosť aktu Spoločenstva, pokiaľ jeho posúdenie nevyvoláva riziko, že bude spochybnené jednotné uplatňovanie práva Spoločenstva. [19]

24. Súdny dvor by tiež nemal diskutovať o dôvodoch neplatnosti smernice 2003/87, na ktoré poukazujú žalobkyne v konaní vo veci samej vo svojich pripomienkach vychádzajúcich z porušenia iných zásad, ako je zásada rovnosti. Tvrdenie žalobkýň založené na existencii žaloby o neplatnosť namierenej proti spornej smernici podanej na Súd prvého stupňa Európskych spoločenstiev, o ktorej nebolo v konaní doposiaľ rozhodnuté, na ktorej podporu sa uvádzajú aj iné dôvody, ako je dôvod neplatnosti, ktorý predložila Conseil d'État, nemôže viesť k inému záveru. Pokiaľ by sa rozsah preskúmania Súdneho dvora riadil rozsahom preskúmania Súdu prvého stupňa, znamenalo by to narušenie autonómie týchto dvoch právnych postupov, ktorými sú žaloby o neplatnosť a konanie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, pretože usporiadanie každého z nich je koncipované podľa ich vlastného cieľa.

25. Môže však Súdny dvor preskúmať aj tvrdenia týkajúce sa porušenia zásady rovnosti z dôvodu, že sa s rozdielnymi situáciami zaobchádzalo rovnako, na ktorý sa žalobkyne odvolávajú tak pred Súdnym dvorom, ako aj pred vnútroštátnym súdom? Je pravda, že zásada rovnosti Spoločenstva v rozsahu, ktorý jej priznala judikatúra Súdneho dvora, sa prikláňa k tomu, že je zakázané nielen rozdielne zaobchádzanie s podobnými situáciami, ale aj jednotné zaobchádzanie so situáciami rozdielnymi. [20] Problémom je, že norma, o ktorú žalobkyne opreli v konaní vo veci samej svoj žalobný dôvod vychádzajúci z jednotného zaobchádzania s rozdielnymi situáciami, nebola zásada rovnosti Spoločenstva. Žalobkyne sa odvolávali na zásadu rovnosti podľa francúzskeho ústavného práva, takže napadli smernicu z hľadiska vnútroštátnej ústavnosti. Ale vzhľadom na to, že francúzska zásada nebráni tomu, aby sa s rozdielnymi situáciami zaobchádzalo rovnako, Conseil d'État žalobný dôvod odmietla ako irelevantný bez toho, aby skúmala jeho dôvodnosť. Inými slovami, vzhľadom na to, že rovnosť, na ktorej založili žalobkyne svoju argumentáciu, je vo vnútroštátnom právnom poriadku upravená užšie, nenútila argumentácia žalobkýň vnútroštátny súd, aby rozhodol o konflikte medzi smerni-

18 — K príkladom čiastočného odmietnutia preskúmania dôvodov neplatnosti uplatnených účastníkmi konania vo veci samej, ktoré však vnútroštátny súd neuvádza, pozri už citované rozsudky Ordre des barreaux francophones et germanophone a i., body 17 až 19, a Nuova Agricast, body 42 až 44.

19 — Často sa zabúda na to, že už citovaný rozsudok Foto-Frost uznáva právomoc vnútroštátneho súdu skúmať platnosť aktov Spoločenstva, ale Súdny dvor je naďalej jediný oprávnený na určenie neplatnosti.

20 — Pozri nedávny rozsudok z 23. októbra 2007, Poľsko/Rada, C-273/04, Zb. s. I-8925, bod 86.

cou a vnútroštátnym ústavným právom. Na to, aby sa uvedený súd vyhol preskúmaniu zlučiteľnosti smernice s francúzskou ústavou, ktoré mohlo byť prekážkou uplatnenia práva Spoločenstva, mohol využiť skutočnosť, že nie je nútený prenášať konflikt na úroveň Spoločenstva tým, že by rekvalifikoval dôvod vzťahujúci sa na ústavnosť na dôvod vychádzajúci z porušenia zásady rovnosti Spoločenstva a predložil ho na posúdenie Súdnemu dvoru.

26. Osud žalobného dôvodu založeného na jednotnom zaobchádzaní s rôznymi situáciami by bol nepochybne iný, ak by sa žalobkyne opierali o zásadu rovnosti Spoločenstva: súd, ktorý rozhoduje v konaní vo veci samej, by iste posúdil opodstatnenosť takéhoto dôvodu a v prípade pochybností týkajúcich sa platnosti smernice v tomto ohľade by otázku predložil Súdnemu dvoru. Aj keby Súdny dvor súhlasil, že preskúma túto dimenziu zásady rovnosti, mohol by pôsobiť nepríjemným dojmom, že napráva pochybenie v stratégii vedenia sporu.

27. Naopak, pokiaľ by sa Súdny dvor k uvedenému dôvodu nevyjadril, v podstate by to znamenalo, že podriaďuje význam zásady rovnosti Spoločenstva tomu, ako sa chápe obdobná zásada rovnosti vo francúzskom práve, pričom toto francúzske poňatie poskytuje nižšiu ochranu. To by však znamenalo ísť proti autonómii práva Spoločenstva. Zastávam totiž názor, že Súdny dvor by mal tiež skúmať dôvod vychádzajúci z rovnakého zaobchádzania s rozdielnymi situáciami. Pokiaľ by sa pritom preskúmanie platnosti obmedzilo na overenie toho, či bola dodržaná zásada, ktorá bola dôvodom na pochybnosti vnútroštátneho súdu a na predloženie otázky Súdnemu dvoru, bolo by možné obhájiť prístup bez toho, aby boli vo väčšej miere dotknuté riešenia už prijaté v tejto oblasti, že preskúmanie Súdneho dvora zostáva „v rámci prejudiciálnej otázky“, ktorá mu bola položená. [21]

B — *Platnosť smernice 2003/87 vzhľadom na zásadu rovnosti*

28. Všeobecná zásada rovnosti ako všeobecná zásada práva Spoločenstva ukladá, aby „sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené“. [22]

21 — Rozsudok z 28. októbra 1982, Dorca Marina a i., 50/82 až 58/82, Zb. s. 3949, bod 13.

22 — Rozsudky z 13. decembra 1984, Sermide, 106/83, Zb. s. 4209, bod 28; z 20. septembra 1988, Španielsko/Rada, 203/86, Zb. s. 4563, bod 25; z 19. marca 1992, Hierl, C-311/90, Zb. s. I-2061, bod 18; z 5. októbra 1994, Crispoltoni a i., C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Zb. s. I-4863, bod 51; z 10. septembra 1996, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-222/94, Zb. s. I-4025, bod 34; z 9. septembra 2004, Španielsko/Komisia, C-304/01, Zb. s. I-7655, bod 31, a Poľsko/Rada, už citovaný, bod 86.

29. Preskúmanie platnosti spornej smernice vzhľadom na zásadu rovnosti Spoločenstva sa musí, ako sme už povedali, týkať dvoch dimenzií, ktoré jej priznáva judikatúra Súdneho dvora.

30. Skôr ako k tomu pristúpim, treba pripomenúť predmet a intenzitu preskúmania dodržiavania zásady rovnosti, ktoré vykonáva Súdny dvor.

31. Zásada rovnosti vytvára domnienku, podľa ktorej každý rozdiel v zaobchádzaní predstavuje diskrimináciu, ibaže zákonodarca poskytne uspokojivé odôvodnenie, [23] teda odôvodnenie, ktoré je objektívne a rozumné. [24] V každom súdnom systéme sa intenzita preskúmania tohto odôvodnenia a rozdielu v zaobchádzaní, ktoré z neho vyplýva, líši podľa oblasti a podľa dôvodov na rozlišovanie stanovených zákonodarcom. [25]

32. Pokiaľ zákonodarca používa podozrivé klasifikácie, teda klasifikácie súvisiace s rasou, pohlavím, etnickým pôvodom, politickými názormi alebo náboženským presvedčením …, bude preskúmanie veľmi podrobné a môže viesť až k prísnemu preskúmaniu proporcionality. Rovnako je to v práve Spoločenstva, podľa ktorého zvýšená ochrana vyjadrená v Zmluve v súvislosti s niektorými rozlišovacími kritériami, ako sú štátna príslušnosť (článok 12 ES) alebo kritériá uvedené v článku 13 ES, zakladá domnienku diskriminácie, ktorá spúšťa aj v tomto prípade súdne preskúmanie, spravidla zahŕňajúce prísne preskúmanie proporcionality.

33. Naopak, v niektorých oblastiach, konkrétne v oblasti hospodárskej a sociálnej právnej úpravy, pokiaľ zákonodarca neuplatní takéto podozrivé klasifikácie, to znamená ak je spochybňovaná samotná rovnosť pred zákonom, je miera intenzity preskúmania

23 — Pozri BENEDETTELLI, V.: *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*. Dr. A. Milani, Padova 1989, s. 20.

24 — Pozri HERNU, R.: *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*. LGDJ 2003, s. 427 a nasl.

25 — Pozri v tomto zmysle na účely celkového prehľadu o judikatúre nemeckého Spolkového ústavného súdu v tejto oblasti SOMEK, A.: The Deadweight of formulae: what might have been the second germanization of american equal protection review. In: *Journal of Constitutional Law*, 1988 — 1999, s. 284; SACHS, M.: The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court. In: *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal*, 1998, s. 139; pozri tiež na účely pripomenutia nedávnej judikatúry BverfGE z 13. marca 2007, 1BvF 1/05, § 79 — 82. Aj judikatúra francúzskej Ústavnej rady svedčí o zvýšení súdneho preskúmania v závislosti od oblastí, v ktorých sa uplatňuje zásada rovnosti, a od typov diskriminácií vytvorených zákonodarcom (pozri MELIN-SOUCRAMANIEN, F.: *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Economica, 1997, s. 130 — 162).

nižšia. Tento záver platí pre všetky vnútroštátne súdne systémy, aj keď vyjadrenie tohto obmedzenia preskúmania („reasonableness“, „rational basis“, „erreur manifeste“, „Willkürverbot“…) a jeho rozsah sa môžu líšiť. Túto zníženú mieru preskúmania možno odôvodniť tromi spôsobmi. Po prvé, keďže zásady rovnosti sa možno dovolávať proti každému typu vládneho opatrenia bez ohľadu na to, aké záujmy a činnosti sú ním dotknuté, ak by súd zakaždým podrobne vykonával preskúmanie, často by podroboval hospodárske a sociálne rozhodnutia zákonodarcu druhému posúdeniu, čo by spochybňovalo tak ich legitimitu, ako aj jeho schopnosť sudcovskej činnosti. Po druhé akákoľvek zákonodarná činnosť v sebe zahrnuje rozhodnutia a prináša so sebou redistribučné účinky: v zásade aj keď tieto rozhodnutia a účinky nevyhnutne zvýhodňujú niektoré sociálne kategórie na úkor iných, nie sú diskrimináciou a je úlohou politického postupu, aby tieto redistribučné účinky boli prediskutované, rozpoznané a rozložené. Po tretie súd je oprávnený vykonať prísnejšie preskúmanie rozdielov v zaobchádzaní, o ktorých sa rozhodlo politicky, až vtedy, ak sú určité špecifické skupiny, v procese politického rozhodovania často nedostatočne zastúpené, v práve identifikované a právom chránené.

34. Analogické úvahy tiež vedú v práve Spoločenstva k uznaniu diskrečnej právomoci nositeľa normatívnej právomoci a od toho sa odvíjajúceho obmedzenia súdneho preskúmania. Pokiaľ ide o voľbu a úlohu arbitra rozdielnych záujmov, čo predpokladá vykonanie komplexného posúdenia, ponechal Súdny dvor na tieto účely normotvorcovi Spoločenstva širokú mieru voľnej úvahy, či už ide o oblasť poľnohospodárstva, [26] sociálnu oblasť, [27] oblasť obchodu [28] alebo oblasť dopravy. [29] Tak to bolo aj v oblasti politiky ochrany životného prostredia „z dôvodu nutnosti vyváženia určitých cieľov a zásad uvedených v článku 130r Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 174 ES), ako aj z dôvodu komplexnosti zavádzania kritérií, ktoré zákonodarca Spoločenstva musí v rámci uskutočňovania politiky životného prostredia dodržiavať“. [30]

35. Súdny dvor v dôsledku toho, pokiaľ nejde o podozrivé klasifikácie, obmedzuje svoje preskúmanie — v záujme zachovania diskrečnej právomoci inštitúcií a v záujme toho, aby nebolo v rozpore s delením právo-

26 — Pozri rozsudok z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada, C-280/93, Zb. s. I-4973, body 89 a 90.

27 — Pozri rozsudok z 12. novembra 1996, Spojené kráľovstvo/Rada, C-84/94, Zb. s. I-5755, bod 58.

28 — Pozri rozsudok z 19. novembra 1998, Spojené kráľovstvo/Rada, C-150/94, Zb. s. I-7235, bod 53.

29 — Pozri rozsudok zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, C-248/95 a C-249/95, Zb. s. I-4475.

30 — Rozsudok z 15. decembra 2005, Grécko/Komisia, C-86/03, Zb. s. I-10979, bod 88. Pozri tiež rozsudky zo 14. júla 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Zb. s. I-4301, bod 37, a Bettati, C-341/95, Zb. s. I-4355, bod 35.

moci uberané z politickej zodpovednosti, ktorá týmto inštitúciám prináleží, [31] tým, že by Súdny dvor svojím posúdením nahrádzal posúdenie, ktoré je vyhradené práve im — na skúmanie, či pri legislatívnych rozhodnutiach nedošlo k zjavne nesprávnemu právnemu posúdeniu. Toto obmedzenie súdneho preskúmania možno pozorovať v týchto oblastiach vrátane prípadov, keď ide o overenie zlučiteľnosti prijatého opatrenia so všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a konkrétne so zásadou rovnosti. [32]

36. Toto obmedzenie súdneho preskúmania nemožno považovať za neexistenciu preskúmania. Pokiaľ sa obmedzené preskúmanie týka dodržovania zásady rovnosti, je možné ho schematicky predstaviť takto:

— Súdny dvor v prvom rade zisťuje, či sa rozdiely, ktoré vykonáva zákonodarca, riadia objektívnymi kritériami, to znamená s ohľadom na právne prípustný cieľ sledovaný predmetnou právnou úpravou, [33]

— Súdny dvor, stále v záujme predchádzania svojvoľnosti, dohliada na zachovávanie vnútornej súdržnosti predmetnej právnej úpravy, to znamená na dodržiavanie objektívnych kritérií stanovených zákonodarcom a na to, akú váhu sa im rozhodol priznať,

— nakoniec Súdny dvor overuje primeranosť medzi zavedeným rozdielnym zaobchádzaním a sledovaným cieľom, pričom sa z tohto uhla pohľadu najčastejšie obmedzuje na preskúmanie toho, či prijaté opatrenie nie je zjavne neprimerané.

37. Čo je teda zjavná nesprávnosť? Aj keď ide o judikatúrou riešený štandard, ktorého obrysy Súdny dvor definuje v každom konaní, zo systematiky jeho judikatúry vyplýva, že zjavná nesprávnosť je predovšetkým nesprávnosť *očividná*. Teoreticky môže

31 — Z ustálenej judikatúry vyplýva, že Súdny dvor opiera diskrečnú právomoc a z toho plynúce obmedzenie svojho preskúmania o požiadavku vedenú zásadou deľby moci dodržiavať „politickú zodpovednosť", ktorú Zmluva zveruje normotvorcovi Spoločenstva, z čoho vyplýva, že nenahrádza zákonodarcu pri jeho rozhodovaní (pozri napríklad rozsudky z 11. júla 1989, Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Zb. s. 2237, bod 22, a z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 14).

32 — Pozri najmä rozsudok z 21. februára 1990, Wuidart a i., C-267/88 až C-285/88, Zb. s. I-435, body 13 až 18. Pozri tiež rozsudky z 26. marca 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, Zb. s. 1525, body 14 až 17, a z 8. júna 1989, AGPB, 167/88, Zb. s. 1653, body 29 až 33.

33 — Pozri bod 42 predmetných návrhov.

byť očividnosť nepochybne odhalená „s nasadením krátkozrakého detektíva“ [34] alebo naopak vystopovaná „spôsobom…, akým postupujú najväčší hrdinovia detektívnej literatúry“ [35]. No aj tu, ak pozorne čítame judikatúru Spoločenstva, sa ukazuje, že všeobecne nesprávnosť nie je očividná, ak nie je nepochybná: ak pretrváva pochybnosť, ak sa nepodarí žalobcovi preukázať, že orgán, ktorého postup je napadnutý pred Súdnym dvorom, pochybil, pokiaľ teda, inak povedané, orgán Spoločenstva „mohol“ alebo „opakovane mohol“ akt prijať, [36] to znamená, že mohol uvažovať správne, je žaloba zamietnutá. Zjavná nesprávnosť je tiež nesprávnosťou *závažnou*, lebo platí, že nesprávnosť, ktorá dosiahne určitý stupeň závažnosti, sa tým stáva očividnou. [37] Takto chápaný pojem zjavne nesprávneho posúdenia nie je príliš vzdialený pojmu „reasonableness“ alebo „unreasonableness“, ktorý používajú ako svoj limit britské súdy, ak skúmajú zákonnosť správnych aktov prijatých v diskrečnej právomoci. [38] Okrem toho určite nie je náhoda, že Súdny dvor v niektorých rozsudkoch po tom, čo pripomenul, že v tejto oblasti je jeho preskúmanie obmedzené na zjavne nesprávne posúdenie, odmietol žalobný dôvod preto, lebo orgán Spoločenstva „mohol rozumne“ dospieť k napadnutému posúdeniu, [39] pretože takéto posúdenie bolo „rozumne prípustné“. [40] Uvedený pojem sa zdá byť tiež blízky pojmu svojvoľnosť, ktorý je zvlášť používaný v nemeckom práve. [41]

38. Ak sa zisťuje, či nedošlo k závažnej zjavnej vade, trestá posúdenie, ktoré nemožno považovať za rozumné, trestá svojvoľnosť alebo vykonáva preskúmanie, či nedošlo k zjavne nesprávnemu posúdeniu, neusiluje sa tým o to, aby opatrenie, ktorého prijatie si vyžaduje komplexné posúdenie, bolo najlepšie možné; zákonodarcovi je priznaná určitá tolerancia, ak sa neprekročí zjavná prahová hodnota.

39. Takýto je podľa mňa predmet a intenzita preskúmania dodržiavania zásady rovnosti, ktorú zaviedol Súdny dvor v hospodárskej oblasti, [42] a preto budem postupovať rovnako

34 — Podľa výstižnej formulácie KORNPROBST, M.: L'erreur manifeste. In: *Receuil Dalloz*, 1965. Chronique, s. 121, osobitne s. 124.

35 — BOURGOIS, J.-P.: *L'erreur manifeste d'appréciation, la décision administrative, le juge et la force de l'évidence*. L'Espace juridique, 1988, osobitne s. 231.

36 — Pozri napríklad rozsudky z 18. marca 1975, Deuka, 78/74, Zb. s. 421, bod 9, a z 13. decembra 1994, SMW Winzersekt, C-306/93, Zb. s. I-5555, body 25 až 27.

37 — Pozri zrozumiteľnú formuláciu Súdneho dvora v rozsudku zo 17. júna 1965, Taliansko/Komisia, 32/64, Zb. s. 473, osobitne s. 486 — 487.

38 — O pojmoch „reasonableness“ alebo „unreasonableness“ pozri MAC CORMICK, N.: On reasonableness. In: PERELMAN, Ch., VAN DER ELST, R.: *Les notions à contenu variable en droit*. E. Bruylant, Bruxelles 1984, s. 131.

39 — Rozsudok Wuidart a i., už citovaný, body 16 až 18.

40 — Rozsudok z 10. mája 1979, Taliansko/Komisia, 12/78, Zb. s. 1731, body 30 a 31.

41 — Neexistuje lepšia ilustrácia ekvivalencie týchto jednotlivých znakov obmedzenia preskúmania zásady rovnosti ako táto citácia z judikatúry Spolkového ústavného súdu v Karlsruhe: „Zásada rovnosti je porušená vtedy, ak nemožno na počiatku určitého rozdielu alebo rovnosti v právnom zaobchádzaní nájsť rozumné odôvodnenie vyplývajúce z povahy veci alebo z akéhokoľvek objektívne prijateľného dôvodu, stručne povedané, ak musí byť ustanovenie považované za svojvoľné“ [BverfGE z 23. októbra 1951, 1, 14 (52)], pričom za svojvoľné konanie sa považuje „objektívna a zjavná neprimeranosť legislatívneho opatrenia vo vzťahu ku skutočnosti, ktorú má upraviť“ [BverfGE zo 7. mája 1953, 2, 266 (281)].

42 — Takáto je aj intenzita preskúmania nemeckého Spolkového ústavného súdu uplatňovaná na zákon, ktorým sa vykonáva smernica 2003/87 z hľadiska zásady rovnosti zaručenej základným zákonom. Keď tento súd konštatoval, že uvedená smernica ponechala členským štátom v uvedenom bode manévrovací priestor pri plnení ich povinnosti prebratia smernice, rozhodol, že má právomoc preskúmať sporné právne ustanovenie bez toho, aby tým bola dotknutá ústavnosť samotnej smernice. Ďalej keď poukázal na rozsiahlu voľnosť nemeckého zákonodarcu, pokiaľ ide o legislatívne opatrenia na ochranu životného prostredia, obmedzil svoje preskúmanie v súlade s ustálenou judikatúrou na to, či bol dodržaný Willkürverbot (BverfGE z 13. marca 2007, 1BvF 1/05).

pri hľadaní odpovede na prejudiciálnu otázku položenú v tomto konaní.

1. O rozdielnom zaobchádzaní s porovnateľnými situáciami

40. Pripomeňme, že otázka položená francúzskou Conseil d'État sa týka „platnosti smernice z 13. októbra 2003 z hľadiska zásady rovnosti vzhľadom na to, že stanovuje, že systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov sa uplatní na zariadenia z oceliarskeho odvetvia bez toho, aby do tohto systému boli zahrnuté podniky z odvetvia hliníka a plastov". Z odôvodnenia rozsudku vnútroštátneho súdu vyplýva, že pochybnosti, ktoré ho viedli k prijatiu rozhodnutia o tejto prejudiciálnej otázke, sa týkajú existencie objektívneho odôvodnenia tohto rozdielu v zaobchádzaní vytvoreného spochybnenou smernicou medzi oceliarskym odvetvím na jednej strane a odvetviami plastov a hliníka na druhej strane, hoci uvedené odvetvia sa nachádzajú v porovnateľných situáciách.

41. Ihneď treba odmietnuť námietku Komisie a Parlamentu, podľa ktorej, aj keby sa preukázalo rozdielne zaobchádzanie s porovnateľnými situáciami, toto rozdielne zaobchádzanie nezakladá diskrimináciu, pretože samo osebe neznevýhodňuje oceliarstvo v porovnaní s odvetvím hliníka a plastov. Obe tieto inštitúcie tvrdia, že členské štáty majú aj naďalej úplnú voľnosť, pokiaľ ide o celkové množstvo kvót, ktoré zamýšľajú prideliť, ich rozdelenie medzi jednotlivé odvetvia, a že teda môžu oceliarskemu odvetviu prideliť kvóty pokrývajúce všetky jeho potreby. Ďalej uvádzajú, že členské štáty môžu podrobiť odvetvia, ktoré nie sú zahrnuté do systému, prísnejším vnútroštátnym opatreniam, ako je systém obchodovania s kvótami, v záujme plnenia ich záväzkov týkajúcich sa zníženia skleníkových plynov prijatých na základe Kjótskeho protokolu. Táto námietka je v skutočnosti tvrdením, že diskriminácia, ktorú ukladá alebo pripúšťa smernica, môže byť napravená politikou členských štátov. Existencia diskriminácie sa však posudzuje so zameraním na spochybňovanú právnu normu a na mechanizmus, ktorý stanovuje. Uvedenú námietku teda nemožno prijať.

42. Na to, aby sme mohli správne vymedziť predmet položenej otázky, treba najskôr spresniť, že ak zisťujeme, či je rozdielne zaobchádzanie s porovnateľnými situáciami objektívne odôvodnené, teda že sa zakladá na objektívnom kritériu, v skutočnosti to znamená, že treba určiť, či je rozdielne zaobchádzanie odôvodnené rozdielnosťou situácií.[43] Situácie totiž nikdy nie sú vo všetkých ohľadoch totožné, rovnosť sa nikdy nemôže prejavovať vo všetkých porovnáva-

43 — Pozri v tomto zmysle LENAERTS, K.: L'égalité de traitement en droit communautaire. In: *Cahiers de droit européen*, 1991, s. 3, osobitne s. 11; BARENTS, R.: The significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention. In: *Mélanger H. G. Schermers*. Zv. 2. Martinus Njhoff publishers, 1994, s. 527, osobitne s. 536.

ných aspektoch. Voľba *tertium comparationis*, ktorá umožní normotvorcovi Spoločenstva izolovať z nekonečného množstva charakteristických rysov porovnávaných situácií tie rysy, ktoré sa javia ako rozhodné pre rozhodnutie o ich podobnosti, nadobúda zásadný význam. Judikatúra pritom vyžaduje, aby zvolené kritérium bolo „objektívne“, [44] teda aby sa vzťahovalo na predmet a cieľ právnej úpravy, ktorá sa má uplatniť. [45] Inými slovami, analógia dotknutých situácií musí byť zisťovaná s ohľadom na ciele napadnutého opatrenia. Z tohto dôvodu, keďže objektívne rozlišovacie kritérium, rovnako ako kritérium na porovnanie situácií, sa musí vzťahovať na sledovaný cieľ, znamená to, že odvolávať sa naň na účely odôvodnenia rozdielneho zaobchádzania sa vlastne rovná tomu, že totožnosť dotknutých situácií sa považuje za irelevantnú z hľadiska sledovaného cieľa. Inak povedané, otázka platnosti, ktorá je predmetom tohto konania o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nabáda Súdny dvor, aby overil, či zahrnutie oceliarskeho odvetvia do pôsobnosti systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov a vylúčenie odvetvia výroby hliníka a plastov z tohto systému je ospravedlnené objektívnymi dôvodmi, teda že je výsledkom predmetu a cieľa napadnutej smernice.

43. Podľa článku 1 uvedenej smernice má systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve „podporiť znižovanie emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“. Vzhľadom na tento cieľ, aj keď existencia konkurenčného vzťahu medzi dotknutými hospodárskymi subjektami môže hrať určitú úlohu, nemožno ju samu osebe považovať za určujúcu. Aj za predpokladu, ako tvrdia vnútroštátny súd a žalobkyne vo veci samej, že priemysel ocele a hliníka si konkurujú, nič to nemení na skutočnosti, sa na ne musí hľadieť tak, že sa nachádzajú v porovnateľnej situácii bez ohľadu na sledované ciele, [46] a že teda treba s nimi zaobchádzať z pohľadu systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve rovnako.

44. Nič to nemení na skutočnosti, že cieľ sledovaný znížením emisií skleníkových plynov vyžaduje, aby spornej smernici boli podriadené všetky priemyselné odvetvia, ktoré vypúšťajú skleníkové plyny, teda aj odvetvia neželezných kovov a chemický priemysel. Avšak spôsob, akým Spoločenstvo zavádza systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, sa riadi prístupom „step by step“, nazývaným aj

44 — Pozri napríklad rozsudky z 13. júla 1978, Milac, 8/78, Zb. s. 1721, bod 18; z 9. júla 1985, Bozzetti, 179/84, Zb. s. 2301, bod 34, a z 29. júna 1995, SCAC, C-56/94, Zb. s. I-1769, bod 28.

45 — Už v roku 1971 v oblasti poľnohospodárstva Súdny dvor rozhodol, že porovnateľnosť alebo neporovnateľnosť situácií „musí byť posudzovaná z hľadiska cieľov poľnohospodárskeho režimu Spoločenstva“ (rozsudok z 27. októbra 1971, Rheinmühlen Düsseldorf, 6/71, Zb. s. 823, bod 14). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Capotorti vo veci Ruckdeschel a i. (rozsudok z 19. októbra 1977, 117/76 a 16/77, Zb. s. 1753, osobitne s. 1779).

46 — Pozri v rovnakom zmysle rozsudok z 11. marca 1987, Rau Lebensmittelwerke a i./Komisia, (279/84, 280/84, 285/84 a 286/84, Zb. s. 1069, body 27 až 34): akcia „vianočné maslo“ uznaná rozsudkom za nediskriminačnú vo vzťahu k margarínu ako konkurenčnému výrobku „vzhľadom na objektívne rozdiely, ktorými sa vyznačujú právne mechanizmy a hospodárske podmienky dotknutých trhov“. Pozri tiež rozsudok Súdu prvého stupňa z 21. februára 1995, Campo Ebro a i./Rada (T-472/93, Zb. s. II-421, bod 84 a nasl.): ako odporujúce zásade rovnosti nebolo uznané nariadenie, ktorým bolo upravené poskytovanie pomoci iba výrobcom cukru, a to napriek existencii súťažného vzťahu medzi cukrom a izoglukózou, pretože situácia týchto dvoch výrobkov nebola porovnateľná z pohľadu cieľa sledovaného predmetným nariadením, ktorým bola kompenzácia prebytkov vyvolaných udržiavaním zásob výrobkov.

„learning by doing“. Ako zdôraznili všetky zúčastnené inštitúcie, systém zavedený smernicou 2003/87 bol prvým systémom tohto druhu na svete. Mal by slúžiť ako vzor nielen pre dotknuté subjekty v Spoločenstve, ale aj pre tretie štáty. Je preto nevyhnutné, aby preukázal svoju efektivitu. Novosť systému, ako aj zložitosť mechanizmu monitorovania, oznamovanie a overovanie hodnôt emisií, ktorých zavedenie systém predpokladá, nabádali na určitú opatrnosť. Bolo potrebné vyhnúť sa tomu, aby bol od začiatku zavedený systém, ktorý by zahŕňal väčšinu priemyselných odvetví a väčšinu skleníkových plynov. Hrozilo totiž, že príliš vysoké ambície by mohli viesť k neúspechu. Ako varuje ľudová múdrosť, nie je dobré „naháňať príliš veľa zajacov naraz“.

45. Z tohto dôvodu osobitne v oblastiach, ktoré obsahujú doposiaľ neznáme celospoločenské riziká a/alebo v ktorých zavádza zákonodarca nové politiky, je často rozumné a stalo sa zvykom, že sa postupuje opatrne, pričom táto opatrnosť spočíva v tom, že sa nové systémy najskôr skúšajú v obmedzenom rozsahu. Rovnako právne poriadky členských štátov pripúšťajú alebo dokonca upravujú využívanie legislatívneho pokusu. [47] Samotná judikatúra Súdneho dvora uznala legitimitu postupnej legislatívnej harmonizácie [48] s prihliadnutím najmä na „zložitosť predmetu úpravy“ [49]. Judikatúra uznala diskrečnú právomoc zákonodarcu pri rozhodovaní o vhodnosti a rytme postupnej harmonizácie. [50]

46. Zo samotnej povahy legislatívneho pokusu teda vyplýva, že vyvoláva napätie vo vzťahu k zásade rovnosti. Samotná myšlienka „learning by doing“ predpokladá, že nová politika bude v prvej fáze uplatňovaná iba na obmedzený počet potenciálnych subjektov; čo vedie k umelému vymedzeniu rozsahu, v akom sa politika uplatňuje, aby tak boli otestované jej dôsledky ešte predtým, ako sa jej pravidlá budú vzťahovať na všetky hospodárske subjekty, na ktoré by sa mohla vzhľadom na svoje ciele vzťahovať. Napriek tomu však uznaním legitimity legislatívneho pokusu nemôže byť úplne vylúčená prípadná kritika z pohľadu zásady rovnosti. Diskriminácie, ktoré pokusná legislatíva nevyhnutne vyvoláva, môžu byť so zásadou rovnosti zlučiteľné iba vtedy, ak sú splnené určité podmienky.

47 — Právo na legislatívny pokus tiež priznal miestnym orgánom článok 72 francúzskej ústavy zo 4. októbra 1958, a to od novelizácie ústavy z 28. marca 2003.

48 — Pozri rozsudky z 29. februára 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Zb. s. 1229, bod 20; zo 17. júna 1999, Socridis, C-166/98, Zb. s. I-3791, bod 26, a z 13. júla 2006, Sam Mc Cauley Chemists a Sadja, C-221/05, Zb. s. I-6869, bod 26.

49 — Pozri rozsudky z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos, C-193/94, Zb. s. I-929, bod 27, a z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada, C-233/94, Zb. s. I-2405, bod 43.

50 — Pozri rozsudky Rewe-Zentrale, už citovaný, bod 20, a z 18. apríla 1991, Assurances du crédit/Rada a Komisia, C-63/89, Zb. s. I-1799, bod 11.

47. Po prvé je potrebné, aby pokusné opatrenia mali prechodnú povahu. To je presne prípad spornej smernice. Jej článok 30 počíta s preskúmaním na základe „[získaných] skúseností“ a „na základe pokroku dosiahnutého pri monitorovaní emisií skleníkových plynov“ s cieľom zahrnúť do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov ďalšie priemyselné odvetvia a emisie ďalších skleníkových plynov. Na základe tohto ustanovenia Komisia navrhla zahrnúť do systému aj letectvo. [51] Najmä s cieľom znížiť emisie skleníkových plynov aspoň o 20 % oproti ich úrovniam z roku 1990 Komisia navrhla rozšíriť systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve na jednej strane na emisie CO_2 pochádzajúce z petrochemických výrobkov, čpavku a hliníka a na druhej strane na emisie N2 O pochádzajúce z výroby kyseliny dusičnej, kyseliny adipovej a kyseliny glyoxylovej a emisie PFC z odvetvia výroby hliníka. [52]

48. Ďalej je potrebné, aby vymedzenie rozsahu pôsobnosti pokusného opatrenia spĺňalo objektívne kritériá. V danom prípade vylúčenie zo systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov alebo zahrnutie doň musí teda spĺňať nároky, ktoré sa viažu na ciele sledované smernicou. Ako som už pripomenul, cieľom tejto smernice je znížiť emisie skleníkových plynov s čo najnižšími nákladmi, to znamená s čo najmenšími negatívnymi dopadmi na hospodársky rozvoj a zamestnanosť. [53] Normotvorca Spoločenstva preto rozhodol o uplatňovaní systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov prednostne na emisie oxidu uhličitého, pretože CO_2 predstavoval v roku 1999 v Spoločenstve viac než 80 % emisií skleníkových plynov, pričom monitorovanie emisií oxidu uhličitého mohlo poskytnúť údaje v dobrej kvalite na nemennom základe, zatiaľ čo s monitorovaním emisií ostatných skleníkových plynov sa spájalo ešte veľa ťažkostí. [54] Spornú smernicu normotvorca upravil iba na priemyselné odvetvia, ktoré boli najväčšími zdrojmi CO_2, s odôvodnením, že čím väčšie sú emisie pochádzajúce z určitého priemyselného odvetvia, o to menej bude pociťovaná záťaž fixných nákladov (meranie a vykazovanie emisií, overovanie výkazov nezávislou organizáciou, vyškolenie a zamestnanie pracovníkov pre potreby obchodovania s emisiami), ktoré so sebou prináša uplatňovanie systému obchodovania s emisnými kvótami a ktoré musia niesť všetky hospodárske subjekty, ktoré sa na systéme zúčastnia; naopak, pri drobných emitentoch skleníkových plynov, ktorí majú k dispozícii iba obmedzený objem emisných kvót, s ktorými môžu obchodovať, sú prípadné výhody, ktoré im môžu plynúť zo systému obchodovania s emisnými kvótami, nevyhnutne menšie v porovnaní s výhodami, ktoré môžu plynúť veľkým emitentom.

51 — Návrh smernice z 20. decembra 2006, KOM(2006) 818 v konečnom znení.

52 — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady z 23. januára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87 s cieľom zlepšiť a rozšíriť systém Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov, KOM(2008) 16 v konečnom znení.

53 — Pozri odôvodnenie č. 5 smernice 2003/87.

54 — Pozri bod 10 dôvodovej správy k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES z 23. októbra 2001, KOM(2001) 581 v konečnom znení.

49. Zameranie sa na plyn, ktorý „má najväčší podiel“ na vzniku skleníkového efektu, a určenie množstva emisií tohto plynu vypúšťaného každým priemyselným odvetvím sú nepochybne objektívnymi kritériami. Žalobkyne v konaní vo veci samej však spochybňujú, že množstvo emisií CO_2 je rozhodujúcim kritériom. Citujú štatistiku Európskeho registra emisií znečisťujúcich látok za rok 2001, podľa ktorej emisie CO_2 vypúšťané celým chemickým odvetvím predstavovali 5,35 % a emisie vypúšťané odvetvím výroby hliníka 2 % z celkových emisií priemyselných činností v Európskej únii, zatiaľ čo emisie oceliarskeho odvetvia dosahovali úroveň 5,4 %, emisie odvetvia výroby skla, keramiky a stavebných materiálov 2,7 % a emisie papierenského a tlačiarenského odvetvia 1 %. Ako však uviedli dotknuté inštitúcie, o tieto čísla sa nemožno opierať, pretože neodrážajú rozdiel medzi priamymi [55] a nepriamymi [56] emisiami jednotlivých dotknutých odvetví. Vzhľadom na to, že nepriame emisie vypúšťané spaľovacími zariadeniami so spaľovacím výkonom vyšším ako 20 megawattov sú tiež zahrnuté do odvetvia energie, normotvorca rozhodol, že pri ostatných odvetviach sa bude prihliadať iba na množstvo priamych emisií CO_2. Skutočnosť, že sa prihliada iba na emisie CO_2 v okamihu a na mieste, kde sa vytvárajú, je inak v súlade so zásadou, že náhradu škody hradí znečisťovateľ, a zásadou nápravy škôd na životnom prostredí pri zdroji, ako ich uvádza článok 174 ES. V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa štúdie citovanej všetkými dotknutými inštitúciami a o ktorú sa opieral aj normotvorca Spoločenstva, sa oceliarske odvetvie — na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobkyne v konaní vo veci samej — nenachádza v rovnakej situácii ako odvetvia výroby hliníka a plastov: priame emisie CO_2 oceliarstva (oceľ a surové železo) dosahovali v roku 1990 objem 174,8 milióna ton oproti 16,2 milióna ton pripadajúcim na neželezné kovy a 26,2 milióna na chemické odvetvie.

50. Žalobkyne v konaní vo veci samej na to odpovedajú, že odvetvie výroby papiera a papieroviny bolo zahrnuté do systému obchodovania s emisnými kvótami, hoci v roku 1990 vypúšťalo iba 10,6 milióna ton priamych emisií, to znamená oveľa menej ako odvetvie chemického priemyslu a dokonca menej ako odvetvie neželezných kovov. Normotvorca Spoločenstva však tiež zohľadnil administratívnu realizovateľnosť zahrnutia priemyselných odvetví do tohto systému. Vzhľadom na to, že riadne fungovanie systému predpokladá zavedenie zložitého mechanizmu monitorovania každého zariadenia, hrozilo, že ak budú do systému zaradené odvetvia s veľkým počtom zariadení v porovnaní s celkovým objemom emisií, ktoré vypúšťajú, bude príliš zaťažený kontrolný mechanizmus, čo by malo negatívny vplyv na kvalitu monitorovania emisií a spoľahlivosť údajov bez toho, aby z toho plynul významný prospech pre životné prostredie. Počet chemických zariadení

55 — Emisie, ktoré zodpovedajú plynom vypúšťaným v mieste výroby výrobku v rámci jeho výrobného cyklu.

56 — Emisie, ktoré zodpovedajú plynom vypúšťaným vo fáze predchádzajúcej výrobnému cyklu, napr. elektrárňou vyrábajúcou energiu, ktorá bude ďalej spotrebovaná vo výrobnom procese niektorých výrobkov.

v Spoločenstve bol pritom osobitne vysoký, približne 34 000 jednotiek. [57] Papierenský priemysel bol naopak veľmi koncentrovaný. Toto zohľadnenie administratívnej náročnosti riadenia systému obchodovania reaguje na cieľ uvedený v článku 1 napadnutej smernice, ktorým je znižovanie emisií skleníkových plynov „finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“. Okrem toho Súdny dvor uznal, že záujem na predchádzaní neprimeraným administratívnym výdavkom môže objektívne odôvodniť rozdiel v zaobchádzaní. [58]

51. Na toto tvrdenie týkajúce sa administratívnej realizovateľnosti však žalobkyne v konaní vo veci samej na pojednávaní namietali, že za väčšinu emisií oxidu uhličitého pochádzajúceho z chemického priemyslu bol zodpovedný iba malý počet zariadení, a že teda pri rozhodovaní o zahrnutí do systému obchodovania s emisnými kvótami bolo potrebné postupovať po jednotlivých zariadeniach, a nie po celých odvetviach, a zahrnúť tak doň chemické zariadenia, ktoré prekračujú určitý emisný prah. Takýto prístup však spochybňuje rovnosť medzi veľkými a malými zariadeniami v rámci toho istého sektora, ktoré si navzájom plne konkurujú.

52. Treba však uviesť, že tvrdenie týkajúce sa administratívnej účinnosti už menej odôvodňuje vylúčenie odvetvia výroby hliníka, lebo v tomto odvetví dochádza k porovnateľnej koncentrácii ako v papierenskom priemysle. Odvetvie výroby hliníka je však vystavené silnej medzinárodnej hospodárskej súťaži. Ak preto toto odvetvie nebude môcť uniesť náklady, ktoré vyplývajú z jeho podriadenia systému obchodovania s emisnými kvótami bez toho, aby mu hrozila strata trhu, môžu mať hlinikárske zariadenia snahu prikročiť k delokalizácii do tretích krajín, na ktoré sa nevzťahujú kjótske ciele. V tomto ohľade je situácia odvetvia výroby papiera a papieroviny celkom rozdielna: ako uviedla Komisia na pojednávaní, riziko delokalizácie je minimalizované skutočnosťou, že zariadenia sa nemôžu príliš vzdialiť od svojich zdrojov zásobovania surovinami, a medzinárodná hospodárska súťaž okolnosťou, že preprava takýchto výrobkov s nízkou jednotkovou cenou na veľké vzdialenosti nie je rentabilná.

57 — Pozri bod 11 dôvodovej správy návrhu už citovanej smernice z 23. októbra 2001.

58 — Pozri rozsudok z 23. februára 1983, Wagner, 8/82, Zb. s. 371, body 19 až 21.

53. Oceliarske odvetvie je tiež nepochybne vystavené veľmi tvrdej medzinárodnej hospodárskej súťaži a existuje riziko delokalizácie do krajín, v ktorých neplatia kjótske ciele. Emisie CO_2 vypúšťané týmto odvetvím sú však neporovnateľné s emisiami pochádzajúcimi z odvetvia výroby hliníka — sú viac než desaťkrát vyššie —, takže odôvodňujú jeho zahrnutie do systému obchodovania s emisnými kvótami od začiatku.

54. Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že aj keď niektoré časti kritiky žalobkýň v konaní vo veci samej s poukazovaním na zásadu rovnosti majú určitý reálny základ, takže právom mohli vzbudiť pred vnútroštátnym súdom pochybnosti týkajúce sa platnosti spornej smernice, ktoré ho viedli k predloženiu tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nezdá sa, ako bolo preukázané vyššie, že pri uplatňovaní zásady rovnosti a pri výbere kritérií sa pri ich hodnotení postupovalo v rozpore s rozumným uvažovaním, osobitne nie v kontexte legislatívneho pokusu. Tvrdenia uvedené dotknutými inštitúciami na obranu legislatívneho opatrenia sa zdajú obhájiteľné. Boli teda predstaviteľné aj iné možnosti a zrejme existovalo aj lepšie riešenie. Súd sa však k tomu nemá vyjadrovať. Pokiaľ je niekoľko názorov rovnako vzdialených od absolútnej a objektívnej pravdy, ktorý súd by na seba vzal zodpovednosť za vylúčenie jedného z nich? Pokiaľ by sa Súdny dvor vydal touto cestou, spôsobil by, že preskúmanie zákonnosti stratí svoju objektívnu povahu, a bol by vedený k tomu, že svojím hospodársko-politickým posúdením nahradí posúdenie normotvorcu Spoločenstva [59] a tak si bude uzurpovať politickú zodpovednosť normotvorcu v rozpore s deľbou moci. Zo všetkých týchto dôvodov sa nezdá, že by smernica obsahovala vady spočívajúce v porušení zásady rovnosti.

55. Skutočnosť, že návrh smernice z 23. januára 2008 počíta s tým, že do druhej fázy budú zahrnuté aj odvetvia výroby hliníka a chemického priemyslu, hoci množstvo emisií CO_2 pochádzajúce z týchto odvetví, počet ich zariadení a miera, v akej sú vystavené medzinárodnej hospodárskej súťaži, zostali nezmenené, nevyvracia ani nepreukazuje — v rozpore s tvrdením žalobkýň v konaní vo veci samej —, že pôvodné vylúčenie uvedených odvetví vychádzalo zo zjavne nesprávneho posúdenia pri uplatňovaní zásady rovnosti. Rada a Komisia v tejto súvislosti na pojednávaní uviedli, že posúdenie kritérií nemôže byť v okamihu zavádzania systému rovnaké ako posúdenie v čase,

59 — Zabrániť takejto deformácii jeho preskúmania zákonnosti je samotným významom jej obmedzenia (pozri napríklad rozsudky zo 14. marca 1973, Westzucker, 57/72, Zb. s. 321, bod 14, a z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada, už citovaný, bod 56).

keď sa rozhoduje o tom, či treba odvetvia podriadiť systému, ktorý už preukázal svoje kvality. To je v určitom zmysle samotná podstata prístupu „step by step“.

2. O jednotnom zaobchádzaní s rozdielnymi situáciami

56. Žalobkyne v konaní vo veci samej tvrdia, že oceliarske odvetvie sa nenachádza v rovnakej situácii ako ostatné priemyselné odvetvia, ktoré patria do pôsobnosti napadnutej smernice. Na rozdiel od týchto odvetví nie je oceliarstvo schopné v blízkej budúcnosti znížiť emisie CO_2. Podľa žalobkýň oceliarske zariadenia sú nútené nadobúdať dodatočné emisné kvóty, hoci na rozdiel od iných odvetví podliehajúcich systému obchodovania s emisnými kvótami sú vystavené silnej medzinárodnej hospodárskej súťaži, čo im bráni v prenesení nákladov na emisné kvóty na svojich zákazníkov bez straty podielov na trhoch. Žalobkyne uvádzajú, že v dôsledku toho dochádza k podstatnému zníženiu ich obchodnej marže aj k zníženiu ich investičných možností.

57. Argumentáciu žalobkýň v konaní vo veci samej nemožno prijať. Po prvé treba uviesť, že francúzska vláda na pojednávaní spochybnila tvrdenie, že by oceliarske podniky neboli schopné podstatne znížiť svoje emisie oxidu uhličitého. Uviedla príklady niekoľkých techník, ktoré možno využiť na tento účel. Navyše aj za predpokladu, že by o takýto prípad nešlo a že by sa oceliarsky priemysel skutočne nachádzal v tomto ohľade v rozdielnej situácii, normotvorca Spoločenstva uvedený rozdiel riadne zohľadnil. Ustanovenie bodu 3 prílohy III smernice 2003/87 totiž ukladá členským štátom povinnosť zohľadniť pri prideľovaní emisných kvót potenciál, vrátane technického potenciálu, na zníženie emisií spôsobovaných činnosťami, na ktoré sa vzťahuje tento systém na znižovanie emisií. Z ústnych vyjadrení na pojednávaní nakoniec vyplýva, že všetky emisie skupiny Arcelor boli kryté zadarmo pridelenými emisnými kvótami a že z účtovnej súvahy Arceloru za rok 2006 dokonca vyplýva zisk, ktorý bol dosiahnutý predajom prebytočných emisných kvót. Rovnako vzhľadom na obmedzenie preskúmania, ktoré súvisí s uznanou diskrečnou právomocou normotvorcu Spoločenstva v predmetnej oblasti, nemožno výhrade poukazujúcej na porušenie zásady rovnosti spočívajúcej v jednotnom zaobchádzaní s rozdielnymi situáciami vyhovieť.

IV — Návrh

58. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku položenú Conseil d'État takto:

Z preskúmania položenej otázky nevyplynula žiadna skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť smernice 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES.