CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
M. POIARES MADURO
prezentate la 21 mai 2008 [1]

1. Întrebarea care face obiectul prezentei trimiteri preliminare privește compatibilitatea cu principiul egalității a sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră instituit printr-o directivă comunitară și presupune efectuarea unor aprecieri complexe ale situației de fapt. Poate părea paradoxal că o astfel de problemă tehnică are la origine o hotărâre de importanță majoră privind raporturile dintre dreptul constituțional național și dreptul comunitar. După aproape douăzeci de ani de la pronunțarea de către aceeași instanță de trimitere a Hotărârii Nicolo [2] privind problema supremației dreptului comunitar asupra legilor interne, Hotărârea Arcelor pronunțată de către Assemblée du contentieux du Conseil d'État la 8 februarie 2007 precizează într-adevăr, cu titlu de principiu, relațiile dintre Constituția franceză și dreptul comunitar, precum și modalitățile de cooperare între Curtea de Justiție și instanța administrativă franceză, atunci când aceasta din urmă este sesizată cu o critică privind constituționalitatea unei directive comunitare. Aparentul paradox ar rezulta din faptul că, astfel cum vom vedea, punerea în discuție a validității directivei din perspectiva principiului comunitar al egalității izvorăște dintr-o contestare a constituționalității acesteia din urmă. Această cauză oferă astfel posibilitatea Curții să precizeze, la rândul său, natura raporturilor dintre constituțiile naționale și dreptul comunitar. Curtea ar putea astfel elimina anumite temeri privind apariția unui posibil conflict care, vom vedea, nu au nicio justificare, având în vedere bazele constituționale comune pe care se întemeiază ordinile juridice naționale și cea comunitară.

2. Întrebarea preliminară în sine nu este nici ea lipsită de implicații. Se pune în discuție legalitatea unui text legislativ care constituie unul dintre reperele principale ale politicii Comunității în domeniul protecției mediului. Prin întrebarea preliminară se solicită Curții să stabilească raporturile, prin natura lor dialectice, dintre practica experimentării legislative și cerințele normative ale egalității de tratament.

I — Cadrul juridic

3. Textul pus în discuție în prezenta cauză a fost adoptat în contextul îndeplinirii angajamentelor asumate de Comunitate și de statele sale membre în temeiul Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (denumit în continuare „Protocolul de la Kyoto"). Adoptat la 11 decembrie 1997, protocolul menționat are ca obiectiv redu-

1 — Limba originală: franceza.
2 — A se vedea Conseil d'État, Ass., 20 octombrie 1989, Lebon p. 190.

cerea emisiilor globale de gaze cu efect de seră cu cel puțin 5 % față de nivelul acestor emisii în anul 1990, în perioada 2008-2012. Aprobat de Comunitate prin Decizia din 25 aprilie 2002, acesta cuprinde angajamentele Comunității Europene și ale statelor sale membre de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră cu 8 % față de nivelul acestor emisii în anul 1990, în perioada 2008-2012, angajamente pe care Comunitatea și statele sale membre au convenit să le îndeplinească în comun.

4. Fără a mai aștepta intrarea în vigoare a Protocolului de la Kyoto care a avut loc la 16 februarie 2005, Comunitatea și statele sale membre au decis să se conformeze anticipat obligațiilor asumate. În acest scop, Parlamentul European și Consiliul au adoptat, la 13 octombrie 2003, în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE, Directiva 2003/87 CE [3]. Aceasta a intrat în vigoare la 25 octombrie 2003, iar ca termen-limită de transpunere a fost fixată data de 1 ianuarie 2005.

5. Pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic, Directiva 2003/87/CE instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. În decursul primei etape (2005-2007), directiva acoperă, potrivit articolului 4, numai unul dintre gazele cu efect de seră indicate în anexa II, și anume dioxidul de carbon (sau CO_2) și doar emisiile rezultate din activitățile enumerate în anexa I. Prin urmare, sistemul de comercializare a cotelor pe care îl stabilește nu se aplică, în cursul acestei prime etape, decât activităților desfășurate în sectoarele energetic, al producerii și prelucrării metalelor feroase (fontă, oțel), al industriei mineralelor (ciment, sticlă, ceramică), precum și al fabricării celulozei, hârtiei și a cartonului. Cu toate acestea, la articolul 30 din Directiva 2003/87 este prevăzută o revizuire care va avea ca obiect modificarea eventuală a anexei I pentru a include și alte activități și emisiile de alte gaze cu efect de seră.

6. În temeiul articolului 4 din Directiva 2003/87, orice instalație care realizează una dintre activitățile enumerate în anexa I la directivă și care generează emisii de CO_2 trebuie să dețină un permis eliberat de autoritatea competentă, acesta nefiind eliberat decât dacă operatorul deține capacitatea de a monitoriza și a raporta emisiile de CO_2. Cantitatea totală de cote atribuite de fiecare stat membru operatorilor de instalații enumerate în anexa I la directivă se realizează pe baza unui plan național de alocare de cote. Acesta precizează, pentru prima perioadă de trei ani și, ulterior, pentru perioade de cinci ani succesive, nu doar cantitatea totală de cote pe care statul membru intenționează să le aloce pentru perioada avută în vedere, ci și criteriile pe baza cărora propune să fie alocate acestea.

7. Articolul 10 din directivă prevede obligația statelor membre de a aloca gratuit cel puțin 95 % din cote pentru prima etapă și cel puțin

3 — Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78).

90 % din cote pentru a doua etapă. În sfârșit, potrivit articolului 12, cotele pot fi transferate între persoane în cadrul Comunității, precum și între persoane din cadrul Comunității și persoane din țări terțe.

8. Transpunerea în dreptul francez a Directivei 2003/87 a fost realizată printr-o Ordonanță din 15 aprilie 2004 de instituire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, ale cărei norme de aplicare urmau a fi stabilite printr-un decret al Conseil d'État. Pe acest temei a fost adoptat Decretul nr. 2004-832 din 19 august 2004.

II — Acțiunea principală și întrebarea preliminară

9. Societatea Arcelor și alte întreprinderi siderurgice au solicitat, la 12 iulie 2005, Președintelui republicii, prim-ministrului, ministrului ecologiei și al dezvoltării durabile, precum și ministrului delegat al industriei abrogarea articolului 1 din Decretul nr. 2004-832 din 19 august 2004 în măsura în care acesta privește aplicarea decretului instalațiilor din sectorul siderurgic. Neobținând câștig de cauză, reclamantele au formulat la 15 noiembrie 2005 la Conseil d'État o acțiune pentru abuz de putere împotriva refuzurilor implicite de abrogare și au solicitat ca autoritățile respective să fie obligate să procedeze la abrogarea menționată. În susținerea acțiunii, reclamantele au invocat încălcarea mai multor principii de valoare constituțională precum dreptul la proprietate, libertatea de a întreprinde și principiul egalității.

10. În decizia sa de trimitere, Conseil d'État arată că aplicând activităților siderurgice sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, articolul 1 din decretul în discuție nu face decât să reia, în mod identic, prevederile Directivei 2003/87. Într-adevăr, anexa I la directiva respectivă, care stabilește lista activităților la care se aplică, menționează, în special în categoria emisiilor de dioxid de carbon, activitățile de „producere și prelucrare a metalelor feroase", și anume „instalațiile de prăjire sau sinterizare a minereului metalic (inclusiv a minereului cu conținut de sulf)" și „instalațiile pentru producerea fontei sau oțelului (topire primară sau secundară) inclusiv instalații pentru turnare continuă, cu o capacitate de producție mai mare de 2,5 tone pe oră". De asemenea, articolul 1 din Decretul din 19 august 2004 prevede că „prezentul decret se aplică instalațiilor clasificate pentru protecția mediului care produc și prelucrează metale feroase, care produc energie, produse minerale, hârtie și celuloză și care îndeplinesc criteriile prevăzute în anexa la prezentul decret, având în vedere emisiile de carbon în atmosferă"; și, potrivit punctului II-A din anexa la respectivul decret, sunt vizate ca activități de producere și prelucrare a metalelor feroase „instalațiile de ardere sau sinterizare a minereului metalic (inclusiv a minereului cu conținut de sulf)" și „instalațiile pentru producerea fontei sau oțelului (topire primară sau secundară) inclusiv instalații pentru turnare continuă, cu o capacitate de producție mai mare de 2,5 tone pe oră". Astfel cum arată, pe bună dreptate, Conseil d'État, preluarea conținutului directivei era impusă de directiva însăși care exclude posibilitatea ca

un stat membru să elimine activităţile enumerate în anexa I din domeniul de aplicare a sistemului de comercializare a cotelor de gaze cu efect de seră.

11. Prin urmare, a critica constituţionalitatea decretului echivala cu a pune indirect în discuţie conformitatea directivei înseşi cu Constituţia franceză. În această privinţă, Conseil d'État aminteşte mai întâi supremaţia Constituţiei în ordinea internă. Cu toate acestea, arată că, din acceptarea constituantului privind participarea Republicii Franceze la construcţia europeană prevăzută la articolul 88-1 din Constituţia franceză din 4 octombrie 1958, rezultă „o obligaţie constituţională de transpunere a directivelor" de la care, în principiu, nu se poate deroga. Aşadar, controlul respectării printr-o directivă a principiilor şi normelor cu valoare constituţională nu poate fi exercitat de Conseil d'État decât în lipsa echivalenţei protecţiilor, astfel spus dacă nu există norme sau principii generale de drept comunitar care, având în vedere natura şi întinderea sa, astfel cum este interpretat în stadiul actual al jurisprudenţei comunitare, garantează prin aplicarea lor respectul efectiv al dispoziţiei sau principiului constituţional invocat. Dacă, dimpotrivă, echivalenţa protecţiilor există, instanţa naţională efectuează „translaţia" [4] în sfera comunitară a conflictului între norma comunitară şi norma constituţională naţională: motivul întemeiat pe încălcarea normelor sau principiilor cu o valoare constituţională este recalificat, astfel încât critica constituţionalităţii directivei devine o contestare a validităţii sale din perspectiva dreptului comunitar; iar aprecierea temeiniciei respectivei contestaţii în caz de dificultate majoră este, conform jurisprudenţei Foto-Frost [5], adresată Curţii de Justiţie.

12. Aplicând mecanismul de control prezentat, Conseil d'État constată mai întâi că dreptul de proprietate şi libertatea de a întreprinde sunt de asemenea garantate în cadrul ordinii juridice comunitare în grad echivalent şi se pronunţă în sensul că directiva în discuţie nu poate fi considerată ca aducând atingere acestora. În ceea ce priveşte motivul încălcării principiului constituţional al egalităţii care ar rezulta dintr-un tratament uniform aplicat unor situaţii diferite, instanţa administrativă franceză îl respinge ca fiind fără aplicare, deoarece principiul constituţional al egalităţii, spre deosebire de principiul comunitar al egalităţii, nu impune ca situaţiile diferite să fie tratate în mod diferit [6].

13. Mai trebuia analizat motivul privind încălcarea principiului constituţional al egalităţii produsă prin tratamentul diferit aplicat unor situaţii comparabile. În această privinţă,

4 — Pentru a relua expresia bine aleasă a comisarului guvernului Matthias Guyomar din concluziile prezentate în această cauză, RFDA, 2007, p. 384, în special p. 394.

5 — Hotărârea din 22 octombrie 1987 (314/85, Rec., p. 4199).

6 — A se vedea în acest sens Conseil d'État, Ass., 28 martie 1997, Société Baxter, Lebon p. 114, şi Conseil d'État, Sect., 19 martie 2007, Le Gac, cererea nr. 300 467 şi altele.

Conseil d'État observă că există un principiu general de drept comunitar care, prin întinderea pe care i-o conferă jurisprudența Curții, „garantează efectivitatea principiului constituțional". Iar validitatea Directivei din 13 octombrie 2003 din perspectiva principiului comunitar al egalității reprezintă o problemă dificil de soluționat. Îndoielile instanței de trimitere cu privire la validitate provin din considerațiile următoare: industriile plasticului și aluminiului ar fi într-o situație comparabilă cu aceea a industriilor din sectorul siderurgic, întrucât emit gaze cu efecte de seră identice celor pentru care Directiva din 13 octombrie 2003 a impus limitarea emisiilor și se găsesc în situație de concurență cu industria siderurgică, în măsura în care produc materiale care sunt parțial substituibile cu cele produse de aceasta; or, acestea sunt supuse unui tratament diferit deoarece nu intră, ca atare, în domeniul de aplicare al sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră; existența unei justificări obiective a unei asemenea diferențe de tratament îndeamnă la prudență, chiar dacă decizia de a nu include imediat, ca atare, industriile plasticului și aluminiului în cadrul sistemului a fost luată în considerarea proporției deținute de acestea în totalul emisiilor de gaze cu efect de seră și a necesității de a asigura punerea în aplicare treptată a unui dispozitiv de ansamblu.

14. Din aceste motive, Conseil d'État consideră necesar să adreseze Curții de Justiție întrebarea cu privire la validitatea Directivei din 13 octombrie 2003 din perspectiva principiului egalității, în măsura în care aceasta determină aplicarea sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră instalațiilor din sectorul siderurgic, fără a include în acest sistem industriile aluminiului și plasticului.

III — Apreciere

15. Poate părea că, solicitându-i-se să se pronunțe cu privire la conformitatea Directivei din 13 octombrie 2003 cu Constituția franceză, Conseil d'État a fost confruntat cu exercițiul imposibil de a trebui să concilieze ceea ce este inconciliabil: cum să se asigure protejarea Constituției în ordinea juridică internă fără a aduce atingere cerinței esențiale a supremației dreptului comunitar? Această revendicare simultană de suveranitate juridică este însăși expresia pluralismului juridic care marchează originalitatea procesului de integrare europeană. Din soluția care a fost prezentată de instanța de trimitere a rezultat prezenta întrebare preliminară. Departe de a identifica o atingere adusă aplicării uniforme a dreptului comunitar, ea determină instanța de trimitere să solicite, pe calea unei trimiteri preliminare, sprijinul Curții de Justiție pentru a garanta respectarea de către actele comunitare a valorilor și principiilor recunoscute de asemenea de Constituția națională. Nu putem afirma că ne surprinde ceva în această solicitare, Uniunea Europeană fiind întemeiată ea însăși pe principii constituționale comune statelor membre, astfel cum se amintește la articolul 6 alineatul (1) TUE. De fapt, ceea ce solicită Conseil d'État Curții nu este să verifice conformitatea unui act comunitar cu anumite valori constituționale naționale – ceea ce nu ar putea, de altfel, să facă –, ci să controleze legalitatea sa în lumina valorilor constituționale europene similare. Astfel, pe această cale, ceea ce părea la prima vedere inconciliabil, a fost, de fapt, conciliat. Uniunea Europeană și ordinile juridice naționale sunt întemeiate pe aceleași valori juridice fundamentale. În timp ce este de datoria instanțelor

naționale să garanteze respectul acestor valori în domeniul de aplicare al constituțiilor proprii, este de responsabilitatea Curții să asigure același lucru în cadrul ordinii juridice comunitare.

16. Articolul 6 TUE exprimă respectul datorat valorilor constituționale naționale. De asemenea, acesta indică soluțiile corespunzătoare pentru prevenirea unui conflict real cu acestea, în special prin ancorarea fundamentelor constituționale ale Uniunii în principiile constituționale comune statelor membre. Prin dispoziția amintită, acestea din urmă s-au asigurat că dreptul Uniunii nu va periclita valorile fundamentale ale constituțiilor lor. Cu toate acestea, în același timp, au transferat Curții de Justiție grija de a proteja aceste valori în domeniul dreptului comunitar. În această privință, Conseil d'État a dedus pe bună dreptate existența unei identități între valorile fundamentale ale constituției sale și cele ale ordinii juridice comunitare. Cu toate acestea, trebuie subliniat că această congruență structurală nu ar putea fi garantată decât pe un plan de ansamblu și că nu poate fi astfel garantată decât la nivel comunitar și prin intermediul mecanismelor prevăzute de tratat. Tocmai această identitate de ansamblu este cea amintită la articolul 6 TUE, care garantează faptul că nu se aduce atingere constituțiilor naționale, chiar dacă acestea nu pot fi utilizate ca reguli de referință ale controlului legalității actelor comunitare. În cazul în care această situație s-ar regăsi în prezenta cauză, în măsura în care conținutul și instrumentele de protecție ale constituțiilor naționale diferă sensibil, aplicarea actelor comunitare ar putea constitui obiectul unor derogări într-un stat membru și nu într-un alt stat membru. Un astfel de rezultat ar contraveni principiilor prevăzute la articolul 6 TUE și, în special, considerarea Comunității ca fiind o Comunitate de drept. Cu alte cuvinte, dacă constituțiile naționale pot fi invocate pentru a impune o aplicare selectivă și discriminatorie a regulilor comunitare pe teritoriul Uniunii, în mod paradoxal, conformitatea ordinii juridice comunitare față de tradițiile constituționale comune ale statelor membre ar fi afectată. De aceea, în cauza Internationale Handelsgesellschaft, Curtea s-a pronunțat în sensul că „invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale astfel cum acestea sunt prevăzute de Constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale nu poate afecta validitatea unui act al Comunității sau efectul său pe teritoriul acestui stat”[7]. Așadar, supremația dreptului comunitar constituie clar o cerință esențială a ordinii juridice a unei Comunități de drept.

17. Articolul 6 TUE se limitează la a explica ceea ce rezulta deja din această cerință esențială, și anume că examinarea compatibilității actelor comunitare cu valorile și principiile constituționale ale statelor membre nu poate fi efectuată decât prin intermediul dreptului comunitar și este limitată, în esență, la valorile fundamentale care fac parte din tradițiile lor constituționale comune. Astfel, din moment ce dreptul comunitar a integrat valorile constituționale ale statelor membre, constituțiile naționale trebuie să își adapteze pretențiile lor la întâietate, pentru a respecta cerința esențială a supremației dreptului comunitar în domeniul său de aplicare. Aceasta nu înseamnă că

7 — Hotărârea din 17 decembrie 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Rec., p. 1125, punctul 3).

instanțele naționale nu au niciun rol în interpretarea ce urmează a fi dată principiilor generale și drepturilor fundamentale comunitare. Dimpotrivă, este inerent chiar naturii valorilor constituționale ale Uniunii ca valori constituționale comune statelor membre faptul că trebuie detaliate și dezvoltate de către Curte în dialog constant cu instanțele naționale, în special cele cărora le revine sarcina interpretării autentice a constituțiilor naționale. Instrumentul adecvat al acestui dialog este trimiterea preliminară și în acest context trebuie privită prezenta întrebare.

18. Din ansamblul acestor considerații preliminare, rezultă că prezenta trimitere preliminară solicită Curții să răspundă la două întrebări. Prima se referă la aspectele asupra cărora controlul său de validitate a directivei în cauză poate fi exercitat: problema limitelor examinării validității. A doua corespunde chiar cu obiectul întrebării preliminare: problema conformității directivei în discuție cu principiul egalității.

A — *Limitele examinării validității*

19. Întrebarea preliminară cu privire la validitate adresată de instanța de trimitere nu se referă decât la conformitatea Directivei 2003/87/CE cu principiul egalității „în măsura în care determină aplicarea sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră instalațiilor din sectorul siderurgic, fără să includă industriile aluminiului și plasticului". Cu toate acestea, reclamantele din acțiunea principală solicită Curții să extindă examinarea validității la alte motive de legalitate care, în majoritatea lor, au fost invocate deja, în esență, în cadrul procedurii jurisdicționale naționale. Aceste motive rezultă din încălcarea principiului egalității în măsura în care impune de asemenea un tratament uniform aplicat unor situații diferite, încălcarea libertății de stabilire, a dreptului la proprietate, a dreptului la libera exercitare a activităților profesionale și a principiilor proporționalității și securității juridice.

20. Aceste motive invocate de reclamantele din acțiunea principală sunt admisibile? Cât de departe poate merge controlul de legalitate al Curții în cazul în care este sesizată cu o întrebare preliminară privind aprecierea validității?

21. În principiu, examinarea efectuată de Curte în cadrul unei trimiteri preliminare este delimitată de întrebarea adresată de instanța de fond. Părțile nu îi pot schimba

conținutul [8], iar Curtea nu poate ceda solicitării acestora [9]. Motivul este că articolul 234 CE instituie o cooperare directă între Curtea de Justiție și instanțele naționale printr-o procedură necontencioasă, independentă de orice inițiativă a părților și pe durata căreia acestora li se solicită doar să își exprime punctul de vedere [10]. Cooperarea jurisdicțională pe care această dispoziție o prevede este întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanța națională și Curte, astfel încât numai instanța națională sesizată cu acțiunea principală și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții [11]. Acestor motive de fond care țin chiar de esența procedurii preliminare li se adaugă un altul de ordin procedural, potrivit căruia orice modificare de conținut a întrebărilor preliminare atrage obligația Curții de a da guvernelor statelor membre, precum și părților interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție (fostul articol 20), având în vedere faptul că doar deciziile de trimitere sunt notificate părților interesate [12].

22. Desigur, respectarea competenței instanței naționale de a fixa cadrul examinării preliminare nu exclude o anumită flexibilitate. Astfel, dacă întrebarea preliminară cu privire la validitate este formulată în mod deschis, și anume dacă modul de redactare a acesteia nu precizează cauzele de invaliditate decât cu titlu exemplificativ, Curtea se consideră autorizată să examineze validitatea în modul cel mai extins [13]. Mai mult, uneori dă dovadă de o mare libertate în ceea ce privește modul de redactare a întrebărilor și nu ezită, dacă e cazul, să le reformuleze. Ajunge chiar să transforme o întrebare de interpretare într-o întrebare de validitate [14]. Pe de altă parte, interpretarea dată unei măsuri comunitare poate uneori să o determine să examineze validitatea acesteia [15] și chiar să constate invaliditatea ei [16].

23. Cu toate acestea, atunci când întrebarea preliminară precizează motivele de invaliditate, Curtea, în afara unei posibile examinări din oficiu a unui motiv de ordine publică [17], își limitează controlul la examinarea cauzelor respective, cu excluderea mijloacelor invocate de părțile din acțiunea principală care nu au

8 — A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 1965, Singer (44/65, Rec., p. 1191, în special p. 1198), și Hotărârea din 17 septembrie 1998, Kainuun Liikenne și Pohjolan Liikenne (C-412/96, Rec., p. I-5141, punctul 23).

9 — A se vedea Hotărârea din 12 februarie 2004, Slob (C-236/02, Rec., p. I-1861, punctul 29).

10 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 6 iulie 2000, ATB și alții (C-402/98, Rec., p. I-5501, punctul 29).

11 — A se vedea, mai recent, Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 18), și Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast (C-390/06, Rep., p. I-2577, punctul 43).

12 — A se vedea în special Hotărârea din 30 ianuarie 1997, Wiljo (C-178/95, Rec., p. I-585, punctul 30), și Hotărârea din 20 martie 1997, Phytheron International (C-352/95, Rec., p. I-1729, punctul 14).

13 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 30 noiembrie 1978, Welding (87/78, Rec., p. 2457), Hotărârea din 7 iulie 1981, Rewe-Handelsgesellschaft Nord și Rewe-Markt Steffen (158/80, Rec., p. 1805), și Hotărârea din 17 iulie 1997, Affish (C-183/95, Rec., p. I-4315).

14 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 1 decembrie 1965, Schwarze (16/65, Rec., p. 1081, în special p. 1094-1095), și Hotărârea din 15 octombrie 1980, Roquette Frères (145/79, Rec., p. 2917, punctele 6 și 7).

15 — A se vedea Hotărârea din 27 septembrie 1988, Lenoir (313/86, Rec., p. 5391), și Hotărârea din 6 aprilie 2000, Polo/Lauren (C-383/98, Rec., p. I-2519).

16 — A se vedea Hotărârea din 14 iunie 1990, Weiser (C-37/89, Rec., p. I-2395), și Hotărârea din 7 septembrie 1999, De Haan (C-61/98, Rec., p. I-5003).

17 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 18 februarie 1964, Rotterdam și Putterskoek (73/63 și 74/63, Rec., p. 1, 28).

fost reținute de instanța de trimitere [18]. Date fiind încrederea datorată instanței naționale în calitatea sa de instanță comunitară și respectul cuvenit misiunii pe care o exercită în această calitate, Curtea nu poate reveni asupra aprecierii făcute de către o instanță națională cu privire la legalitatea unui act comunitar, atât timp cât nu există riscul punerii în discuție a aplicării uniforme a dreptului comunitar [19].

24. De asemenea, Curtea nu ar trebui să pună în discuție motive de invaliditate ale Directivei 2003/87, invocate în observațiile lor de reclamantele din acțiunea principală, întemeiate pe încălcarea altor principii în afara celui al egalității. Argumentul susținut de reclamante, bazat pe existența unei acțiuni în anulare împotriva directivei în cauză în fața Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene și în susținerea căruia mijloacele invocate sunt mai extinse decât cauza de invaliditate adresată de Conseil d'État, nu pot conduce la o concluzie diferită. În consecință, alinierea cadrului examinării Curții cu cel al Tribunalului ar încălca autonomia celor două căi procedurale reprezentate de acțiunea în anulare și de cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, organizarea fiecăreia dintre acestea fiind concepută în funcție de obiectul propriu.

25. Cu toate acestea, ar putea Curtea examina, de asemenea, afirmația încălcării principiului egalității pentru un tratament identic aplicat unor situații diferite pe care reclamantele din acțiunea principală o invocă atât în fața acesteia, cât și în fața instanței de trimitere? Este adevărat că, potrivit amplorii conferite de jurisprudența Curții, principiul comunitar al egalității tinde să interzică nu doar tratamentul diferit aplicat unor situații comparabile, ci și tratamentul uniform aplicat unor situații diferite [20]. Dificultatea rezultă din faptul că dispoziția în baza căreia reclamantele, în cadrul acțiunii principale, au invocat motivul întemeiat pe tratamentul uniform aplicat unor situații diferite nu era principiul comunitar al egalității. Acestea au invocat principiul egalității din dreptul constituțional francez, dezvoltând astfel o critică privind constituționalitatea internă a directivei. Or, întrucât principiul francez nu se opune tratamentului identic aplicat unor situații diferite, Conseil d'État a respins motivul ca inaplicabil, fără a mai examina temeinicia. Cu alte cuvinte, datorită întinderii mai restrânse în dreptul intern al domeniului egalității, teren pe care s-au plasat reclamantele, argumentația acestora nu obliga instanța de trimitere să arbitreze un conflict între direc-

18 — Pentru exemple de refuz deosebit de ferm al examinării motivelor de invaliditate invocate de părțile din acțiunea principală, dar neanalizate de instanța de trimitere, a se vedea Hotărârile citate anterior Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții, punctele 17-19, și Nuova Agricast, punctele 42-44.

19 — Într-adevăr, uităm prea des că Hotărârea Foto-Frost (citată anterior) recunoaște instanței naționale competența de a examina validitatea actelor comunitare, constatarea invalidității fiind rezervată numai Curții de Justiție.

20 — Pentru o trimitere recentă, a se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Polonia/Consiliul (C-273/04, Rep., p. I-8925, punctul 86).

tivă şi dreptul constituţional naţional. Prin urmare, instanţa menţionată nu trebuia, pentru a evita aplicarea unui control al conformităţii directivei cu Constituţia franceză care putea să împiedice aplicarea dreptului comunitar, să transfere conflictul în sfera comunitară printr-o recalificare a motivului de constituţionalitate într-un mijloc întemeiat pe încălcarea principiului comunitar al egalităţii şi prin trimiterea acestuia spre examinare Curţii de Justiţie.

26. Soarta motivului întemeiat pe tratamentul uniform aplicat unor situaţii diferite ar fi fost fără îndoială diferită dacă reclamantele s-ar fi bazat pe principiul comunitar al egalităţii: instanţa din acţiunea principală ar fi examinat temeinicia şi, în caz de îndoială cu privire la validitatea directivei în această privinţă, ar fi adresat întrebarea Curţii. Acceptând însă examinarea pe planul principiului egalităţii, Curtea ar putea da impresia, falsă, că repară o eroare de strategie contencioasă.

27. Privind din unghiul opus, nepronunţarea cu privire la motivul menţionat ar fi însemnat, în definitiv, să se alinieze întinderea principiului comunitar al egalităţii cu aceea, mai puţin protectoare, a principiului corespondent din dreptul francez. Acest fapt ar însemna încălcarea autonomiei dreptului comunitar. Aşadar, considerăm că, de asemenea, Curtea trebuie să examineze motivul întemeiat pe tratamentul identic aplicat unor situaţii diferite. În plus, în măsura în care ar fi făcut acest lucru, controlul validităţii ar fi rămas limitat la verificarea respectării principiului care a determinat îndoielile şi trimiterea adresată de instanţa de trimitere şi se poate susţine că, fără a solicita prea mult soluţiile stabilite în această problemă, examinarea Curţii ar fi rămas „în cadrul întrebării preliminare" care îi este adresată [21].

B — *Validitatea Directivei 2003/87 din perspectiva principiului egalităţii*

28. Principiul general al egalităţii, în calitate de principiu general al dreptului comunitar, impune ca „situaţii comparabile să nu fie tratate în mod diferit şi ca situaţii diferite să nu fie tratate în acelaşi mod, cu excepţia cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv" [22].

21 — Hotărârea din 28 octombrie 1982, Dorca Marina şi alţii (50/82-58/82, Rec., p. 3949, punctul 13).

22 — Hotărârea din 13 decembrie 1984, Sermide (106/83, Rec., p. 4209, punctul 28), Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (203/86, Rec.. p. 4563, punctul 25), Hotărârea din 19 martie 1992, Hierl (C-311/90, Rec., p. I-2061, punctul 18), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni şi alţii (C-133/93, C-300/93 şi C-362/93, Rec., p. I-4863, punctul 51), Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Regatul Unit (C-222/94, Rec., p. I-4025, punctul 34), Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania/Comisia (C-304/01, Rec., p. I-7655, punctul 31), şi Hotărârea Polonia/Consiliul, citată anterior, punctul 86.

29. Examinarea validității directivei în discuție din perspectiva principiului comunitar al egalității trebuie, am precizat-o, să se refere la cele două dimensiuni pe care i le recunoaște jurisprudența Curții.

30. Înainte de face acest lucru, trebuie să amintim obiectul și intensitatea controlului respectării principiului egalității aplicat de către Curte.

31. Principiul egalității creează o prezumție potrivit căreia orice diferență de tratament constituie o discriminare, cu excepția situației în care legiuitorul invocă o justificare admisibilă [23], mai precis obiectivă și rezonabilă [24]. În orice sistem jurisdicțional, intensitatea controlului exercitat cu privire la această justificare și la diferența de tratament care rezultă din aceasta variază în funcție de domeniu și de motivele de diferențiere reținute de legiuitor [25].

32. Dacă acesta din urmă utilizează categorii suspecte, și anume legate de rasă, sex, origine etnică, opinii politice sau religioase (…), controlul va fi foarte strict și va putea să ducă la un control strict al proporționalității. De asemenea, în dreptul comunitar, aversiunea accentuată exprimată de tratat cu privire la anumite criterii de diferențiere, cum ar naționalitatea (articolul 12 CE) sau criteriile menționate la articolul 13 CE, creează o prezumție de discriminare care determină, și în acest caz, un control jurisdicțional care include, în general, o examinare strictă a proporționalității.

33. În schimb, în anumite domenii, în special cel al reglementărilor economice și sociale, și din moment ce legiuitorul nu recurge la astfel de categorii suspecte, și anume din moment ce doar egalitatea în fața legii este în pusă discuție, gradul de intensitate al controlului

23 — A se vedea Benedettelli, M. V., *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*, Dott. A. Milani, Padova, 1989, p. 20.

24 — A se vedea Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ 2003, p. 427 și următoarele.

25 — A se vedea în acest sens, pentru o prezentare generală a jurisprudenței Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) în acest domeniu, Somek, A., „The Deadweight of formulae: what might have been the second germanization of american equal protection review", în *Journal of Constitutional Law*, 1998-1999, p. 284, Sachs, M., „The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court", în *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal*, 1998, p. 139; a se vedea de asemenea, pentru o jurisprudență recentă, BverfGE, 13 martie 2007, 1BvF 1/05, § 79-82. Jurisprudența Conseil constitutionnel (Consiliul Constituțional francez) demonstrează de asemenea o gradare a controlului jurisdicțional în funcție de domeniile de aplicare a principiului egalității și a tipurilor de discriminări instituite de legiuitor (a se vedea Mélin-Soucramanien, F., *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, 1997, p. 130-162).

este mai puțin ridicat. Această constatare este valabilă pentru toate sistemele judiciare naționale, chiar dacă jaloanele acestei limitări de control („reasonableness", „rational basis", „erreur manifeste", „Willkürverbot" etc.) și amploarea acesteia pot varia. Trei justificări privind acest grad mai redus de control pot fi invocate. În primul rând, având în vedere faptul că principiul egalității poate fi invocat împotriva oricărui tip de măsuri guvernamentale, indiferent de interesele sau activitățile afectate, dacă instanțele ar exercita totuși un control aprofundat, vor supune adeseori alegerile economice și sociale ale legiuitorului la o a doua apreciere, ceea ce ar pune în discuție atât legitimitatea lor, cât și capacitatea lor de tratament jurisdicțional. În al doilea rând, orice activitate legislativă implică alegeri și creează efecte de redistribuire: în principiu, deși aceste alegeri și efecte de redistribuire favorizează în mod inevitabil anumite categorii sociale sau economice în defavoarea altora, nu instituie discriminări și revine procesului politic sarcina de a dezbate, a defini și a repartiza aceste efecte de redistribuire. În al treilea rând, instanțele sunt competente să aplice un control mai strict al diferențelor de tratament decise de politică numai în momentul în care grupuri specifice, care sunt deseori subreprezentate în cadrul procesului decizional politic, sunt identificate și protejate de lege.

34. De asemenea, considerații similare determină, în dreptul comunitar, recunoașterea unei puteri discreționare a titularului puterii legislative și limitarea corespunzătoare a controlului jurisdicțional. Având în vedere faptul că a efectua alegeri sau a arbitra între interese divergente presupune efectuarea unor aprecieri complexe, Curtea a acordat în acest scop o marjă largă de apreciere legiuitorului comunitar fie în domeniul agricol [26], fie în cel social [27], comercial [28] sau al transporturilor [29]. Aceeași este situația și în privința politicii în domeniul mediului „datorită necesității unei evaluări comparative a anumitor obiective și principii prevăzute la articolul 130 R din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 174 CE), precum și a complexității aplicării criteriilor pe care legiuitorul comunitar trebuie să le respecte în cadrul punerii în aplicare a politicii în domeniul mediului" [30].

35. În consecință, pentru a respecta puterea discreționară a instituțiilor și pentru a nu încălca, în pofida separației puterilor, responsabilitățile politice care le revin prin înlocuirea

26 — A se vedea Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, Rec., p. I-4973, punctele 89 și 90).

27 — A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul (C-84/94, Rec., p. I-5755, punctul 58).

28 — A se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 1998, Regatul Unit/Consiliul (C-150/94, Rec., p. I-7235, punctul 53).

29 — A se vedea Hotărârea din 17 iulie 1997, SAM Schiffahrt și Stapf (C-248/95 și C-249/95, Rec., p. I-4475).

30 — A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2005, Grecia/Comisia (C-86/03, Rec., p. I-10979, punctul 88). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 iulie 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Rec., p. I-4301, punctul 37), și Hotărârea Bettati (C-341/95, Rec., p. I-4355, punctul 35).

aprecierii rezervate respectivelor instituții cu propria apreciere [31], Curtea își limitează controlul, din moment ce nu sunt în litigiu categorii suspecte, la identificarea unei erori vădite de apreciere comise în deciziile de ordin legislativ efectuate. Această limitare a controlului jurisdicțional poate fi remarcată în domeniile menționate, inclusiv atunci când este vorba de a verifica compatibilitatea măsurii adoptate cu principiile generale de drept comunitar și, în special, cu principiul egalității [32].

36. Această limitare a controlului jurisdicțional nu poate fi considerată ca o lipsă a controlului. Atunci când controlul restrâns se referă la respectul principiului egalității, poate fi prezentat în mod schematic în felul următor:

— în primul rând, Curtea verifică dacă diferențierile efectuate de legiuitor respectă criterii obiective, mai precis în legătură cu un scop admisibil din punct de vedere legal, urmărit de legislația în cauză [33];

— de asemenea, Curtea veghează, tot din perspectiva unei preocupări de prevenire a arbitrariului, la menținerea coerenței interne a legislației în cauză, cu alte cuvinte la respectarea criteriilor obiective reținute de legiuitor și la evaluarea pe care a decis să o facă în legătură cu acestea;

— în sfârșit, Curtea verifică corecta corelație între diferența de tratament instituită și finalitatea urmărită și, în această viziune, se limitează cel mai adesea să controleze dacă măsura luată nu este în mod vădit necorespunzătoare.

37. Ce anume constituie atunci o eroare vădită? Chiar dacă este vorba despre un standard jurisprudențial al cărui contur este definit de Curte cu ocazia analizei fiecărei cauze, reiese dintr-o sistematizare a jurispru-

31 — Într-adevăr, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, Curtea își întemeiază puterea sa discreționară și limitarea corespunzătoare a controlului propriu pe necesitatea, impusă de principiul separației puterilor, de a respecta „responsabilitățile politice" pe care tratatul le conferă legiuitorului comunitar și, prin urmare, de a nu se substitui acestuia din urmă în alegerile pe care le are de făcut [a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 iulie 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Rec., p. 2237, punctul 22), și Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții (C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 14)].

32 — A se vedea în special Hotărârea din 21 februarie 1990, Wuidart și alții (C-267/88-C-285/88, Rec., p. I-435, punctele 13-18). A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 martie 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, Rec., p. 1525, punctele 14-17), și Hotărârea din 8 iunie 1989, AGPB (167/88, Rec., p. 1653, punctele 29-33).

33 — A se vedea punctul 42 din prezentele concluzii.

denţei sale că eroarea vădită este, în primul rând, eroarea *evidentă*. Desigur, din punct de vedere teoretic, proba poate fi dibuită „cu entuziasmul unui detectiv miop" [34] sau, dimpotrivă, urmărită „în maniera (...) celor mai mari eroi ai literaturii poliţiste" [35]. Dar, în plus, rezultă dintr-o lectură atentă a jurisprudenţei comunitare că, în general, nu este eroare evidentă o eroare care nu este incontestabilă: dacă subzistă o îndoială, dacă reclamantul nu reuşeşte să stabilească faptul că autoritatea chemată în faţa Curţii a fost în eroare; dacă, altfel spus, autoritatea comunitară „a putut" sau „putea" lua cunoştinţă [36], şi anume că aceasta a putut avea dreptate, cererea este respinsă. Eroarea vădită este de asemenea eroarea *gravă*, în măsura în care atingând un anumit nivel de gravitate devine evidentă [37]. Astfel înţeleasă, noţiunea de eroare vădită de apreciere nu se deosebeşte clar de „reasonableness" sau de „unreasonableness", ce reprezintă limita examinării de către tribunalele britanice a legalităţii actelor administrative discreţionare [38]. În plus, cu siguranţă nu este o întâmplare faptul că, în anumite hotărâri, Curtea, după ce a amintit restricţia controlului său în materie, exercitat asupra erorii vădite de apreciere, respinge motivul, întrucât autoritatea comunitară „putea în mod rezonabil" să efectueze aprecierea în discuţie [39], pentru că aceasta era „admisibilă în mod rezonabil" [40]. De asemenea, aceasta pare să se apropie de conceptul de arbitrar, utilizat în special de dreptul german [41].

38. Căutarea unui viciu grav, evident, sancţionarea aprecierii nerezonabile, cenzura arbitrariului, controlul erorii vădite de apreciere nu înseamnă că măsura a cărei adoptare necesita aprecieri complexe a fost cea mai bună posibilă; o anumită marjă de eroare este permisă legiuitorului, cu condiţia ca nivelul de vădit să nu fie depăşit.

39. Astfel sunt, credem, obiectul şi intensitatea controlului respectării principiului egalităţii pus în aplicare de Curte în domeniul economic [42] şi, prin urmare, pentru a răspunde

34 — Potrivit formulării interesante din Kornprobst, M., „L'erreur manifeste", în *Recueil Dalloz*, 1965, Chronique, p. 121, în special p. 124.

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

36 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 18 martie 1975, Deuka (78/74, Rec., p. 421, punctul 9), Hotărârea din 13 decembrie 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Rec., p. I-5555, punctele 25-27).

37 — A se vedea formularea foarte clarificatoare a Curţii în Hotărârea din 17 iunie 1965, Italia/Comisia (32/64, Rec., p. 473, în special p. 486 şi 487).

38 — Cu privire la noţiunea de „reasonableness" sau „unreasonableness", a se vedea Mac Cormick, N., „On reasonableness", în Perelman, Ch., şi Van der Elst, R., *Les notions à contenu variable en droit*, Ed. E. Bruylant, Bruxelles, 1984, p. 131.

39 — Hotărârea Wuidart şi alţii, citată anterior, punctele 16-18.

40 — A se vedea Hotărârea din 10 mai 1979, Italia/Comisia (12/78, Rec., p. 1731, punctele 30 şi 31).

41 — Cea mai bună ilustrare a echipolenţei acestor diferite jaloane ale limitării controlului principiului egalităţii este citarea următoarelor extrase din jurisprudenţa Bundesverfassungsgericht din Karlsruhe: „[p]rincipiul egalităţii este încălcat atunci când nu putem găsi, la baza unei diferenţe sau a unei egalităţi de tratament legal, o justificare rezonabilă, care se rezulte din natura lucrurilor sau din orice alt motiv plauzibil în mod obiectiv, pe scurt, atunci când dispoziţia trebuie să fie considerată ca fiind arbitrară" [BverfGE, 23 octombrie 1951, 1, 14 (52)], prin comportament arbitrar înţelegându-se o „inadecvare obiectivă şi vădită a măsurii legale la situaţia de fapt pe care trebuie să o gestioneze" [BverfGE, 7 mai 1953, 2, 266 (281)].

42 — Astfel este, de asemenea, intensitatea controlului exercitat de Bundesverfassungsgericht cu privire la legea de transpunere a Directivei 2003/87 din perspectiva principiului egalităţii garantat de Legea fundamentală. Având în vedere că directiva respectivă a acordat sub acest aspect o marjă de acţiune statelor membre în îndeplinirea obligaţiei de transpunere, instanţa s-a declarat competentă pentru a controla dispoziţia legislativă în cauză, fără a pune în discuţie constituţionalitatea directivei în sine. Apoi, arătând existenţa unei largi marje de acţiune a legiuitorului german în ceea ce priveşte măsurile legislative care urmăresc protecţia mediului, aceasta, amintind o jurisprudenţă constantă, şi-a limitat controlul la respectarea Willkürverbot (BverfGE, 13 martie 2007, 1BvF 1/05).

la întrebarea preliminară adresată, ne vom dedica în prezent unei asemenea examinări.

1. Cu privire la tratamentul distinct aplicat unor situații comparabile

40. Întrebarea adresată de Conseil d'État privește, să ne amintim, „validitatea Directivei din 13 octombrie 2003 din perspectiva principiului egalității, în măsura în care determină aplicarea sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră instalațiilor din sectorul siderurgic, fără să includă industriile aluminiului și plasticului". Din motivația hotărârii instanței de trimitere reiese faptul că îndoielile care au determinat trimiterea respectivei întrebări preliminare se bazează pe existența unei justificări obiective a acestei diferențe de tratament instituite de directiva contestată între, pe de o parte, sectorul siderurgic și, pe de altă parte, sectoarele aluminiului și plasticului, în condițiile în care sectoarele menționate se aflau în situații comparabile.

41. Trebuie respinsă de la început obiecția invocată de Comisie și de Parlamentul European potrivit căreia, presupunându-se ca fiind stabilită, diferența de tratament a situațiilor comparabile nu constituia o discriminare în sensul că nu determina, prin ea însăși, un dezavantaj pentru siderurgie față de aluminiu și față de plastic. Cele două instituții invocă faptul că statele membre rămân libere în privința cantității de cote pe care au intenția să le aloce, a repartizării lor între sectoare și că, prin urmare, pot să acorde sectorului siderurgiei cote care să acopere totalitatea necesităților acestui sector. În plus, instituțiile invocă faptul că statele membre pot supune sectoarele neincluse unor măsuri naționale mai stricte decât sistemul de comercializare a cotelor, pentru a respecta angajamentele de reducere a gazelor cu efect de seră asumate în temeiul Protocolului de la Kyoto. Această obiecție echivalează cu a susține că discriminarea pe care o impune sau o autorizează directiva poate fi corectată de politica statelor membre. Or, existența unei discriminări se apreciază din perspectiva textului pus în discuție și a dispozitivului pe care îl prevede. Obiecția menționată nu poate fi reținută.

42. Pentru a delimita în mod corect obiectul întrebării adresate, trebuie precizat de la bun început că a analiza dacă un tratament diferit aplicat unor situații comparabile este justificat în mod obiectiv, mai precis dacă se întemeiază pe un criteriu obiectiv, înseamnă a stabili de fapt dacă diferența de tratament se justifică printr-o diferență de situații [43]. De fapt, situațiile nu sunt niciodată identice în toate aspectele, egalitatea neputând consta nicicând în totalitatea termenilor comparației. Prin urmare, alegerea *tertium comparationis,* care va permite legiuitorului comunitar să delimiteze în infinitatea aspectelor caracteristice situațiilor de comparat acele aspecte care se vor dovedi pertinente pentru a decide cu privire la similitudinea lor, dobândește o importanță determinantă. Or, astfel cum impune jurisprudența, criteriul reținut

43 — A se vedea în acest sens Lenaerts, K., „L'égalité de traitement en droit communautaire", în *Cahiers de droit européen*, 1991, p. 3, în special p. 11, Barents, R., „The significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention", în *Mélanges H. G. Schermers*, vol. 2, Martinus Njhoff publishers, 1994, p. 527, în special p. 536.

trebuie să fie „obiectiv” [44], mai precis în raport cu obiectul și finalitatea reglementării aplicabile [45]. Cu alte cuvinte, similitudinea situațiilor avute în vedere trebuie stabilită din perspectiva obiectivelor măsurii în cauză. Prin urmare, în măsura în care criteriul de diferențiere obiectivă, ca și criteriul comparabilității situațiilor, trebuie să se raporteze la finalitatea urmărită, pentru a se prevala de aceasta în vederea justificării unei diferențe de tratament, înseamnă, în definitiv, a analiza identitatea situațiilor invocată ca nepertinentă din perspectiva obiectivului urmărit. Cu alte cuvinte, problema validității care face obiectul prezentei trimiteri preliminare determină Curtea să verifice dacă includerea sectorului siderurgic în cadrul sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră și excluderea din acesta a sectoarelor aluminiului și plasticului sunt justificate de considerații obiective, mai precis raportate la obiectul și finalitatea directivei în discuție.

43. Or, potrivit articolului 1 din directiva menționată, sistemul comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră urmărește „să promoveze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic”. Din perspectiva acestui obiectiv, chiar dacă existența unui raport de concurență între operatorii economici menționați poate juca un rol, aceasta nu poate fi considerată în sine ca determinantă. Chiar dacă presupunem că, astfel cum susțin instanța de trimitere și reclamantele din acțiunea principală, industriile oțelului și aluminiului sunt concurente, nu ar rezulta totuși că ele trebuie să fie considerate ca fiind în situații comparabile independent de obiectivele urmărite [46] și, prin urmare, ca impunând să fie tratate în același mod din perspectiva sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră.

44. Nu este mai puțin adevărat faptul că obiectivul urmărit de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră ar impune *a priori* aplicarea directivei în discuție tuturor sectoarelor industriale emițătoare și, în consecință, și sectoarelor metalelor neferoase și al industriei chimice. Dar stabilirea de către Comunitate a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră se înscrie în cadrul unei abordări „step by step” (pas cu

44 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 13 iulie 1978, Milac (8/78, Rec., p. 1721, punctul 18), Hotărârea din 9 iulie 1985, Bozzetti (179/84, Rec., p. 2301, punctul 34), și Hotărârea din 29 iunie 1995, SCAC (C-56/94, Rec., p. I-1769, punctul 28).

45 — Într-adevăr, din 1971, Curtea s-a pronunțat în sensul că, în domeniul agricol, caracterul comparabil sau necomparabil al situațiilor „trebuie evaluat în lumina obiectivelor regimului agricol al Comunității” (Hotărârea din 27 octombrie 1971, Rheinmühlen Düsseldorf (6/71, Rec., p. 823, punctul 14). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Capotorti prezentate în cauza Ruckdeschel și alții (Hotărârea din 9 octombrie 1977, 117/76 și 16/77, Rec., p. 1753, în special p. 1779).

46 — A se vedea în același sens Hotărârea din 11 martie 1987, Rau Lebensmittelwerke și alții/Comisia (279/84, 280/84, 285/84 și 286/84, Rec., p. 1069, punctele 27-34): acțiunea „unt de Crăciun” considerată nediscriminatorie față de margarină, produs concurent, „având în vedere diferențele obiective care caracterizează mecanismele juridice și condițiile economice de pe piețele respective”. A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 21 februarie 1995, Campo Ebro și alții/Consiliul (T-472/93, Rec., p. II-421, punctele 84 și următoarele): nu a fost considerat contrar principiului egalității un regulament care prevedea acordarea de ajutoare doar producătorilor de zahăr, în pofida existenței unui raport de concurență între zahăr și izoglucoză, din moment ce situația celor două produse nu era comparabilă din perspectiva finalității urmărite de regulamentul în cauză, care era de a compensa costurile suplimentare generate de menținerea de stocuri de produse.

pas), denumită și „learning by doing” (învățare prin practică). Astfel cum au subliniat toate instituțiile intervenientе, sistemul instituit de Directiva 2003/87 era primul de acest gen în lume. El trebuia să servească drept exemplu nu numai pentru actorii implicați în Comunitate, dar și pentru țările terțe și, în acest sens, trebuia în mod obligatoriu să își demonstreze eficiența. Noutatea dispozitivului, complexitatea mecanismului de monitorizare, notificare și verificare a emisiilor pe care îl presupunea punerea în aplicare recomandau o anumită prudență. Trebuia evitată punerea în aplicare de la început a unui sistem al cărui domeniu de aplicare ar fi inclus cea mai mare parte a sectoarelor industriale și cea mai mare parte a gazelor cu efect de seră. Un obiectiv prea ambițios risca să conducă la un eșec, astfel cum ne amintește înțelepciunea populară: „cine aleargă după doi iepuri nu prinde niciunul”.

45. De fapt, în special în domenii care presupun riscuri societare neașteptate și/sau în care legiuitorul inițiază noi politici, este deseori înțelept și a devenit firesc să se acționeze cu prudență prin experimentarea, în domenii limitate, a noului dispozitiv. La fel, sistemele de drept ale statelor membre admit și chiar consacră utilizarea experimentării legislative [47]. Și jurisprudența Curții a recunoscut legitimitatea unei armonizări legislative în etape [48], având în vedere în special „complexitatea domeniului” [49] de reglementat. În plus, aceasta a acordat legiuitorului o marjă de apreciere pentru a decide oportunitatea și ritmul unei armonizări în etape [50].

46. În consecință, ține de natura experimentării legislative în sine a intra într-o stare de tensiune cu principiul egalității. Chiar ideea de „learning by doing” presupune, de fapt, aplicarea unei noi politici doar unui număr limitat de subiecți potențiali într-o primă etapă; aceasta determină o delimitare artificială a domeniului ei de aplicare, pentru a-i testa consecințele înainte de orice extindere a normelor sale la toți operatorii care ar putea, având în vedere obiectivele sale, să fie supuși acesteia. Acestea fiind spuse, recunoașterea legitimității experimentării legislative nu poate să dezamorseze orice critică eventuală din perspectiva principiului egalității. Discriminările pe care le implică o legislație experimentală în mod inevitabil nu pot fi compatibile cu principiul egalității decât dacă anumite condiții sunt îndeplinite.

47 — Dreptul la experimentare legislativă a fost astfel recunoscut colectivităților teritoriale prin articolul 72 din Constituția franceză din 4 octombrie 1958 ulterior revizuirii constituționale din 28 martie 2003.

48 — A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1984, Rewe-Zentrale (37/83, Rec., p. 1229, punctul 20), Hotărârea din 17 iunie 1999, Socridis (C-166/98, Rec., p. I-3791, punctul 26), și Hotărârea din 13 iulie 2006, Sam Mc Cauley Chemists și Sadja (C-221/05, Rec., p. I-6869, punctul 26).

49 — A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, Rec., p. I-929, punctul 27), și Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul (C-233/94, Rec., p. I-2405, punctul 43).

50 — A se vedea Hotărârea Rewe-Zentrale, citată anterior, punctul 20, și Hotărârea din 18 aprilie 1991, Assurances du crédit/Consiliul și Comisia (C-63/89, Rec., p. I-1799, punctul 11).

47. Mai întâi, trebuie ca măsurile experimentale să aibă un caracter tranzitoriu. Este cazul directivei în discuţie. Articolul 30 prevede o revizuire a textului menţionat pe baza „experienţei acumulate" şi a „progresului înregistrat în monitorizarea emisiilor de gaze cu efect de seră" în vederea includerii în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră a altor sectoare industriale şi a emisiilor de alte gaze cu efect de seră. În vederea aplicării acestei dispoziţii, Comisia a propus includerea activităţilor aeronautice [51]. Mai ales, în vederea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puţin 20 % faţă de nivelul acestor emisii în anul 1990, aceasta a sugerat extinderea sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pe de o parte, la emisiile de CO_2 cauzate de produsele petrochimice, de amoniac şi de aluminiu şi, pe de altă parte, la emisiile de N_2O provenite din producţia de acid azotic, adipic şi glioxalic, precum şi la emisiile de perfluorocarburi din sectorul aluminiului [52].

48. După aceea, trebuie ca delimitarea domeniului de aplicare al măsurii experimentale să se supună unor criterii obiective. Prin urmare, în cauza de faţă, excluderea sau includerea în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră trebuie să răspundă unor consideraţii în legătură cu obiectivele urmărite prin directivă. Astfel cum deja am amintit, directiva urmăreşte reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră la cele mai scăzute costuri, în condiţiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice şi a ocupării forţei de muncă [53]. În acest scop, legiuitorul comunitar a decis să aplice în mod prioritar sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră emisiilor de dioxid de carbon din moment ce CO_2-ul reprezenta în 1999 mai mult de 80 % din emisiile de gaze cu efect de seră în cadrul Comunităţii şi că monitorizarea emisiilor de dioxid de carbon ar putea genera date de bună calitate, pe o bază constantă, în timp ce monitorizarea emisiilor de alte gaze cu efect de seră punea prea multe probleme la momentul actual [54]. Acesta nu a supus directivei în discuţie decât sectoarele industriale reprezentând cei mai importanţi emiţători de CO_2, deoarece cu cât cantităţile de emisii care provin dintr-un sector industrial sunt ridicate, cu atât se va face mai simţită reducerea ponderii costurilor fixe (contabilizarea şi declararea emisiilor, verificarea acestora de către un organism independent, formarea şi angajarea personalului necesar pentru a gestiona comercializarea emisiilor) pe care le implică aplicarea sistemului de comercializare a cotelor şi care trebuie suportate de către toţi operatorii care participă la acesta; în schimb, pentru micii emiţători, care nu dispun decât de un volum limitat de cote care pot fi comercializate, eventualele beneficii pe care le-ar putea obţine dintr-un sistem de comercializare a cotelor sunt în mod necesar mai puţin importante decât cele care ar putea fi obţinute de emiţătorii importanţi.

51 — Propunerea de directivă din 20 decembrie 2006, COM (2006) 818 final.

52 — Propunerea de directivă a Parlamentului European şi a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87 în vederea îmbunătăţirii şi extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră din 23 ianuarie 2008, COM (2008) 16 final.

53 — A se vedea considerentul (5) al Directivei 2003/87.

54 — A se vedea punctul 10 din expunerea de motive a Propunerii de directivă a Parlamentului European şi a Consiliului de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunităţii şi de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului din 23 octombrie 2001, COM (2001) 581 final.

49. Cu siguranță, stabilirea ca prioritate a gazului cel mai „responsabil" de efectul de seră și reținerea cantităților din acest gaz emise pe fiecare sector industrial constituie criterii obiective. Cu toate acestea, reclamantele din acțiunea principală contestă calitatea de criteriu determinant a cantităților emisiilor de CO_2. Ele citează o statistică din cadrul Registrului european al emisiilor de poluanți în anul 2001, potrivit căreia emisiile de CO_2 din sectorul chimic, în ansamblul său, și din sectorul aluminiului reprezentau 5,35 % și, respectiv, 2 % din emisiile globale ale activităților industriale din Uniunea Europeană, pe când cele din sectorul oțelului se situau la 5,4 %, cele din sectorul sticlei, ceramicii și al materialelor de construcție la 2,7 %, iar cele din sectorul hârtiei și tipografiei la 1 %. Cu toate acestea, cifrele menționate nu pot fi reținute deoarece, astfel cum au observat instituțiile interveniente, ele nu fac distincție între emisiile directe [55] și cele indirecte [56] ale fiecăruia dintre sectoarele avute în vedere. Or, în măsura în care emisiile indirecte produse de instalațiile de ardere cu o putere de ardere mai mare de 20 de megawați sunt ele însele acoperite în cadrul sectorului energetic, legiuitorul a decis să nu țină cont decât de cantitățile de emisii directe de CO_2 din alte sectoare. Faptul de a nu lua în considerare emisiile de CO_2 decât în locul în care acestea sunt produse este, de altfel, conform principiilor „poluatorul plătește" și al remedierii la sursă a daunelor provocate mediului prevăzute la articolul 174 CE. În această privință, potrivit unui studiu citat de toate instituțiile interveniente și pe care s-a întemeiat legiuitorul comunitar, sectorul siderurgiei nu se găsește, contrar afirmațiilor reclamantelor din acțiunea principală, în aceeași situație cu sectoarele aluminiului și plasticului: emisiile directe de CO_2 ale siderurgiei (oțel și fontă) se ridicau la 174,8 milioane de tone în 1990 față de 16,2 milioane de tone pentru metalele neferoase și 26,2 milioane de tone pentru sectorul chimic.

50. Reclamantele din acțiunea principală răspund că sectorul hârtiei și cel al celulozei a fost inclus, deși acesta nu producea decât 10,6 milioane de tone de emisii directe de CO_2 în 1990, respectiv mult mai puțin decât sectorul industriei chimice și chiar mai puțin decât cel al metalelor neferoase. Însă legiuitorul comunitar a ținut cont de asemenea de fezabilitatea din punct de vedere administrativ a includerii unor sectoare industriale în sistemul de comercializare a cotelor. Întrucât buna funcționare a respectivului sistem implica stabilirea unui mecanism complex de monitorizare la nivelul fiecărei instalații, includerea de la început a unor sectoare care dețin un număr mare de instalații față de volumul total al emisiilor pe care le generează risca că îngreuneze mecanismul de monitorizare și, în consecință, să dăuneze calității monitorizării emisiilor și fiabilității datelor, fără a aduce un beneficiu de mediu important. Or, numărul instalațiilor chimice în cadrul Comunității era deosebit de ridicat, de ordinul

55 — Și anume emisiile care corespund gazelor emise la locul de elaborare a produsului, în cadrul ciclului său de fabricație.

56 — Și anume emisiile care corespund gazelor emise în amonte de ciclul de fabricație, de exemplu de o centrală electrică care produce electricitate care va fi ulterior consumată în procesul de fabricație a anumitor produse.

a 34 000 de unități [57]. Sectorul hârtiei era, dimpotrivă, direct vizat. Această luare în considerare a dificultăților administrative ale gestionării sistemului de comercializare răspunde obiectivului prevăzut la articolul 1 din directiva în cauză, și anume reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră „într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic". În plus, Curtea a admis că preocuparea de a evita cheltuieli administrative disproporționate poate să justifice în mod obiectiv o diferență de tratament [58].

51. Cu toate acestea, împotriva argumentului privind fezabilitatea administrativă, reclamantele din acțiunea principală au invocat în ședință faptul că doar un mic număr de instalații era responsabil de cea mai mare parte a emisiilor de dioxid de carbon din sectorul chimic și că, pentru a decide asupra includerii în sistemul de comercializare a cotelor, ar fi trebuit să se ia în calcul fiecare instalație, și nu un sector întreg, și să se includă instalațiile chimice care depășesc un anumit nivel de emisii. Totuși, o astfel de abordare ar fi periclitat egalitatea între marile și micile instalații în cadrul aceluiași sector între care concurența este totală.

52. Este adevărat că argumentul eficienței administrative justifică mai puțin excluderea sectorului aluminiului, în măsura în care acesta cunoaște o concentrare comparabilă cu aceea din sectorul hârtiei. Dar acesta din urmă este foarte expus concurenței internaționale. Așadar, prin faptul că nu pot integra costurile pe care le implică includerea lor în sistemul de comercializare a cotelor fără a risca pierderi de piață, instalațiile aferente industriei aluminiului ar putea fi tentate să recurgă la un transfer al sediilor în țări terțe nesupuse obiectivelor Kyoto. În această privință, o situație cu totul diferită se înregistrează în sectorul hârtiei și al celulozei: astfel cum a invocat Comisia în ședință, riscul transferului este redus la minimum de faptul că instalațiile nu pot în mod facil să se îndepărteze de sursele lor de aprovizionare cu materii prime și de concurența internațională, prin circumstanța că transportul pe distanțe lungi a acestor produse cu valoare unitară mică nu este rentabil.

57 — A se vedea punctul 11 din expunerea de motive a propunerii de directivă din 23 octombrie 2001, citată anterior.

58 — A se vedea Hotărârea din 23 februarie 1983, Wagner (8/82, Rec., p. 371, punctele 19-21).

53. Cu siguranță, sectorul siderurgic cunoaște de asemenea o foarte puternică concurență internațională, iar riscul de transfer în țări fără obiectiv Kyoto există. Cu toate acestea, emisiile de CO_2 rezultate din acest sector se situează la niveluri diferite față de cele provenind din sectorul aluminiului, depășind de peste 10 ori acest din urmă sector, și, prin urmare, se justifică includerea sa în sistemul de comercializare a cotelor încă de la început.

54. Prin urmare, din considerațiile care precedă, reiese faptul că, deși anumite critici formulate de reclamantele din acțiunea principală din perspectiva principiului egalității nu sunt lipsite de orice pertinență, având în vedere faptul că acestea au generat, pe bună dreptate, îndoieli ale instanței de trimitere cu privire la validitatea directivei în cauză, fapt care a determinat prezenta trimitere preliminară, nu rezultă că, astfel cum a fost demonstrat mai sus, în aplicarea principiului egalității, alegerea criteriilor și comparația efectuată între acestea din urmă au fost lipsite de temeinicie, în special într-un context de experimentare legislativă. Argumentele invocate de instituțiile intervenient pentru a apăra măsura legislativă luată pot fi susținute. În cazul acesta, fără îndoială că alte opțiuni puteau fi avute în vedere; exista poate chiar o soluție mai bună. Nu este însă de competența instanței să se pronunțe în acest sens. Atunci când mai multe opinii se pot situa la o distanță egală de adevărul absolut și obiectiv, ce instanță și-ar putea asuma responsabilitatea de a elimina una dintre ele? Printr-un astfel de demers, Curtea ar priva controlul legalității de caracterul său obiectiv și ar putea fi determinată să substituie aprecierea sa de politică economică celei făcute de legiuitorul comunitar [59] și, în consecință, să uzurpe responsabilitățile politice ale acestuia din urmă fără a ține seama de separația puterilor. Pentru toate aceste motive, rezultă că directiva nu încalcă principiul egalității.

55. Faptul că propunerea de directivă din 23 ianuarie 2008 decide includerea aluminiului și a sectorului chimic în cadrul celei de a doua etape, în timp ce cantitatea emisiilor de CO_2 rezultate din aceste sectoare, numărul instalațiilor lor și gradul lor de expunere la concurența internațională nu au variat, nu poate, contrar celor invocate de reclamantele din acțiunea principală, să infirme o astfel de concluzie și să demonstreze că excluderea inițială a sectoarelor respective este afectată de o eroare vădită de apreciere în aplicarea principiului egalității. Într-adevăr, astfel cum au invocat Consiliul și Comisia în ședință, aprecierea criteriilor nu poate fi aceeași la momentul punerii în aplicare a sistemului și la

59 — În timp ce evitarea unei astfel de denaturări a controlului său de legalitate este chiar rațiunea de a fi a limitării acestuia [a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 14 martie 1973, Westzucker (57/72, Rec., p. 321, punctul 14), și Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul, citată anterior (punctul 56)].

momentul când se decide includerea acestor sectoare într-un sistem care și-a dovedit viabilitatea. Acest fapt nu este decât esența însăși a unei abordări „step by step".

2. Cu privire la tratamentul uniform aplicat unor situații diferite

56. Reclamantele din acțiunea principală susțin că sectorul siderurgic nu se găsește în aceeași situație cu celelalte sectoare industriale care intră în domeniul de aplicare al directivei contestate. Spre deosebire de acestea din urmă, sectorul siderurgic nu va fi, din punct de vedere tehnic, în măsură să reducă aceste emisii de CO_2 într-un viitor apropiat. Instalațiile siderurgice sunt, așadar, constrânse să achiziționeze cote suplimentare, în timp ce, spre deosebire de întreprinderile din alte sectoare supuse unui sistem de comercializare a cotelor, acestea sunt expuse unei puternice concurențe internaționale, fapt care le împiedică să transfere costul acestor cote asupra clienților fără a risca pierderea de cote de piață. Ar rezulta o reducere substanțială a marjelor lor de profit și, în consecință, o diminuare a posibilităților lor de investiții.

57. Argumentarea reclamantelor din acțiunea principală nu poate fi reținută. În primul rând, trebuie arătat că în ședință guvernul francez a contestat imposibilitatea întreprinderilor siderurgice de a reduce în mod semnificativ emisiile lor de dioxid de carbon, evocând în acest sens mai multe tehnici care ar putea fi utilizate în acest scop. Mai mult, chiar dacă s-ar presupune că afirmația nu se susține și că industria siderurgică se găsește efectiv, în această privință, într-o situație diferită, cu toate acestea legiuitorul comunitar a luat în considerare conform legii respectiva diferență de situații. Într-adevăr, punctul 3 din anexa III la Directiva 2003/87/CE impune statelor membre, în vederea alocării cotelor, să ia în considerare potențialul, inclusiv potențialul tehnologic, de reducere a emisiilor produse de activitățile care intră în sistemul de comercializare a cotelor. De altfel, reiese din schimburile de argumente formulate oral în cadrul ședinței că toate emisiile grupului Arcelor au fost acoperite de cotele alocate gratuit și că din bilanțul contabil al Arcelor pentru anul 2006 rezultă chiar un profit obținut din vânzarea cotelor excedentare. Prin urmare și având în vedere limitarea controlului asupra puterii discreționare în domeniu, motivul privind încălcarea principiului egalității întemeiat pe un tratament uniform aplicat unor situații diferite nu poate fi admis.

IV — Concluzie

58. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de către Conseil d'État după cum urmează:

„Examinarea întrebării adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului."