SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA M. POIARESA MADURA,

predstavljeni 21. maja 2008 [1]

1. Vprašanje iz tega predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na skladnost sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, vzpostavljenega z eno od direktiv Skupnosti, z načelom enakosti in predpostavlja izvedbo kompleksne presoje dejstev. Morda se zdi paradoksalno, da tako strokovno vprašanje izhaja iz pomembne sodbe, ki se je nanašala na odnose med nacionalnim ustavnim pravom in pravom Skupnosti. Skoraj dvajset let po tem, ko je isto predložitveno sodišče izreklo sodbo Nicolo [2], s katero je bila urejena primarnost prava Skupnosti nad nacionalnimi zakoni, je namreč Assemblée du contentieux du Conseil d'État (skupščina za upravne spore) v sodbi v zadevi Arcelor z dne 8. februarja 2007 pojasnila načelne odnose med francosko ustavo in pravom Skupnosti ter podrobna pravila glede sodelovanja med Sodiščem in francoskim upravnim sodiščem, ko je zadnjemu predložena zadeva, v kateri je izražena graja ustavnosti direktive Skupnosti. Kot bomo videli, je dozdevni paradoks torej povezan z dejstvom, da dvom o veljavnosti direktive z vidika Skupnostnega načela enakosti temelji na izpodbijanju ustavnosti te direktive. S to zadevo ima torej tudi Sodišče priložnost razložiti, kakšne vrste so odnosi med nacionalnimi ustavami in pravom Skupnosti. S tem bo lahko razblinilo nekatere (kot se bo izkazalo, popolnoma neutemeljene) strahove glede tega, da bi med nacionalnimi pravnimi sistemi in pravnim sistemom Skupnosti lahko prišlo do nasprotij, saj so ti sistemi zasnovani na skupnih ustavnih temeljih.

2. Tudi doseg samega vprašanja za predhodno odločanje ni zanemarljiv. Z njim je izražen dvom o zakonodajnem besedilu, ki je eden od glavnih temeljev politike Skupnosti na področju varstva okolja. Sodišče je tako postavljeno pred zahtevo, naj se izreče o dialektičnih odnosih med prakso zakonodajnega preizkušanja in normativnimi zahtevami po enakem obravnavanju.

I – Pravni okvir

3. Sporno besedilo iz te zadeve je bilo obravnavano z vidika izvajanja obvez, sklenjenih v okviru Kjotskega protokola k okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (v nadaljevanju: Kjotski protokol), v Skupnosti in njenih državah članicah. Cilj tega protokola, ki je bil sprejet 11. decembra 1997, je v obdobju med

1 – Jezik izvirnika: francoščina.
2 – Glej Conseil d'État, Ass., 20. oktobra 1989, Lebon, str. 190.

letoma 2008 in 2012 zmanjšati skupne emisije toplogrednih plinov za najmanj 5 % glede na raven iz leta 1990. S Kjotskim protokolom, ki ga je Skupnost potrdila z Odločbo z dne 25. aprila 2002, so se Evropska skupnost in njene države članice zavezale, da bodo v obdobju med letoma 2008 in 2012 količino svojih emisij toplogrednih plinov zmanjšale za 8 % glede na raven iz leta 1990; Skupnost in njene države članice so se dogovorile, da bodo to obveznost izpolnile skupaj.

4. Kjotski protokol je začel veljati 16. februarja 2005, vendar so se Skupnost in njene države članice odločile, da bodo začele predpisane obveznosti izpolnjevati že vnaprej. Zato sta Evropski parlament in Svet 13. oktobra 2003 na podlagi člena 175(1) ES sprejela Direktivo 2003/87/ES [3]. Ta je začela veljati 25. oktobra 2003, prenesti pa jo je bilo treba najpozneje do 1. januarja 2005.

5. Da bi pospešili zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način, je bil z Direktivo 2003/87 vzpostavljen sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov. V členu 4 je navedeno, da direktiva v prvem obdobju (od leta 2005 do leta 2007) pokriva samo enega od toplogrednih plinov, navedenih v Prilogi II, to je ogljikov dioksid (ali CO_2), in le emisije, ki nastajajo pri opravljanju dejavnosti, navedenih v Prilogi I. Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, vzpostavljen s to direktivo, se torej v tem prvem obdobju uporablja samo za dejavnosti s področja energetike, proizvodnjo in predelavo železnih kovin (surovo železo, jeklo), nekovinsko industrijo (cement, steklo, keramika) ter proizvodnjo papirne kaše, papirja in kartona. Vendar je v členu 30 Direktive 2003/87 predviden ponovni pregled z namenom morebitne spremembe Priloge I k tej direktivi, tako da se vanjo vključijo še druge dejavnosti in emisije drugih toplogrednih plinov.

6. Na podlagi člena 4 Direktive 2003/87 mora imeti vsaka naprava, ki opravlja katero od dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi, pri kateri nastajajo emisije CO_2, dovoljenje, ki ga izda pristojni organ; to dovoljenje se izda le, če je upravljavec zmožen spremljati emisije CO_2 in o njih poročati. Celotna količina pravic, ki jih posamezne države članice dodelijo upravljavcem naprav iz Priloge I, se določi na podlagi nacionalnega načrta razdelitve pravic. V tem načrtu država članica za prvo triletno obdobje in naslednja petletna obdobja navede ne le skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za to obdobje, ampak tudi merila, ki jih namerava pri tem uporabiti.

7. V členu 10 te direktive je določeno, da morajo države članice v prvem obdobju brezplačno dodeliti vsaj 95 % pravic, v drugem

3 – Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32).

obdobju pa vsaj 90 % pravic. Nazadnje je v členu 12 še določeno, da je pravice mogoče prenašati med različnimi osebami v Skupnosti ter med osebami v Skupnosti in osebami iz tretjih držav.

8. Direktiva 2003/87 je bila v francoski pravni sistem prenesena s Sklepom z dne 15. aprila 2004 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, pri čemer so bila podrobna pravila uporabe določena z *décret en Conseil d'Etat* (odlok, sprejet po posvetovanju Conseil d'Etat). Na podlagi tega je bil 19. avgusta 2004 sprejet odlok št. 2004-832.

II – Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

9. Družba Arcelor je skupaj z drugimi jeklarskimi podjetji 12. julija 2005 od predsednika Francoske republike, predsednika vlade, ministra za ekologijo in trajnostni razvoj ter ministra, pooblaščenega za industrijo, zahtevala razveljavitev člena 1 odloka št. 2004-832 z dne 19. avgusta 2004 v delu, v katerem je določeno, da se zadevni odlok uporablja za naprave v jeklarskem sektorju. Ker tožeče stranke pri tem niso bile uspešne, so 15. novembra 2005 pri Conseil d'État vložile tožbo zaradi prekoračitve pooblastil zoper implicitne zavrnitve razveljavitve in zahtevale, naj se pristojnim upravnim organom naloži, naj sprožijo postopek razveljavitve. V utemeljitev tožbe so se sklicevale na kršitev več ustavnih načel, kot so pravica do lastnine, svoboda gospodarske pobude in načelo enakosti.

10. Conseil d'État je v predložitvenem sklepu navedlo, da je v členu 1 spornega odloka, s katerim je določeno, da so jeklarske dejavnosti vključene v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, le dobesedno povzeta vsebina Direktive 2003/87. V Prilogi I k tej direktivi, ki vsebuje seznam dejavnosti, za katere se uporablja, so namreč, kar zadeva emisije ogljikovega dioksida, navedene zlasti dejavnosti „proizvodnje in predelave železa in jekla“, to je „naprave za praženje ali sintranje kovinskih rud (vključno s sulfidnimi rudami)“ in „naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla (primarno in sekundarno taljenje), vključno z neprekinjenim litjem, z zmogljivostjo nad 2,5 tone na uro“. Prav tako je v členu 1 odloka z dne 19. avgusta 2004 določeno, da se „ta odlok uporablja za naprave, razvrščene za varstvo okolja, ki se uporabljajo za proizvodnjo ali predelavo železa in jekla ter proizvodnjo energije, mineralnih proizvodov in papirja ali papirne kaše in se, kar zadeva izpuste ogljikovega dioksida v ozračje, skladajo z merili, opredeljenimi v prilogi k temu odloku“; na podlagi točke II-A priloge k temu odloku dejavnosti proizvodnje in predelave železa in jekla vključujejo „naprave za praženje ali sintranje kovinskih rud (vključno s sulfidnimi rudami)“ in „naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla (primarno in sekundarno taljenje), vključno z neprekinjenim litjem, z zmogljivostjo nad 2,5 tone na uro“. Kot Conseil d'État pravilno navaja, zadevna direktiva državam članicam nalaga tak vsebinski povzetek, saj je z njo izključena možnost, da bi

katera od držav članic dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi izvzela s področja uporabe sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov.

11. Zato je bil z grajo ustavnosti odloka posredno povzročen tudi dvom o skladnosti same direktive s francosko ustavo. Na tem mestu se Conseil d'État najprej sklicuje na nadvlado ustave v notranjem redu. Vendar hkrati poudarja, da iz dejstva, da je sestavljavec ustave sprejel sodelovanje Francoske republike pri evropskem združevanju, kar je navedeno v členu 88-1 francoske ustave z dne 4. oktobra 1958, izhaja „ustavna obveznost prenosa direktiv", ki je načelno ni mogoče ovirati. Iz tega sledi, da lahko Conseil d'État izvaja nadzor nad tem, ali direktiva upošteva ustavna načela in pravila, samo če niso na voljo druga enakovredna varovala, to je če ne obstaja splošno pravilo ali načelo Skupnosti, z uporabo katerega bi bilo glede na njegovo vrsto in doseg, kakor se razlaga v trenutnem stanju sodne prakse Skupnosti, zagotovljeno učinkovito upoštevanje navedene ustavne določbe ali ustavnega načela. Če pa so, nasprotno, na voljo enakovredna varovala, nacionalno sodišče izvede „translacijo" [4] zadevnega nasprotja med standardom Skupnosti in nacionalnim ustavnim standardom na področje Skupnosti: tožbeni razlog, ki se nanaša na kršenje ustavnih pravil ali načel, se opredeli na novo, tako da se graja ustavnosti direktive spremeni v izpodbijanje njene veljavnosti z vidika prava Skupnosti; v skladu s sodno prakso iz zadeve Foto-Frost [5] je v primeru resne težave presoja utemeljenosti takega ugovora predložena Sodišču.

12. Na podlagi tako oblikovane nadzorne mreže Conseil d'État najprej ugotavlja, da sta pravica do lastnine in svoboda gospodarske pobude v enakem obsegu zagotovljeni tudi v pravnem redu Skupnosti, in meni, da ni mogoče šteti, da sporna direktiva ti načeli kakor koli ogroža. Francosko upravno sodišče očitek o kršitvi ustavnega načela enakosti, ki naj bi izhajala iz enotnega obravnavanja različnih položajev, zavrača kot neupoštevnega, saj naj se na podlagi ustavnega načela enakosti – v nasprotju s Skupnostnim načelom enakosti – ne bi zahtevalo različno obravnavanje različnih položajev. [6]

13. Ostala naj bi torej še kršitev ustavnega načela enakosti, ki izhaja iz različnega obravnavanja primerljivih položajev. Glede tega Conseil d'État navaja, da obstaja splošno

4 – Če si izposodim posrečeni izraz, ki ga je vladni komisar Matthias Guyomar uporabil v sklepnih predlogih v tej zadevi, RFDA 2007, str. 384, zlasti str. 394.

5 – Sodba z dne 22. oktobra 1987 (314/85, Recueil, str. 4199).

6 – Glede tega glej Conseil d'État, Ass., 28. marca 1997, Société Baxter, Lebon, str. 114, in Conseil d'État, Sect., 19. marca 2007, Le Gac, tožba št. 300 467 in drugi.

načelo prava Skupnosti, s katerim je – na podlagi obsega, ki mu ga pripisuje sodna praksa Sodišča – „zagotovljena učinkovitost ustavnega načela“. In ob resno težavo trčimo prav pri vprašanju veljavnosti Direktive z dne 13. oktobra 2003 z vidika tega Skupnostnega načela enakosti. Predložitveno sodišče o njeni veljavnosti dvomi zaradi naslednjih ugotovitev: položaj industrijskih sektorjev plastike in aluminija naj bi bil primerljiv s položajem jeklarske industrije, saj v teh sektorjih nastajajo emisije enakih toplogrednih plinov, kot so toplogredni plini, katerih emisije naj bi omejili z Direktivo z dne 13. oktobra 2003, in poleg tega konkurirata jeklarski industriji, saj je mogoče z materiali iz okvira njune proizvodnje deloma nadomestiti materiale, proizvedene v okviru jeklarske industrije; kljub navedenemu sta ti vrsti industrije obravnavani različno, saj kot taki nista vključeni v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Kar zadeva objektivno utemeljitev takega razlikovanja, je treba ravnati previdno, čeprav je bila odločitev, da se industrijska sektorja plastike in aluminija ne vključita takoj v sistem, sprejeta ob upoštevanju relativnega deleža teh sektorjev v skupni količini emisij toplogrednih plinov in potrebe, da se zagotovi postopna vzpostavitev skupnega postopka.

14. Zato Conseil d'État meni, da je treba Sodišču postaviti vprašanje o veljavnosti Direktive z dne 13. oktobra 2003 z vidika načela enakosti, kar zadeva del te direktive, s katerim je določena uporaba sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov za jeklarski sektor, medtem ko sta industrijska sektorja aluminija in plastike iz tega sistema izvzeta.

III – Presoja

15. Lahko bi se zdelo, da je bilo Conseil d'État, ko je bilo pozvano, naj presodi o skladnosti Direktive z dne 13. oktobra 2003 s francosko ustavo, postavljeno pred nemogočo nalogo, naj uskladi neuskladljivo: kako zagotoviti varstvo ustave v nacionalnem pravnem redu, ne da bi bila pri tem ogrožena eksistenčna zahteva po primarnosti prava Skupnosti? Ta zahteva, ki konkurira pravni suverenosti, je že sama po sebi izraz pravnega pluralizma, s katerim je zaznamovana izvirnost procesa evropske integracije. To vprašanje za predhodno odločanje izhaja iz rešitve, ki jo je za nastali položaj predlagalo predložitveno sodišče. Daleč od tega, da bi privedla do kršitve enotne uporabe prava Skupnosti, vodi sodišče *a quo* do tega, da prek postopka predhodnega odločanja prosi za pomoč Sodišče, da bi bilo zagotovljeno, da akti Skupnosti spoštujejo vrednote in načela, ki jih priznava tudi francoska nacionalna zakonodaja. Ta poziv nikakor ni presenetljiv, saj je Unija kot taka zasnovana na ustavnih načelih, ki so skupna vsem državam članicam, kar je navedeno v členu 6(1) PEU. Conseil d'État dejansko Sodišče ne poziva, naj preveri skladnost akta Skupnosti z nekaterimi nacionalnimi ustavnimi vrednotami (česar to tudi sicer ne bi moglo storiti), ampak ga prosi, naj preveri zakonitost zadevnega akta z vidika podobnih evropskih ustavnih vrednot. Tako je bilo torej usklajeno tisto, kar se je na prvi pogled zdelo neuskladljivo. Evropska unija in nacionalni pravni redi temeljijo na enakih temeljnih pravnih vrednotah. Medtem ko je

naloga nacionalnih sodišč zagotoviti upoštevanje teh vrednot na področju uporabe nacionalnih zakonodaj, ima Sodišče enako nalogo v okviru pravnega reda Skupnosti.

16. V členu 6 PEU je izraženo upoštevanje, ki gre nacionalnim ustavnim vrednotam. Poleg tega je v njem navedeno tudi, da se resnični „kratek stik“ s temi načeli prepreči zlasti s sovpadanjem ustavnih temeljev Unije s skupnimi ustavnimi načeli držav članic. S to določbo so si zadnje zagotovile, da pravo Unije ne bo ogrozilo temeljnih vrednot njihovih ustav. Vendar so hkrati skrb za varovanje teh vrednot na področju uporabe prava Skupnosti prenesle na Sodišče. Glede tega Conseil d'État utemeljeno domneva, da so temeljne vrednote nacionalne ustave enake temeljnim vrednotam pravnega reda Skupnosti. Vendar je treba kljub temu poudariti, da je mogoče to strukturno skladnost zagotoviti samo na sistematični ravni ter da je to mogoče storiti samo na ravni Skupnosti in s postopki, določenimi s Pogodbo. Člen 6 PEU se namreč nanaša na to sistematično enakost, s katero je zagotovljeno, da niso ogrožene nacionalne zakonodaje, čeprav zadnjih ni mogoče več uporabiti kot referenčnih standardov za nadzor nad zakonitostjo aktov Skupnosti. Če bi bilo to dopuščeno, bi lahko – glede na velike razlike med vsebinami in varovalnimi sredstvi v posameznih nacionalnih zakonodajah – pri uporabi aktov Skupnosti v določeni državi članici prišlo do odstopanj, v drugi pa ne. Tak rezultat bi bil v nasprotju z načeli iz člena 6 PEU in zlasti dojemanjem Skupnosti kot pravne skupnosti. Z drugimi besedami: če bi bilo mogoče s sklicevanjem na nacionalne ustave utemeljiti selektivno in diskriminatorno uporabo standardov Skupnosti na ozemlju Unije, bi se znašli v paradoksalnem položaju, ko bi bila oslabljena skladnost pravnega reda Skupnosti s skupnimi ustavnimi tradicijami držav članic. Zato je v zadevi Internationale Handelsgesellschaft Sodišče razsodilo, da „sklicevanje na kršitve bodisi temeljnih pravic, kakor so določene z ustavo države članice, bodisi načel nacionalne ustavne ureditve ne more vplivati na veljavnost akta Skupnosti ali na njegov učinek na ozemlju te države“ [7]. Primarnost prava Skupnosti je torej eksistenčna zahteva pravnega reda pravne skupnosti.

17. V členu 6 PEU je le izrecno navedeno tisto, kar izhaja že iz te eksistenčne zahteve, se pravi, da je mogoče skladnost aktov Skupnosti z ustavnimi vrednotami in načeli držav članic preverjati samo prek samega prava Skupnosti in da je tako preverjanje v bistvu omejeno na temeljne vrednote, ki so del skupnih ustavnih tradicij teh držav. Pravo Skupnosti je tako ponotranjilo ustavne vrednote držav članic, zato morajo nacionalne ustave svoja stremljenja po nadvladi temu primerno prilagoditi in tako upoštevati eksistenčno zahtevo po primarnosti prava Skupnosti na njegovem področju uporabe. To ne pomeni, da nacio-

7 – Sodba z dne 17. decembra 1970 v zadevi Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Recueil, str. 1125, točka 3).

nalna sodišča pri razlaganju splošnih načel in temeljnih pravic Skupnosti nimajo nobene vloge. Pač pa je že v sami naravi ustavnih vrednot Unije, ki so hkrati skupne ustavne vrednote držav članic, da jih mora Sodišče pojasnjevati in razvijati v nenehnem dialogu z nacionalnimi sodišči in zlasti sodišči, zadolženimi za pravilno razlago nacionalnih ustav. Ustrezno sredstvo za ta dialog je predlog za sprejetje predhodne odločbe, zato je treba to vprašanje razumeti v tem okviru.

18. Ob upoštevanju navedenih uvodnih ugotovitev je očitno, da je Sodišče s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe postavljeno pred nalogo, naj razjasni dve nejasnosti. Prva se nanaša na točke, glede katerih lahko Sodišče izvaja nadzor nad veljavnostjo sporne direktive. Gre za vprašanje obsega presoje veljavnosti. Druga nejasnost se nanaša na sam predmet vprašanja za predhodno odločanje. Gre namreč za vprašanje skladnosti izpodbijane direktive z načelom enakosti.

A – *Obseg presoje veljavnosti*

19. Vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti, ki ga je predložilo predložitveno sodišče, se nanaša samo na skladnost Direktive 2003/87 z načelom enakosti „v delu, v katerem je določena uporaba sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov za jeklarski sektor, medtem ko sta industrijska sektorja aluminija in plastike iz tega sistema izvzeta.“ Vendar tožeče stranke v postopku v glavni stvari Sodišče pozivajo, naj presojo veljavnosti razširi še na tožbene razloge v zvezi z zakonitostjo, ki so jih pravzaprav večinoma uveljavljale že v okviru nacionalnega sodnega postopka. Ti tožbeni razlogi se nanašajo na kršitev načela enakosti, saj naj bi bil rezultat zadevne direktive tudi enotno obravnavanje različnih položajev, in na neupoštevanje svobode ustanavljanja, pravice do lastnine, pravice do svobodnega opravljanja poklicnih dejavnosti ter načel sorazmernosti in pravne varnosti.

20. Ali so ti tožbeni razlogi, ki jih uveljavljajo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, dopustni? Do kod lahko seže nadzor Sodišča nad zakonitostjo, ko mu je predloženo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na presojo veljavnosti?

21. Načelno se presoja Sodišča v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe omeji na vprašanje, ki ga je postavilo sodišče, v pristojnosti katerega je odločanje o glavni

stvari. Stranke ne morejo spremeniti njegove vsebine [8], Sodišče pa se ne more odzvati njihovemu pozivu [9]. Razlog za to je dejstvo, da je s členom 234 ES vzpostavljeno neposredno sodelovanje Sodišča z nacionalnimi sodišči prek predhodnega postopka, v katerem ni dovoljena nobena pobuda strank in med katerim so te pozvane samo na zaslišanje. [10] Sodelovanje med sodišči, vzpostavljeno s to določbo, temelji na jasni ločitvi funkcij med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, in sicer tako, da je zgolj nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, glede na posebnosti zadeve, dolžno presoditi tako potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi ustreznost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. [11] K tem vsebinskim razlogom, ki se nanašajo na samo bistvo postopka za predhodno odločanje, je treba dodati še postopkovni razlog, ki temelji na predpostavki, da bi kakršna koli vsebinska sprememba vprašanj za predhodno odločanje vplivala na obveznost Sodišča, da vladam držav članic in zainteresiranim strankam zagotovi možnost, da predstavijo svoja stališča v skladu s členom 23 Statuta ES Sodišča (prej člen 20), saj je treba upoštevati dejstvo, da se na podlagi te določbe zainteresiranim strankam vročijo samo predložitvene odločbe. [12]

22. Seveda z upoštevanjem pristojnosti nacionalnega sodišča, da določi okvir presoje v sklopu postopka predhodnega odločanja, ni izključena določena prožnost. Če je torej vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti postavljeno odprto, se pravi, da so v njem razlogi za neveljavnost opredeljeni samo za primer, Sodišče meni, da je pristojno za izvedbo najširše presoje veljavnosti. [13] Še več: pri tem si, kar zadeva besedilo vprašanj, včasih vzame precejšnjo svobodo in jih, če je to potrebno, brez oklevanja preoblikuje. Zgodilo se je tudi že, da je Sodišče razlagalno vprašanje spremenilo v vprašanje o veljavnosti. [14] Poleg tega ga lahko podana razlaga ukrepa Skupnosti privede do presoje veljavnosti tega ukrepa [15] ali celo do ugotovitve, da je zadevni ukrep neveljaven [16].

23. Če pa so v vprašanju za predhodno odločanje navedeni razlogi za neveljavnost, se Sodišče – razen če po uradni dolžnosti preučuje tožbeni razlog, povezan z javnim redom [17] – pri nadzoru omeji na presojo zadevnih razlogov, ne da bi pri tem preučevalo tožbene razloge, ki jih uveljavljajo stranke

8 – Glej sodbi z dne 9. decembra 1965 v zadevi Singer (44/65, Recueil, str. 1191, zlasti str. 1198) in z dne 17. septembra 1998 v zadevi Kainuun Liikenne in Pohjolan Liikenne (C-412/96, Recueil, str. I-5141, točka 23).

9 – Glej sodbo z dne 12. februarja 2004 v zadevi Slob (C-236/02, Recueil, str. I-1861, točka 29).

10 – Glej na primer sodbo z dne 6. julija 2000 v zadevi ATB in drugi (C-402/98, Recueil, str. I-5501, točka 29).

11 – Glej nedavni sodbi z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 18) in z dne 15. aprila 2008 v zadevi Nuova Agricast (C-390/06, ZOdl., str. I-2577, točka 43).

12 – Glej zlasti sodbi z dne 30. januarja 1997 v zadevi Wiljo (C-178/95, Recueil, str. I-585, točka 30) in z dne 20. marca 1997 v zadevi Phytheron International (C-352/95, Recueil, str. I-1729, točka 14).

13 – Glej na primer sodbe z dne 30. novembra 1978 v zadevi Welding (87/78, Recueil, str. 2457); z dne 7. julija 1981 v zadevi Rewe-Handelsgesellschaft Nord in Rewe-Markt Steffen (158/80, Recueil, str. 1805) in z dne 17. julija 1997 v zadevi Affish (C-183/95, Recueil, str. I-4315).

14 – Glej na primer sodbi z dne 1. decembra 1965 v zadevi Schwarze (16/65, Recueil, str. 1081, zlasti str. od 1094 do 1095) in z dne 15. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères (145/79, Recueil, str. 2917, točki 6 in 7).

15 – Glej sodbi z dne 27. septembra 1988 v zadevi Lenoir (313/86, Recueil, str. 5391) in z dne 6. aprila 2000 v zadevi Polo/Lauren (C-383/98, Recueil, str. I-2519).

16 – Glej sodbi z dne 14. junija 1990 v zadevi Weiser (C-37/89, Recueil, str. I-2395) in z dne 7. septembra 1999 v zadevi De Haan (C-61/98, Recueil, str. I-5003).

17 – Glej na primer sodbo z dne 18. februarja 1964 v zadevi Rotterdam in Putterskoek (73/63 in 74/63, Recueil, str. 1, 28).

v postopku v glavni stvari in jih predložitveno sodišče ni sprejelo. [18] Gre za zaupanje, ki ga je treba izkazati nacionalnemu sodišču kot sodišču Skupnosti, in upoštevanje naloge, ki jo to sodišče opravlja v tem okviru, iz česar sledi, da se Sodišče ne more vračati k presoji zakonitosti akta Skupnosti, ki jo je podalo nacionalno sodišče, če s to presojo ni omajana enotna uporaba prava Skupnosti. [19]

24. Zato Sodišče ne bi smelo razpravljati o razlogih za neveljavnost Direktive 2003/87, ki so jih v svojih stališčih navedle tožeče stranke v postopku v glavni stvari in se nanašajo na kršitev drugih načel, razen načela enakosti. Utemeljitev, ki so jo podale te stranke, da se pred Sodiščem prve stopnje Evropskih skupnosti obravnava ničnostna tožba zoper sporno direktivo, ki temelji na širše zasnovanih tožbenih razlogih, kot je razlog za neveljavnost, ki ga je predložilo Conseil d'État, ne more vplivati na drugačno ugotovitev. Vzporejanje obsega presoje Sodišča z obsegom presoje Sodišča prve stopnje bi namreč pomenilo kršitev avtonomije zadevnih pravnih sredstev, se pravi, ničnostne tožbe in predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj je njuna organizacija zasnovana glede na lastni predmet vsakega od njiju.

25. Ali lahko Sodišče kljub temu preuči domnevno kršitev načela enakosti zaradi enakega obravnavanja različnih položajev, katere obstoj tožeče stranke v postopku v glavni stvari zatrjujejo pred Sodiščem in pred predložitvenim sodiščem? Res je, da Skupnostno načelo enakosti – glede na obseg, kakršnega mu je pripisala sodna praksa – teži k prepovedi ne le različnega obravnavanja primerljivih položajev, ampak tudi enotnega obravnavanja različnih položajev. [20] Težava je v tem, da standard, na podlagi katerega so tožeče stranke uveljavljale očitek o enotnem obravnavanju različnih položajev v okviru postopka v glavni stvari, ni bil Skupnostno načelo enakosti. Sklicevale so se na načelo francoske ustavne pravice do enakosti in tako podale grajo glede interne ustavnosti te direktive. Ker pa francosko načelo ne nasprotuje enakemu obravnavanju različnih položajev, je Conseil d'État ta tožbeni razlog zavrglo kot neupoštevnega, ne da bi preučilo njegovo utemeljenost. Z drugimi besedami: ker je področje enakosti v okviru nacionalnega prava (kamor so se postavile tožeče stranke) ožje zasnovano, predložitvenemu sodišču na podlagi utemeljitve tožečih strank ni bilo treba razsojati

18 – Kot primera posebej odločne zavrnitve presoje razlogov za neveljavnost, ki so jih uveljavljale stranke v postopku v glavni stvari in jih predložitveno sodišče ni navedlo, glej zgoraj navedeni sodbi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, točke od 17 do 19, in Nuova Agricast, točke od 42 do 44.

19 – Prepogosto namreč pozabljamo, da je v zgoraj navedeni sodbi Foto-Frost nacionalnemu sodišču priznana pristojnost presoje veljavnosti aktov Skupnosti in da je v pristojnosti Sodišča le ugotovitev neveljavnosti.

20 – To je bilo nedavno tega potrjeno v sodbi z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Poljska proti Svetu (C-273/04, ZOdl., str. I-8925, točka 86).

o nasprotju med Direktivo in nacionalnim ustavnim pravom. Torej zadevnemu sodišču – da bi se izognilo izvajanju nadzora nad skladnostjo Direktive s francosko ustavo, zaradi česar bi lahko prišlo do oviranja uporabe prava Skupnosti – nasprotja ni bilo treba prenesti na področje Skupnosti, tako da bi tožbeni razlog glede ustavnosti opredelilo na novo v tožbeni razlog glede kršitve Skupnostnega načela enakosti in ga kot takega predložilo v presojo Sodišču.

26. Usoda tožbenega razloga glede enotnega obravnavanja različnih položajev bi bila nedvomno drugačna, če bi ga tožeče stranke utemeljile na Skupnostnem načelu enakosti: sodišče, ki obravnava zadevo v glavni stvari, bi preučilo njegovo utemeljenost in v primeru dvomov o veljavnosti Direktive v tem pogledu vprašanje predložilo Sodišču. Če bi se Sodišče kljub temu odločilo, da bo preučilo tudi to razsežnost načela enakosti, bi torej lahko dobili neprijeten vtis, da s tem popravlja napaka v strategiji spora.

27. Nasprotno, če se Sodišče o zadevnem tožbenem razlogu ne bi izreklo, bi to konec koncev pomenilo, da se obseg Skupnostnega načela enakosti vzporeja z manj zaščitnim načelom iz okvira francoskega prava. To pa bi bilo v nasprotju z avtonomijo prava Skupnosti. Zato menim, da bi Sodišče moralo preučiti tudi očitek, ki se nanaša na enako obravnavanje različnih položajev. Ker bi poleg tega nadzor nad veljavnostjo ostal omejen na preverjanje upoštevanja načela, ki je dalo povod za dvom in predložitev sodišča *a quo*, je mogoče trditi, ne da bi se preveč ozirali k rešitvam, ustaljenim na tem področju, da bi presoja Sodišča ostala „v okviru vprašanja za predhodno odločanje“, ki je bilo postavljeno. [21]

B – *Veljavnost Direktive 2003/87 z vidika načela enakosti*

28. Na podlagi splošnega načela enakosti kot splošnega načela prava Skupnosti je določeno, „naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno“. [22]

21 – Sodba z dne 28. oktobra 1982 v zadevi Dorca Marina in drugi (od 50/82 do 58/82, Recueil, str. 3949, točka 13).

22 – Sodbe z dne 13. decembra 1984 v zadevi Sermide (106/83, Recueil, str. 4209, točka 28); z dne 20. septembra 1988 v zadevi Španija proti Svetu (203/86, Recueil, str. 4563, točka 25); z dne 19. marca 1992 v zadevi Hierl (C-311/90, Recueil, str. I-2061, točka 18); z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Crispoltoni in drugi (C-133/93, C-300/93 in C-362/93, Recueil, str. I-4863, točka 51); z dne 10. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-222/94, Recueil, str. I-4025, točka 34); z dne 9. septembra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji (C-304/01, ZOdl., str. I-7655, točka 31) in zgoraj navedena sodba Poljska proti Svetu, točka 86.

29. Kot sem že navedel, se mora presoja veljavnosti sporne direktive z vidika Skupnostnega načela enakosti nanašati na obe razsežnosti, ki ju temu načelu priznava sodna praksa Sodišča.

30. Pred tem pa je treba opozoriti še na predmet in intenzivnost nadzora nad načelom enakosti, ki ga izvaja Sodišče.

31. Iz načela enakosti izhaja predpostavka, da je kakršno koli različno obravnavanje diskriminacija, razen če zakonodajalec predloži sprejemljivo utemeljitev [23], ki mora biti objektivna in razumna [24]. V vsakem sodnem sistemu se intenzivnost nadzora nad to utemeljitvijo in nad različnim obravnavanjem, ki izhaja iz nje, razlikuje glede na področje in razloge za razlikovanje, ki jih sprejme zakonodajalec. [25]

32. Če ta uporablja sumljive kategorije, to je opredelitve, povezane z raso, spolom, etničnim izvorom, političnimi ali verskimi prepričanji ipd., bo nadzor zelo oster in bo lahko segal vse do strogega nadzora nad sorazmernostjo. Prav tako v okviru prava Skupnosti izrazito odklanjanje, ki se v Pogodbi izraža glede nekaterih meril razlikovanja, kot so na primer državljanstvo (člen 12 ES) ali merila iz člena 13 ES, poraja predpostavko o diskriminaciji, na podlagi katere se tudi v tem primeru sproži sodni nadzor, ki običajno vključuje strogo presojo sorazmernosti.

33. Nasprotno pa se na nekaterih drugih področjih, zlasti na področju gospodarske in socialne politike, in če zakonodajalec ne uporablja takih sumljivih kategorij – kar pomeni, da obstaja dvom samo o enakosti pred zakonom –, stopnja intenzivnosti

23 – Glej Benedettelli, M. V.: *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*, Dott. A. Milani, Padova, 1989, str. 20.

24 – Glej Hernu, R.: *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ 2003, str. 427 in naslednje.

25 – Glede tega, za predstavitev celotne sodne prakse nemškega zveznega ustavnega sodišča, glej Somek, A.: „The Deadweight of formulae: what might have been the second germanization of American equal protection review", *Journal of Constitutional Law*, 1998–1999, str. 284; Sachs, M.: „The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court", *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal*, 1998, str. 139; za nedavno potrditev v sodni praksi glej tudi BverfGE z dne 13. marca 2007, 1BvF 1/05, § od 79 do 82. Tudi v sodni praksi francoskega ustavnega sveta se kaže stopnjevanje sodnega nadzora glede na področja uporabe načela enakosti in vrste diskriminacije, ki jih ustvari zakonodajalec (glej Mélin-Soucramanien, F.: *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica 1997, str. od 130 do 162).

nadzora zniža. Ta ugotovitev velja za vse nacionalne sodne sisteme, čeprav se lahko označevalec te omejitve nadzora („reasonableness“, „rational basis“, „erreur manifeste“, „Willkürverbot“ …) in njegov obseg spreminjata. Za tako nižjo stopnjo nadzora je mogoče navesti tri utemeljitve. Prvič, ker se je mogoče na načelo enakosti sklicevati zoper vse vrste vladnih ukrepov, ne glede na interese ali dejavnosti, ki jih ti zadevajo, bi bile, če bi sodišča vedno izvajala poglobljen nadzor, gospodarske in socialne izbire zakonodajalca podvržene drugi presoji, s čimer bi bili hkrati omajani njihova zakonitost in sposobnost sodnega obravnavanja. Drugič, vsaka zakonodajna dejavnost vključuje izbire in ima tudi prerazdelitvene učinke: načelno te izbire in prerazdelitveni učinki, čeprav neizogibno dajejo prednost nekaterim socialnim ali gospodarskim kategorijam pred drugimi, niso diskriminacijski in torej spadajo razprava, opredelitev in porazdelitev teh prerazdelitvenih učinkov na področje političnega postopka. Tretjič, sodišča lahko upravičeno začnejo strožji nadzor različnega obravnavanja, za katero se je odločila politika, šele ko so posebne skupine, ki so običajno v postopku političnega odločanja premalo zastopane, opredeljene in zakonsko zaščitene.

34. Na podlagi podobnih utemeljitev se tudi v okviru prava Skupnosti prizna diskrecijska pravica imetniku zakonodajne pristojnosti in se zato omeji tudi sodni nadzor. Ker je za izbiranje in razsojanje med različnimi interesi potrebno izvajanje kompleksnih presoj, je Sodišče zakonodajalcu Skupnosti prepustilo veliko diskrecijsko pravico, pa naj gre za kmetijsko [26], socialno [27], trgovinsko [28] ali prometno [29] politiko. „[G]lede na potrebo po uravnoteženju določenih ciljev in načel iz člena 130 R Pogodbe ES (po spremembi postal člen 174 ES) [ter] kompleksnost izvajanja meril, ki jih mora skupnostni zakonodajalec upoštevati pri izvajanju okoljske politike“ [30], enako velja tudi za to politiko.

35. Ko torej ne gre več za sumljive razvrstitve, Sodišče svoj nadzor omeji samo na iskanje očitne napake pri presoji, storjene pri izvedenih zakonodajnih izbirah, in tako zagotovi

26 – Glej sodbo z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-280/93, Recueil, str. I-4973, točki 89 in 90).

27 – Glej sodbo z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-84/94, Recueil, str. I-5755, točka 58).

28 – Glej sodbo z dne 19. novembra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-150/94, Recueil, str. I-7235, točka 53).

29 – Glej sodbo z dne 17. julija 1997 v zadevi SAM Schiffahrt in Stapf (C-248/95 in C-249/95, Recueil, str. I-4475).

30 – Sodba z dne 15. decembra 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji (C-86/03, ZOdl., str. I-10979, točka 88). Glej tudi sodbi z dne 14. julija 1998 v zadevi Safety Hi-Tech (C-284/95, Recueil, str. I-4301, točka 37) in v zadevi Bettati (C-341/95, Recueil, str. I-4355, točka 35).

upoštevanje diskrecijske pravice institucij, ne da bi – ne oziraje se na delitev pristojnosti – posegalo na področje političnih odgovornosti, ki pripadajo zadevnim institucijam, tako da bi svojo presojo postavilo pred njihovo. [31] Na teh področjih se kaže taka omejitev sodnega nadzora, in sicer tudi, ko gre za preverjanje skladnosti sprejetega ukrepa s splošnimi načeli prava Skupnosti, zlasti z načelom enakosti. [32]

36. Zaradi take omejitve sodnega nadzora še ni mogoče predpostaviti, da nadzora preprosto ni. Ko se omejeni nadzor nanaša na upoštevanje načela enakosti, ga lahko shematično povzamemo z naslednjimi koraki:

– Sodišče najprej razišče, ali za razlikovanja, ki jih uporablja zakonodajalec, veljajo objektivna merila, to je v odnosu do zakonito dopustnega cilja, ki ga želi doseči zadevna zakonodaja [33];

– Sodišče si hkrati prizadeva – še vedno z namenom preprečiti samovoljnost – za ohranjanje notranje skladnosti zadevne zakonodaje, in sicer z upoštevanjem objektivnih meril, ki jih je sprejel zakonodajalec, in vzpostavitvijo ravnovesja med njimi;

– Sodišče nazadnje preveri še ustreznost razmerja med vzpostavljenim različnim obravnavanjem in želenim ciljem ter s tega vidika najpogosteje preveri le, da sprejeti ukrep ni očitno neprimeren.

37. Kaj je torej očitna napaka? Čeprav gre za standard, katerega obseg Sodišče v svoji sodni praksi opredeli v vsaki posamezni zadevi, iz sistematizacije sodne prakse izhaja, da je

31 – Iz ustaljene sodne prakse namreč sledi, da diskrecijska pravica Sodišča, in s tem tudi omejitev njegovega nadzora, temelji na potrebi, ki izhaja iz načela delitve pristojnosti, po upoštevanju „političnih odgovornosti“, s Pogodbo dodeljenih zakonodajalcu Skupnosti; zato Sodišče svojih izbir ne sme postavljati pred izbire, ki so v pristojnosti zakonodajalca Skupnosti (glej na primer sodbi z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, str. 2237, točka 22) in z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 14)).

32 – Glej zlasti sodbo z dne 21. februarja 1990 v zadevi Wuidart in drugi (od C-267/88 do C-285/88, Recueil, str. I-435, točke od 13 do 18). Glej tudi sodbi z dne 26. marca 1987 v zadevi Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, Recueil, str. 1525, točke od 14 do 17) in z dne 8. junija 1989 v zadevi AGPB (167/88, Recueil, str. 1653, točke od 29 do 33).

33 – Glej točko 42 teh sklepnih predlogov.

očitna napaka najprej *evidentna* napaka. Teoretično sicer drži, da je mogoče *evidentnost* na plan izbezati „z navdušenjem kratkovidnega detektiva“ [34] ali jo, nasprotno, zasledovati „v slogu največjih junakov detektivske književnosti“ [35]. Vendar tudi v tem primeru iz pozorne razlage sodne prakse Skupnosti jasno izhaja, da na splošno napaka, ki ni neizpodbitna, ni evidentna: če je še vedno prisoten dvom, če tožeči stranki ne uspe dokazati, da ravna organ, ki ga toži pred Sodiščem, napačno; če – še drugače povedano – „je lahko“ organ Skupnosti sprejel ukrep ali „bi ga lahko“ sprejel [36], kar pomeni, da je lahko imel prav, se tožba zavrne. Očitna napaka je tudi *huda* napaka, saj drži, da postane napaka, ki doseže določeno mejo teže, tudi evidentna. [37] V tem pomenu pojem očitne napake pri presoji ni zelo daleč od pojma „reasonableness“ ali „unreasonableness“, ki ga kot omejitev pri presoji zakonitosti upravnih diskrecijskih aktov uporabljajo britanska sodišča. [38] Poleg tega prav gotovo ni naključje, da je Sodišče v nekaterih sodbah, potem ko je opozorilo na to, da je na tem področju njegov nadzor omejen na očitno napako, tožbeni razlog zavrnilo, ker je organ Skupnosti „lahko razumno“ opravil izpodbijano presojo [39] ali ker je bila ta presoja „razumno dopustna“ [40]. Prav tako se zdi, da je ta pojem blizu konceptu samovoljnega, ki se uporablja zlasti v nemškem pravu. [41]

38. Cilj nadzora nad očitno napako pri presoji, ki zaobjema iskanje hude ali očitne napake, kaznovanje nerazumne presoje in grajo samovolje, torej ni doseči, da bi bil ukrep, za sprejetje katerega je bila potrebna kompleksna presoja, najboljši mogoči ukrep; zakonodajalcu je namreč dopuščeno določeno območje napake, če pri tem ni presežena meja očitnega.

39. Takšno je moje mnenje o predmetu in intenzivnosti nadzora nad upoštevanjem načela enakosti, ki ga na gospodarskem področju izvaja Sodišče [42], zato bom zdaj

34 – Če si izposodim ljubki izraz M. Kornprobsta iz dela „L'erreur manifeste“, *Recueil Dalloz*, 1965, Chronique, str. 121, zlasti str. 124.

35 – Bourgois, J.-P.: *L'erreur manifeste d'appréciation, la décision administrative, le juge et la force de l'évidence*, éd. L'Espace juridique, 1988, zlasti str. 231.

36 – Glej na primer sodbi z dne 18. marca 1975 v zadevi Deuka (78/74, Recueil, str. 421, točka 9) in z dne 13. decembra 1994 v zadevi SMW Winzersekt (C-306/93, Recueil, str. I-5555, točke od 25 do 27).

37 – Glej posebno poučno pojasnilo Sodišča iz sodbe z dne 17. junija 1965 v zadevi Italija proti Komisiji (32/64, Recueil, str. 473, zlasti str. od 486 do 487).

38 – Glede pojma „reasonableness“ ali „unreasonableness“ glej Mac Cormick, N.: „On reasonableness“, v Ch. Perelman in R. Van der Elst, *Les notions à contenu variable en droit*, éd. E. Bruylant, Bruselj, 1984, str. 131.

39 – Zgoraj navedena sodba Wuidart in drugi, točke od 16 do 18.

40 – Sodba z dne 10. maja 1979 v zadevi Italija proti Komisiji (12/78, Recueil, str. 1731, točki 30 in 31).

41 – Enakovrednost teh različnih označevalcev omejitve nadzora nad načelom enakosti lahko najbolje ponazorimo z navedbo naslednjih odlomkov iz sodne prakse zveznega ustavnega sodišča iz Karlsruheja: „Načelo enakosti je kršeno, če na podlagi zakonitega različnega ali enakega obravnavanja ne moremo najti razumne utemeljitve, ki bi izhajala iz same narave stvari ali kakršnega koli objektivno verjetnega razloga – če je torej določbo treba šteti za samovoljno“ (BverfGE, 23. oktobra 1951, 1, 14 (52)), pri čemer je treba predpostaviti, da samovoljno ravnanje pomeni „objektivno in očitno neustreznost zakonskega ukrepa glede na dejanski položaj, ki naj bi bil s tem ukrepom urejen“ (BverfGE, 7. maja 1953, 2, 266 (281)).

42 – Taka je tudi intenzivnost nadzora nad zakonom za prenos Direktive 2003/87, ki ga z vidika načela enakosti, zagotovljenega z nemško ustavo, izvaja nemško zvezno ustavno sodišče. Ker nesporno drži, da je zadevna direktiva glede tega državam dopustila določen manevrski prostor, kar zadeva izpolnitev obveznosti prenosa, je to sodišče presodilo, da lahko nadzira izpodbijano zakonodajno določbo, ne da bi s tem povzročilo dvom o ustavnosti same direktive. Nato je, glede na to, da ima nemški zakonodajalec, kar zadeva zakonodajne ukrepe, katerih namen je varstvo okolja, široko svobodo odločanja, potrdilo ustaljeno sodno prakso in svoj nadzor omejilo na upoštevanje Willkürverbot (BverfGE, 13. marca 2007, 1BvF 1/05).

v tej zadevi s tako presojo poskusil odgovoriti na postavljeno vprašanje za predhodno odločanje.

1. Različno obravnavanje primerljivih položajev

40. Naj še enkrat opozorim, da je francosko Conseil d'État postavilo vprašanje o „veljavnosti Direktive z dne 13. oktobra 2003 z vidika načela enakosti, kar zadeva del te direktive, s katerim je določena uporaba sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov za jeklarski sektor, medtem ko sta industrijska sektorja aluminija in plastike iz tega sistema izvzeta". Iz obrazložitve sodbe sodišča *a quo* izhaja, da se dvomi, zaradi katerih je to sodišče predložilo zadevno vprašanje za predhodno odločanje, nanašajo na obstoj objektivne utemeljitve tega različnega obravnavanja, vzpostavljenega z izpodbijano direktivo, med jeklarskim sektorjem na eni strani ter sektorjema plastike in aluminija, ki naj bi bila v primerljivem položaju, na drugi strani.

41. Takoj je treba zavrniti ugovor Komisije in Parlamenta, da različno obravnavanje – ob predpostavki, da je dokazano – primerljivih položajev ni diskriminatorno, ker naj samo po sebi jeklarstva ne bi postavljalo v bolj neugoden položaj od položaja sektorjev aluminija in plastike. Zadevni instituciji trdita, da imajo države članice proste roke, kar zadeva celotno količino pravic, ki jih nameravajo dodeliti, in njihovo razporeditev med sektorji, ter da lahko torej jeklarskemu sektorju dodelijo pravice, ki pokrivajo vse njegove potrebe. Poleg tega še navajata, da lahko države članice za sektorje, ki niso vključeni v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, uveljavijo ukrepe, ki so bolj omejevalni od tega sistema, in tako zagotovijo upoštevanje svojih zavez o zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, dogovorjenih v okviru Kjotskega protokola. S tem ugovorom zadevni instituciji trdita, da lahko države članice s svojo politiko popravijo diskriminacijo, ki jo nalaga ali dovoljuje Direktiva. Vendar se o obstoju diskriminacije presoja na podlagi spornega besedila in z njim vzpostavljenega postopka. Tega ugovora torej ni mogoče sprejeti.

42. Da bi natančno opredelili predmet postavljenega vprašanja, je treba najprej pojasniti, da gre pri presoji o tem, ali je različno obravnavanje primerljivih položajev objektivno utemeljeno, se pravi, ali temelji na objektivnem merilu, dejansko za opredelitev, ali je mogoče različno obravnavanje utemeljiti z razliko med položajema. [43] Položaji namreč nikoli niso popolnoma enaki, zato ne more enakost nikoli temeljiti na vseh pogojih primerjave. Torej je odločilnega pomena izbira *tertium comparationis*, ki bo zakonodajalcu v neskončni množici značilnih potez položajev, ki jih je treba primerjati, omogočil osamitev tistih, ki se bodo pri odločanju o podobnosti zadevnih položajev izkazale za

43 – Glede tega glej Lenaerts, K.: „L'égalité de traitement en droit communautaire", *Cahiers de droit européen*, 1991, str. 3, zlasti str. 11; Barents, R.: „The significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention", *Mélanges H. G. Schermers*, vol. 2, Martinus Njhoff publishers, 1994, str. 527, zlasti str. 536.

upoštevne. V sodni praksi je določeno, da mora biti sprejeto merilo „objektivno“ [44], to je v povezavi s predmetom in namenom predpisov, ki naj bi se uporabili [45]. Z drugimi besedami: o podobnosti obravnavanih položajev je treba odločiti z vidika namena spornega ukrepa. Iz tega sledi, da sklicevanje na merilo objektivnega razlikovanja za utemeljitev različnega obravnavanja podobnih položajev, če naj se to merilo kot merilo primerjave položajev nanaša na želeni cilj, konec koncev pomeni, da se meni, da omenjena enakost položajev z vidika želenega cilja ni upoštevna. Z drugimi besedami: z vprašanjem o veljavnosti, ki je predmet tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, je Sodišče pozvano, naj preveri, ali je mogoče vključitev jeklarskega sektorja na področje uporabe sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, medtem ko sta sektorja aluminija in plastike iz tega sistema izvzeta, utemeljiti z objektivnimi ugotovitvami, povezanimi s predmetom in namenom izpodbijane direktive.

43. V členu 1 zadevne direktive je določeno, da je namen Skupnostnega sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov pospešiti „zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način“. Z vidika tega cilja je treba ugotoviti, da konkurenčnega odnosa med zadevnimi gospodarskimi subjekti, čeprav lahko dejansko odigra določeno vlogo, samega po sebi ni mogoče šteti za odločilnega. Čeprav bi, kot trdijo predložitveno sodišče in tožeče stranke v postopku v glavni stvari, predpostavili, da si sektorja jeklarske industrije in industrije aluminija konkurirata, iz tega še ne bi sledilo, da je treba šteti, da sta zadevna sektorja v primerljivem položaju ne glede na želene cilje [46] in da ju je treba zato z vidika Skupnostnega sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov obravnavati enako.

44. To ne spremeni dejstva, da bi želeni cilj (zmanjšanje emisij toplogrednih plinov) *a priori* zapovedoval, da se vsi industrijski sektorji, ki povzročajo emisije, podredijo sporni direktivi, torej tudi sektorja neželeznih kovin in kemijske industrije. Vendar je vzpostavitev Skupnostnega sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov vključena v okvir pristopa „step by step“, imenovanega tudi „learning by doing“.

44 – Glej na primer sodbe z dne 13. julija 1978 v zadevi Milac (8/78, Recueil, str. 1721, točka 18); z dne 9. julija 1985 v zadevi Bozzetti (179/84, Recueil, str. 2301, točka 34) in z dne 29. junija 1995 v zadevi SCAC (C-56/94, Recueil, str. I-1769, točka 28).

45 – Že leta 1971 je Sodišče na kmetijskem področju namreč razsodilo, da je treba o (ne)primerljivosti položajev „presojati z vidika ciljev kmetijske ureditve Skupnosti“ (sodba z dne 27. oktobra 1971 v zadevi Rheinmühlen Düsseldorf (6/71, Recueil, str. 823, točka 14)). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Capotortija v zadevi Ruckdeschel in drugi (sodba z dne 19. oktobra 1977, 117/76 in 16/77, Recueil, str. 1753, zlasti str. 1779).

46 – V istem smislu glej sodbo z dne 11. marca 1987 v zadevi Rau Lebensmittelwerke in drugi proti Komisiji (279/84, 280/84, 285/84 in 286/84, Recueil, str. 1069, točke od 27 do 34): odločeno je bilo, da ukrep „beurre de Noël“ („božično maslo“) v primerjavi z margarino, konkurenčnim proizvodom, ni diskriminatoren, saj je treba „upoštevati objektivne razlike, značilne za pravne postopke in gospodarske okoliščine zadevnih trgov“. Glej tudi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 21. februarja 1995 v zadevi Campo Ebro in drugi proti Svetu (T-472/93, Recueil, str. II-421, točka 84 in naslednje): Sodišče prve stopnje ni menilo, da je v nasprotju z načelom enakosti uredba, v kateri je bilo določeno, da se pomoč dodeli le proizvajalcem sladkorja (kljub konkurenčnemu razmerju med sladkorjem in izoglukozo), saj zadevna proizvoda nista bila primerljiva z vidika cilja, ki ga je želel zakonodajalec doseči z zadevno uredbo, to je izravnave presežkov, ki so nastali zaradi vzdrževanja zalog proizvodov.

Kot so poudarile vse institucije, ki so sodelovale v postopku, je bil sistem, vzpostavljen z Direktivo 2003/87, prvi te vrste na svetu. Uporabljal naj bi se kot vzor ne le za vpletene akterje v Skupnosti, ampak tudi tretje države, zato bi se moral obvezno izkazati za učinkovitega. Ker je to orodje novo ter postopek nadzora, sporočanja in preverjanja emisij, ki naj bi bil vzpostavljen z njim, kompleksen, je bila priporočena določena previdnost. Zato se je bilo treba izogniti temu, da bi bil že na začetku vzpostavljen sistem, katerega območje uporabe bi vključevalo večino industrijskih sektorjev in večino toplogrednih plinov. Prevelike ambicije lahko namreč privedejo do poloma, kar nas uči že ljudska modrost, ki pravi: „Kdor preveč objame, ničesar ne zajame."

45. Zlasti na področjih, ki vključujejo še neznana družbena tveganja, in/ali področjih, na katerih zakonodajalec uvaja nove politike, je namreč pogosto modro, da se ravna previdno in se nov postopek preizkuša na omejenih področjih, zato je tako ravnanje postalo že tudi ustaljeno. Prav tako je uporaba zakonodajnega preizkušanja dopuščena, ali celo določena, v pravnih sistemih posameznih držav članic. [47] Tudi s samo sodno prakso Sodišča je bila priznana zakonitost uskladitve zakonodaje po stopnjah [48], zlasti ob upoštevanju „kompleksnosti področja" [49], ki ga je treba urediti. Pri tem je zakonodajalcu prepuščena diskrecijska pravica, da odloči o ustreznosti in hitrosti uskladitve po stopnjah. [50]

46. Torej je med zakonodajnim preizkušanjem in načelom enakosti že po naravi prisotna določena napetost. Ideja „learning by doing" namreč predpostavlja, da se nova politika najprej uporabi samo za omejeno število potencialnih subjektov, za katere bi lahko veljala; zato je njeno področje uporabe umetno omejeno, da se tako preizkusijo posledice, preden se pravila zadevne politike kakor koli razširijo na vse gospodarske subjekte, ki bi ji lahko bili – glede na cilje te politike – podvrženi. Vendar priznanje, da je zakonodajno preizkušanje zakonito, še ne more biti povod za utišanje kakršne koli morebitne graje v zvezi z načelom enakosti. Diskriminacija, ki je neizogibno vključena v poskusno zakonodajo, je lahko z načelom enakosti združljiva le, če so izpolnjeni nekateri pogoji.

47 – Tako je od ustavne revizije z dne 28. marca 2003 naprej s členom 72 francoske ustave z dne 4. oktobra 1958 francoskim ozemeljskim skupnostim priznana pravica do zakonodajnega preizkušanja.

48 – Glej sodbe z dne 29. februarja 1984 v zadevi Rewe-Zentrale (37/83, Recueil, str. 1229, točka 20); z dne 17. junija 1999 v zadevi Socridis (C-166/98, Recueil, str. I-3791, točka 26) in z dne 13. julija 2006 v zadevi Sam Mc Cauley Chemists in Sadja (C-221/05, ZOdl., str. I-6869, točka 26).

49 – Glej sodbi z dne 29. februarja 1996 v zadevi Skanavi in Chryssanthakopoulos (C-193/94, Recueil, str. I-929, točka 27) in z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 43).

50 – Glej zgoraj navedeno sodbo Rewe-Zentrale, točka 20, in sodbo z dne 18. aprila 1991 v zadevi Assurances du crédit proti Svetu in Komisiji (C-63/89, Recueil, str. I-1799, točka 11).

47. Najprej morajo biti poskusni ukrepi samo prehodni. Ta pogoj je v primeru sporne direktive izpolnjen. V členu 30 zadevne direktive je predvidena revizija besedila na podlagi „izkušenj“ in „doseženega napredka pri spremljanju emisij toplogrednih plinov“, s katero se v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov vključijo še drugi industrijski sektorji in emisije drugih toplogrednih plinov. Na podlagi te določbe je Komisija predlagala vključitev letalskih dejavnosti. [51] Komisija je – zlasti zato da bi se emisije toplogrednih plinov v primerjavi z letom 1990 zmanjšale za vsaj 20 % – predlagala, naj se Skupnostni sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov po eni strani razširi na emisije CO_2, vezane na proizvodnjo petrokemičnih proizvodov, amoniaka in aluminija, in po drugi strani na emisije N_2O, vezane na proizvodnjo dušikove, adipinske in glioksilne kisline, ter emisije perfluoriranih ogljikovodikov (PFC) iz proizvodnje aluminija. [52]

48. Nato je treba zagotoviti še, da za opredelitev območja uporabe poskusnega ukrepa veljajo objektivna merila. V tem primeru mora izvzetje iz sistema za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov ali vključitev vanj ustrezati ugotovitvam, povezanim s cilji, določenimi v Direktivi. Kot sem že opozoril, je namen zadevne direktive zmanjšati emisije toplogrednih plinov za čim nižjo ceno, se pravi, s kolikor je mogoče majhno škodo za gospodarski razvoj in zaposlovanje. [53] V ta namen se je zakonodajalec Skupnosti odločil, da sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov najprej uporabi za ogljikov dioksid, saj je leta 1999 CO_2 predstavljal več kot 80 % emisij toplogrednih plinov v Skupnosti in je bilo mogoče pri nadzoru nad emisijami ogljikovega dioksida pridobiti kakovostne rezultate, medtem ko je bil nadzor nad emisijami drugih toplogrednih plinov še vedno prezapleten. [54] Poleg tega je na področje uporabe sporne direktive vključil samo industrijske sektorje, ki so povzročali največje emisije CO_2, in sicer z obrazložitvijo, da čim večje so količine emisij, ki izhajajo iz industrijskega sektorja, tem manj bo čutiti fiksne stroške (obračunavanje in prijava emisij, njihovo preverjanje, ki ga izvaja neodvisni organ, izobraževanje in zaposlitev osebja, potrebnega za upravljanje trgovanja s pravicami do emisije), ki izhajajo iz uporabe sistema za trgovanje s pravicami in ki jih morajo nositi vsi sodelujoči gospodarski subjekti; nasprotno so za majhne proizvajalce emisij, ki imajo na voljo le majhno količino pravic, s katerimi lahko trgujejo, morebitne prednosti, ki jih lahko pridobijo iz sistema za trgovanje s pravicami, nujno manjše od prednosti, ki jih lahko pridobijo veliki proizvajalci emisij.

51 – Predlog Direktive z dne 20. decembra 2006, COM(2006) 818 konč.

52 – Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. januarja 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, COM(2008) 16 konč.

53 – Glej peto uvodno izjavo Direktive 2003/87.

54 – Glej točko 10 Obrazložitvenega memoranduma k predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, COM(2001) 581 konč.

49. Dajanje prednosti plinu, ki je najbolj „odgovoren“ za učinek tople grede, in upoštevanje količine emisij tega plina v posameznih industrijskih sektorjih sta nedvomno objektivni merili. Vendar tožeče stranke v postopku v glavni stvari izpodbijajo trditev, da je bila količina emisij CO_2 odločilno merilo. Pri tem navajajo podatke iz Evropskega registra emisij onesnaževal za leto 2001, na podlagi katerih so emisije CO_2 v kemijskem sektorju skupaj znašale 5,35 %, v sektorju aluminija pa 2 % vseh emisij iz industrijskih dejavnosti v Evropski uniji, medtem ko so emisije v jeklarskem sektorju znašale 5,4 %, v steklarskem sektorju ter sektorjih keramike in gradbenih materialov 2,7 %, v papirnem in tiskarskem sektorju pa 1 %. Vendar, kot so opozorile institucije, ki so sodelovale v postopku, teh podatkov ni mogoče upoštevati, ker ne razlikujejo med neposrednimi [55] in posrednimi [56] emisijami v posameznih obravnavanih sektorjih. Ker so posredne emisije, ki jih proizvedejo kurilne naprave s kurilno močjo nad 20 MW, tudi same pokrite v okviru energetskega sektorja, se je zakonodajalec odločil, da bo upošteval samo količino neposrednih emisij CO_2 iz drugih sektorjev. Poleg tega se dejstvo, da se emisije CO_2 upoštevajo samo v trenutku in na kraju, kjer so proizvedene, sklada z načeloma onesnaževalca-plačnika in odpravljanja okoljske škode pri viru iz člena 174 ES. Na podlagi študije, ki so jo navedle vse institucije, ki so sodelovale v postopku, in na katero se je opiral zakonodajalec Skupnosti, jeklarski sektor s tega vidika – v nasprotju s trditvijo tožečih strank v postopku v glavni stvari – ni v enakem položaju kakor sektorja aluminija in plastike: neposredne emisije CO_2 v jeklarstvu (jeklo in surovo železo) so v letu 1990 znašale 174,8 milijona ton (v primerjavi s 16,2 milijona ton za neželezne kovine in 26,2 milijona ton za kemijski sektor).

50. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari odgovarjajo, da je bil vključen sektor papirja in papirne kaše, čeprav je bilo v tem sektorju leta 1990 proizvedenih samo 10,6 milijona ton neposrednih emisij CO_2, torej veliko manj kakor v sektorju kemijske industrije in celo manj kakor v sektorju neželeznih kovin. Vendar je zakonodajalec Skupnosti upošteval tudi upravno izvedljivost vključitve industrijskih sektorjev v sistem za trgovanje s pravicami. Ker je za pravilno delovanje zadevnega sistema potrebna vzpostavitev kompleksnega nadzornega postopka na ravni vsake naprave, bi s takojšnjo vključitvijo sektorjev, ki zaobjemajo veliko naprav v primerjavi s celotno količino emisij, ki jih proizvedejo, tvegali obremenitev nadzornega postopka ter s tem škodovali kakovosti nadzora nad emisijami in zanesljivosti podatkov brez bistvene koristi za okolje. Število kemijskih naprav v Skupnosti je

55 – Gre za emisije plinov, ki nastanejo na kraju proizvodnje zadevnega proizvoda, to je v proizvodnem ciklu.

56 – Gre za emisije plinov, ki nastanejo pred proizvodnim ciklom, na primer emisije, ki nastanejo pri obratovanju elektrarne, v kateri se proizvaja elektrika, ki se nato porabi v postopku proizvodnje nekaterih proizvodov.

bilo posebno visoko, saj je bilo mogoče našteti okrog 34.000 enot. [57] Po drugi strani je bil sektor papirja zelo skoncentriran. Dejstvo, da so bile upoštevane upravne težave pri vodenju sistema za trgovanje, se ujema s ciljem iz člena 1 izpodbijanega odloka, da se emisije toplogrednih plinov zmanjšajo „na stroškovno in ekonomsko učinkovit način“. Poleg tega je Sodišče dopustilo, da je mogoče različno obravnavanje objektivno utemeljiti s prizadevanjem za preprečitev nesorazmernih upravnih stroškov. [58]

51. Vendar so tožeče stranke v postopku v glavni stvari na obravnavi tej utemeljitvi nasprotovale z obrazložitvijo, da je za veliko večino emisij ogljikovega dioksida v kemijskem sektorju odgovornih zelo malo naprav ter da bi za odločitev o vključitvi v sistem za trgovanje s pravicami zadostovalo odločanje po posameznih napravah in ne sektorju v celoti: tako bi namreč lahko vključili kemijske naprave, ki presegajo določen prag emisij. Vendar bi s takim pristopom škodovali enakosti med velikimi in majhnimi napravami v istem sektorju, med katerimi vlada popolna konkurenca.

52. Kljub temu še vedno drži, da z upravno učinkovitostjo ni mogoče tako dobro utemeljiti izključitve sektorja aluminija, saj je njegova koncentracija podobna koncentraciji sektorja papirja. Vendar v zadnjem vlada močna mednarodna konkurenca. Ker torej ni bilo mogoče vključiti stroškov, povezanih s sistemom za trgovanje s pravicami, ne da bi tvegali izgube trgov, bi se lahko začele naprave za proizvodnjo aluminija seliti v tretje države in proizvajati aluminij tam, kjer ne veljajo cilji iz Kjotskega protokola. Glede tega je položaj sektorja papirja in papirne kaše popolnoma drugačen: kot je trdila Komisija na obravnavi, je tveganje, da bi prišlo do selitve proizvodnje, zmanjšano, ker se te naprave ne morejo preprosto oddaljiti od virov oskrbe s surovinami, mednarodna konkurenca pa je oslabljena zaradi dejstva, da prevoz takih proizvodov majhne vrednosti po enoti na dolge razdalje ni donosen.

57 – Glej točko 11 Obrazložitvenega memoranduma k predlogu zgoraj navedene direktive z dne 23. oktobra 2001.

58 – Glej sodbo z dne 23. februarja 1983 v zadevi Wagner (8/82, Recueil, str. 371, točke od 19 do 21).

53. Drži sicer, da je tudi v jeklarskem sektorju prisotna ostra mednarodna konkurenca in zato obstaja tudi tveganje, da bo prišlo do selitve proizvodnje v države, ki niso zavezane k izpolnjevanju ciljev iz Kjotskega protokola. Vendar emisij CO_2, proizvedenih v tem sektorju, kljub vsemu ni mogoče primerjati z emisijami, proizvedenimi v sektorju aluminija, saj so prve več kot 10-krat višje od zadnjih in je bilo s tem deležem torej mogoče utemeljiti takojšnjo vključitev jeklarskega sektorja v sistem za trgovanje s pravicami.

54. Iz zgoraj navedenih ugotovitev torej izhaja, da se ne zdi – čeprav nekaj graje, ki so jo izrekle tožeče stranke v postopku v glavni stvari glede načela enakosti, ni popolnoma brezpredmetne in čeprav je lahko ta graja pri sodniku *a quo* upravičeno vzbudila dvome o veljavnosti sporne direktive, zaradi katerih je bil predložen ta predlog za sprejetje predhodne odločbe – da bi bili pri uresničevanju načela enakosti izbira meril in uravnoteženost med njimi nerazumni, zlasti z vidika zakonodajnega preizkušanja. Zdi se, da je mogoče zagovarjati utemeljitve, ki so jih v zagovor sprejetemu zakonodajnemu ukrepu podale institucije, ki so sodelovale v postopku. Nedvomno bi bile na voljo tudi druge možnosti in morda bi bilo mogoče najti tudi boljšo rešitev. Vendar izrekanje o tem ni v pristojnosti sodišča. Katero sodišče sme izločiti eno od možnosti, ko se med seboj kosa več mnenj, ki so lahko enako oddaljena od absolutne in objektivne resnice? Če bi Sodišče prevzelo to nalogo, bi pri nadzoru zakonitosti izgubilo objektivnost in prišlo do točke, ko bi njegova presoja gospodarske politike zamenjala presojo zakonodajalca Skupnosti [59], s tem pa bi si nasilno prilastilo politično odgovornost slednjega v škodo delitve oblasti. Zaradi vseh navedenih razlogov se zdi, da v primeru obravnavane direktive načelo enakosti ni bilo kršeno.

55. V nasprotju s trditvami tožečih strank v postopku v glavni stvari tega sklepa ni mogoče omajati z dejstvom, da je bilo v predlogu Direktive z dne 23. januarja 2008 odločeno, da se v okviru drugega obdobja vključita tudi sektor aluminija in kemijski sektor, čeprav se količina emisij CO_2, proizvedenih v teh sektorjih, število njunih naprav in stopnja izpostavljenosti mednarodni konkurenci niso spremenili, niti ni mogoče s tem dokazati, da je bila pri prvotnem izvzetju teh sektorjev storjena očitna napaka pri presoji, kar zadeva uporabo načela enakosti. Kot sta na obravnavi navedla Svet in Komisija, presoja

59 – Medtem ko je izogibanje takemu izkrivljanju njegovega nadzora nad zakonitostjo samo bistvo obstoja omejitve tega nadzora (glej na primer sodbo z dne 14. marca 1973 v zadevi Westzucker (57/72, Recueil, str. 321, točka 14) in zgoraj navedeno sodbo z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (točka 56)).

meril namreč ne more biti enaka ob vzpostavitvi sistema in v trenutku, ko se odloča o tem, da bi v že preizkušeni sistem vključili še druge sektorje. Nekako je prav to bistvo pristopa „step by step“.

2. Enotno obravnavanje različnih položajev

56. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da jeklarski sektor ni v enakem položaju kakor drugi industrijski sektorji, za katere se uporablja izpodbijana direktiva. V primerjavi z zadnjimi naj v tem sektorju namreč v bližnji prihodnosti ne bi bilo mogoče zmanjšati emisij CO_2 s tehničnimi rešitvami. Jeklarske naprave bi torej morale pridobiti dodatne pravice in bi bile zato v nasprotju s podjetji iz drugih sektorjev, vključenih v sistem za trgovanje s pravicami, izpostavljene močni mednarodni konkurenci, zato si pri strankah ne bi mogle povrniti stroškov pravic, ne da bi izgubile nekatere tržne deleže. Iz tega izhaja, da bi se bistveno zmanjšal njihov dobiček, s tem pa bi bile oslabljene tudi njihove možnosti vlaganja.

57. Utemeljitev tožečih strank v postopku v glavni stvari ni mogoče sprejeti. Treba je opozoriti, da je na obravnavi francoska vlada izpodbijala trditev, da jeklarska podjetja ne morejo bistveno zmanjšati svojih emisij ogljikovega dioksida, in navedla več tehnik, ki jih je za to mogoče uporabiti. Pa čeprav to ne bi držalo in je položaj jeklarske industrije s tega vidika dejansko drugačen, je zakonodajalec Skupnosti to razliko ustrezno upošteval. V točki 3 Priloge III k Direktivi 2003/87 je državam članicam namreč naloženo, da pri dodeljevanju pravic upoštevajo zmožnost, skupaj s tehnološkimi zmožnostmi, dejavnosti, zajetih v sistemu za trgovanje s pravicami, da zmanjšajo emisije. Poleg tega iz ustne predstavitve mnenj na obravnavi izhaja, da so bile vse emisije skupine Arcelor pokrite z brezplačno dodeljenimi pravicami in da je v računovodski bilanci te družbe za leto 2006 izkazan celo dobiček, pridobljen s prodajo presežnih pravic. Zato – in ob upoštevanju omejitve nadzora, povezane z diskrecijsko pravico, ki se na tem področju priznava zakonodajalcu Skupnosti – očitka o kršitvi načela enakosti, ki izhaja iz enotnega obravnavanja različnih položajev, ni mogoče sprejeti.

IV – Predlog

58. Ob upoštevanju zgoraj navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Conseil d'État, odgovori:

S preučitvijo postavljenega vprašanja ni bil razkrit noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES.