JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. július 19.[1]

C-26/11. sz. ügy

Belgische Petroleum Unie VZW és társai
kontra
Belgische Staat

(a Grondwettelijk Hof [Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Üzemanyagok — A bioetanol forgalmazására vonatkozó kötelezettség — A 98/70/EK irányelv — A benzin- és dízelüzemanyagok minősége — A 2003/30/EK irányelv — Bioüzemanyagok — Fenntarthatósági kritériumok — A 98/34/EK irányelv — A műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok”

I – Bevezetés

1. A mezőgazdasági alapanyagokból nyert üzemanyagok, az úgynevezett bioüzemanyagok hozzájárulhatnak az éghajlat megóvásához, mivel az égésük során csak az a szén-dioxid szabadul fel, amelyet az üzemanyagok gyártásához felhasznált növények vontak ki a légkörből. Mivel az alapanyagok előállíthatók az európai földeken, a használatuk további bevételforrást jelent az európai mezőgazdaság számára, és csökkenti a kőolajtól való függést. A 2003/30/EK irányelvnek[2] (a továbbiakban: bioüzemanyag-irányelv) az a következetes célja, hogy előmozdítsa a bioüzemanyagok fokozott használatát.

2. Időközben az európai jogalkotó felismerte, hogy a bioüzemanyagok alkalmazásának hátrányai is vannak. Ennélfogva a jogalkotó a 2009/28/EK irányelv[3] (a továbbiakban: támogatási irányelv) és a 2009/30/EK irányelv[4] elfogadásával ugyan megerősítette a bioüzemanyagok használatának célját, azonban azt egyidejűleg összekapcsolta az úgynevezett fenntarthatósági kritériumokkal. Ezeknek a kritériumoknak azt kell megakadályozniuk, hogy a bioüzemanyagok gyártása meghatározott környezeti károsodásokkal járjon, így különösen azt, hogy a nagy biológiai sokféleséggel rendelkező vagy szénben gazdag földek károsodjanak.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — A közlekedési ágazatban a bioüzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról szóló, 2003. május 8-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 123., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 31. kötet, 188. o.).

3 — A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 16. o.).

4 — A benzinre, a dízelolajra és a gázolajra vonatkozó követelmények, illetőleg az üvegházhatású kibocsátott gázok mennyiségének nyomon követését és mérséklését célzó mechanizmus bevezetése tekintetében a 98/70/EK irányelv módosításáról, a belvízi hajókban felhasznált tüzelőanyagokra vonatkozó követelmények tekintetében az 1999/32/EK irányelv módosításáról, valamint a 93/12/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. április 23-i európai parlamenti és a tanácsi irányelv (HL L 140., 88. o.).

3. Kevéssel az utóbb hivatkozott két irányelv elfogadását követően Belgium úgynevezett bioüzemanyag-kvótát vezetett be. Ez a kvóta meghatározott mennyiségű bioüzemanyag forgalmazására kötelezi az olajtársaságokat, amely a teljes eladott hagyományos üzemanyag-mennyiség 4%-ának felel meg. A jelen esetben azt kell tisztázni, hogy ez a szabályozás összeegyeztethető-e az üzemanyagok minőségéről szóló 98/70/EK irányelvvel [5] (a továbbiakban: üzemanyag-irányelv). Ennek a kérdésnek nemcsak az érintett tagállam, Belgium számára van jelentősége, hanem azon más tagállamok nagy része számára is, ahol hasonló szabályok állnak fenn. [6]

4. Egyébiránt a bioüzemanyag Belgiumban történő bevezetésének időpontja kapcsán kérdések merülnek fel az irányelv időbeli hatályára vonatkozóan. Azt is tisztázni kell, hogy Belgium a 98/34/EK irányelv [7] alapján megfelelően konzultált-e a vitatott belga rendelkezésekről.

II – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

1. Az üzemanyag-irányelvről

5. Az első kérdés többek között az üzemanyag-irányelvre vonatkozik, amelyet többek között a 2009/30 irányelv módosított. Az utóbbi irányelv az 5. cikke szerint a Hivatalos Lapban való kihirdetését követő huszadik napon, azaz 2009. június 25-én lépett hatályba, és azt a 4. cikke szerint 2010. december 31-ig kellett átültetni.

6. A *módosított* üzemanyag-irányelv 3. cikke szabályozza a benzin minőségét. Az engedélyezett etanoltartalom a (3) bekezdésben szerepel:

„A tagállamok előírják a forgalmazóknak, hogy biztosítsák a[z] […] 5%-os maximális etanoltartalmú benzin 2013-ig történő forgalmazását […]. A tagállamok biztosítják a fogyasztók megfelelő tájékoztatását a benzin bioüzemanyag-tartalmával és különösen a különféle benzinkeverékek megfelelő használatával kapcsolatban.”

7. Az üzemanyag-irányelv [8] *módosítás előtti szövegének* 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja, és I. melléklete szerint szintén 5%-os etanoltartalom volt megengedett.

8. A dízelolaj minőségét a módosított üzemanyag-irányelv 4. cikke szabályozza:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy területükön csak olyan dízelüzemanyagot lehessen forgalmazni, amely megfelel a II. mellékletben megállapított előírásoknak.

5 — A benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről, valamint a 93/12/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 1998. október 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 350., 58. o.; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 23. kötet, 182. o.).

6 — A Bizottságnak az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett „Megújuló energia: A 2020-ra szóló célkitűzés teljesítése terén tett előrehaladás” című közleménye (COM(2011) 31 végleges, 12. o.) szerint abban az időpontban 20 tagállam vezetett be hasonló kötelezettségeket.

7 — Az áruk szabad mozgása területén elfogadott egyes irányelveknek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról szóló, 2006. november 20-i 2006/96/EK tanácsi irányelvvel (HL L 363., 81. o.) módosított, a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 1998. június 22-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 204., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 20. kötet, 337. o.).

8 — A 98/70 irányelv a Bizottságot az EK-Szerződés 251. cikkében említett eljárásnak megfelelően elfogadott jogi aktusokban megállapított végrehajtási hatásköreinek gyakorlása során segítő bizottságokkal kapcsolatos rendelkezéseknek az 1999/468/EK tanácsi határozathoz történő hozzáigazításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.) módosított változatában, amely a 2009. június 9-ig volt alkalmazandó.

A II. melléklet követelményeinek ellenére a tagállamok engedélyezhetik a 7%-nál magasabb zsírsav-metil-észter (FAME) tartalmú dízelolaj forgalomba hozatalát.

A tagállamok biztosítják a fogyasztók megfelelő tájékoztatását a dízelüzemanyag bioüzemanyag-tartalmával, különösen a FAME-val kapcsolatban.

(2) […]”

9. Az üzemanyag-irányelv 2009. június 25-ig hatályban lévő szövege nem szabályozta a dízelolaj zsírsav-metil-észter tartalmát.

10. Az üzemanyag-irányelv 5. cikke, amelyet nem módosított a 2009/30 irányelv, az üzemanyagok szabad forgalmazásáról szól:

„Egyetlen tagállam sem tilthatja, korlátozhatja vagy akadályozhatja azon tüzelőanyagok forgalomba hozatalát, amelyek eleget tesznek az irányelv követelményeinek.”

11. Az üzemanyag-irányelv 6. cikke, amelyet úgyszintén nem módosítottak, lehetővé teszi, hogy a tagállamok bizonyos körülmények között a felségterületük meghatározott részei vonatkozásában szigorúbb előírásokat fogadjanak el, ha a légköri szennyezés vagy a talajvízszennyezés komoly és visszatérő problémát jelent vagy valószínűsíthetően jelenthet az ember egészségére vagy a környezetre. Az ilyen intézkedéseket a Bizottságnak előzetesen engedélyeznie kell. Az üzemanyag-irányelv (20) preambulumbekezdése szerint ez az eljárás különbözik a 98/34 irányelv szerinti tájékoztatási eljárástól.

12. Az üzemanyag-irányelvnek a 2009/30 irányelvvel történő módosítása során a bioüzemanyagok alkalmazására tekintettel további rendelkezéseket vezettek be. Az üzemanyag-irányelv 7a. cikkének (2) bekezdése az üvegházhatású gázok kibocsátásának mérséklésére kötelezi a tagállamokat:

„A tagállamok előírják a forgalmazók számára, hogy a fokozatosság szempontját szem előtt tartva 2020. december 31-ig az (5) bekezdés b) pontjában említett, tüzelőanyagokra az alapkövetelményekhez képest maximum 10%-kal csökkentsék a forgalmazott tüzelőanyagból és energiából származó, teljes életciklusra és energiaegységre számított üvegházhatású gázkibocsátást. E csökkentésnek az alábbiakból kell állnia:

a) 6% 2020. december 31-ig. E csökkentés tekintetében a tagállamok megkövetelhetik a forgalmazóktól, hogy tartsák be az alábbi időközi célértékeket: 2% 2014. december 31-ig és 4% 2017. december 31-ig;

b) további indikatív 2%-os célérték 2020. december 31-ig a 9. cikk (1) bekezdés h) pontjára figyelemmel, amely cél az alábbi módszerek valamelyikének vagy együttesének alkalmazásával valósítandó meg:

   i. a bármilyen típusú közúti járműben, nem közúti gépjárművekben (köztük a belvízi hajókban), mezőgazdasági vagy erdészeti traktorokban vagy kedvtelési célú vízi járművekben való felhasználásra szolgáló közlekedési célú energia forgalmazása;

   ii. bármely technológia felhasználása (beleértve a szén-dioxid megkötését és tárolását), amely képes csökkenteni a forgalmazott tüzelőanyagokból vagy energiából származó, teljes életciklusra és energiaegységre számított üvegházhatásúgáz-kibocsátást;

c) a Kiotói Jegyzőkönyv tiszta fejlesztési mechanizmusa szerinti kibocsátási egységek vásárlása révén elérendő további indikatív 2%-os csökkentési célérték 2020. december 31-ig, figyelemmel a 9. cikk (1) bekezdés i) pontjára, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli

kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben […] meghatározott feltételek szerint, a tüzelőanyag-forgalmazási ágazatban történő csökkentése érdekében."

13. Az üzemanyag-irányelv 7b. cikke szabályozza a bioüzemanyagok e célok elérése érdekében való alkalmazását:

„(1) Tekintet nélkül arra, hogy a nyersanyagokat a Közösség területén vagy azon kívül termesztették-e, a bioüzemanyagokat a 7a. cikkben említett célok alkalmazásában csak akkor lehet figyelembe venni, ha azok teljesítik az e cikk (2)–(6) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumokat.

[…]

(2) A bioüzemanyagok használatával elért üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkenésének, melyet az (1) bekezdésben említett célok alkalmazásában vesznek figyelembe, legalább 35%-nak kell lennie.

[…]"

14. Az üzemanyag-irányelv 7b. cikkének (3)–(5) cikke kizárja azon bioüzemanyagokat, amelyeket bizonyos, a biológiai sokféleség szempontjából nagy értéket képviselő földterületekről vagy jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületekről vagy ebből a célból lecsapolt ősmocsarakból származó nyersanyagból állítanak elő. A 7b. cikk (6) bekezdése szerint tiszteletben kell tartani az Unió bizonyos mezőgazdasági rendelkezéseit.

2. A bioüzemanyag-irányelvről

15. A 2003. évi bioüzemanyag-irányelv volt a bioüzemanyagok használatának előmozdítására irányuló első szabályozás. Ezen irányelv 3. cikke tartalmazza a bioüzemanyagok szállításban történő alkalmazásának célkitűzéseit:

„(1)

a) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok forgalomba kerülő mennyisége legalább egy bizonyos részarányt elérjen, és ennek érdekében nemzeti szinten tájékoztató jellegű célokat kell megállapítaniuk.

b) i. E célok tekintetében a vonatkoztatási érték a piacaikon 2005. december 31-ig forgalomba hozott benzin- és dízelüzemanyagok 2%-a, az energiatartalom alapján számítva.

ii. E célok tekintetében a vonatkoztatási érték a piacaikon 2010. december 31-ig forgalomba hozott benzin- és dízelüzemanyagok 5,75%-a, az energiatartalom alapján számítva."

3. A támogatási irányelvről

16. A bioüzemanyag-irányelvet 2009-ben a támogatási irányelv[9] váltotta fel. A támogatási irányelv átfogó szabályokat tartalmaz a megújuló forrásokból származó energia előmozdítására és ezen energiának az éghajlatváltozás keretében való figyelembevételére vonatkozóan. Ezek a szabályok részben megegyeznek az üzemanyag-irányelv ugyanebben az időben elfogadott módosításaival.

9 — Hivatkozás a 3. lábjegyzetben.

17. A támogatási irányelv 3. cikke (4) bekezdésének első mondata a szállítási ágazatban a megújuló energia használatára vonatkozóan kötelező kvótát tartalmaz:

„A tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban legalább az egyes tagállamokban közlekedési célra felhasznált végső energiafogyasztás 10%-a legyen”.

18. A támogatási irányelv 17. cikke ugyanazokat a fenntarthatósági kritériumokat tartalmazza, mint az üzemanyag-irányelv 7b. cikke.

19. Egyébiránt a támogatási irányelv 26. cikkének (2) és (3) bekezdése két lépésben helyezi hatályon kívül a bioüzemanyag-irányelvet:

„(2) A 2003/30/EK irányelv 2. cikkét, 3. cikkének (2), (3) és (5) bekezdését és 5. és 6. cikkét 2010. április 1-jei hatállyal el kell hagyni.

(3) A 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv 2012. január 1-jétől hatályát veszti.”

20. A támogatási irányelv a 28. cikke alapján 2009. június 25-én – a 2009/30 irányelv hatálybalépésével azonos napon – lépett hatályba, és azt a 27. cikkének (1) bekezdése szerint lényegében 2010. december 5-ig kellett átültetni.

4. A 98/34 irányelvről

21. A 98/34 irányelv szerint a tagállamok kötelesek kikérni a Bizottság véleményét bizonyos rendelkezések elfogadása előtt, amelyek a belső piac működését befolyásolhatják.

22. A 98/34 irányelv 1. cikke a következő alapvető fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő meghatározásokat kell alkalmazni:

1. »termék«: minden iparilag előállított termék és mezőgazdasági termék, beleértve a haltermékeket is;

[…]

3. »műszaki leírás«: egy dokumentumban szereplő részletes leírás, amely egy termék előírt tulajdonságait határozza meg, ilyen például a minőségi színvonal, a teljesítmény, a biztonság vagy a méretek, beleértve a termékre alkalmazandó olyan követelményeket, mint a termék megnevezése, a terminológia, a jelképek, a vizsgálat és a vizsgálati módszerek, a csomagolás, a jelölés vagy címkézés és a megfelelőségértékelési eljárások.

   […]

4. »egyéb követelmények«: a műszaki leíráson kívüli egyéb olyan követelmény, amelyet a termékre különösen a fogyasztók vagy a környezet védelme céljából írnak elő, és amely befolyásolja a termék forgalomba hozatal utáni életciklusát, ilyen követelmény például a használat, az újrafeldolgozás, az újrafelhasználás vagy hulladékkezelés feltételei, ha ezek a feltételek jelentősen befolyásolhatják a termék összetételét vagy természetét, valamint értékesítését;

[…]

11. »műszaki szabály«: műszaki leírások és más követelmények vagy szolgáltatásra vonatkozó szabályok, beleértve […] a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései[t], kivéve a 10. cikkben foglaltakat, amelyek megtiltják valamely termék gyártását, behozatalát, értékesítést vagy használatát, vagy valamely szolgáltatás nyújtását vagy használatát […].

[…]”

23. A 98/34 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének első albekezdése tartalmazza a tájékoztatási kötelezettséget:

„A 10. cikkre is figyelemmel a tagállamok azonnal közölnek a Bizottsággal minden műszakiszabály-tervezetet, kivéve ha az csak egy nemzetközi vagy európai szabvány teljes szövegét ülteti át, ebben az esetben a megfelelő szabványra történő hivatkozás is elegendő; a Bizottságot egy közleményben a szabály elfogadása szükségességének indokairól is tájékoztatni kell, amennyiben ezek nem derülnek ki már a tervezetből is”.

24. Az 98/34 irányelv 10. cikke tartalmazza a tájékoztatási kötelezettség alóli kivételeket. Ezek közül ki kell emelni az (1) bekezdés első francia bekezdés szerinti kivételt:

„(1) A 8. és 9. cikk nem alkalmazható a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseire, vagy azokra az önkéntes megállapodásokra, amelyek következtében a tagállamok:

– eleget tesznek a kötelező erejű közösségi jogszabályoknak, amelyek műszaki leírások vagy szolgáltatásokra vonatkozó szabályok elfogadását eredményezik a Közösségben”.

B – *A belga jog*

25. Az alapeljárásban vitatott bioüzemanyagok kvótáját a bioüzemanyag szabad forgalomba bocsátott fosszilis üzemanyagokba történő keverésének kötelezettségéről szóló 2009. július 22-i törvény [10] vezette be.

26. E törvény 5–8. cikke határozza meg a különböző bioüzemanyagokat:

„5. »FAME«: a 3824 90 99 KN-kód alá tartozó zsírsav-metil-észter, amely megfelel az NBN-EN 14214 szabvány specifikációinak,

6. »bioetanol«: biomasszából és/vagy a 2207 10 00 KN-kód alá tartozó hulladékok biológiailag lebomló részéből előállított etanol, amelynek alkoholtartalma legalább 99 térfogatszázalék, és amely eleget tesz a NBN-EN 15376 szabványnak,

7. »Bio-ETBE«: a 2909 19 00 KN-kód alá tartozó etil-tercier-butil-éter, amely nem szintetikus eredetű, és 47 térfogatszázaléknyi bioetanolt tartalmaz,

8. »fenntartható bioüzemanyagok«: az Európai Közösségben (EK) gyártott üzemanyagok, amelyek eleget tesznek a következő fenntarthatósági kritériumoknak:

   – a nyersanyagoknak a mezőgazdaságból kell származniuk, és azokat a lehető legkevesebb műtrágya és növényvédő szer alkalmazásával kell előállítani; a termelés során be kell tartani legalább a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az

10 — A *Moniteur belge* 2009. augusztus 3-i száma, 51920. o.

1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi irányelv II. mellékletének »Környezetvédelem« című A. pontjában, és 9. pontjában említett, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket, továbbá a III. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásából eredő jogszabályban foglalt követelményeket;

– a nyersanyagok nem származhatnak az Európai Közösségen kívüli olyan mezőgazdasági területről, ahol a közelmúltban erdőirtást végeztek;

– az előállított bioüzemanyagoknak jelentős mértékben hozzá kell járulniuk a szén-dioxid-kibocsátás csökkenéséhez;

– a bioüzemanyagok előállításának meg kell felelnie az Európai Unió által a szociális és környezetvédelmi előírások betartására tekintettel megállapított a műszaki leírásoknak;

A Király a Minisztertanács által megtárgyalt rendeletben határozza meg a fent említett szempontok vonatkozásában a bizonyítási eszközöket, és adott esetben az ütemtervet és a számítási eljárást".

27. A 4. és az 5. cikk tartalmazza a bioüzemanyag-kvótát, amelyet a hagyományos üzemanyagokhoz való hozzákeveréssel kell megvalósítani:

„4. cikk 1. § A benzin- és/vagy dízeltermékeket szabadforgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben az alábbiak szerint meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani:

– a szabad forgalomba bocsátott dízeltermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű FAME-t,

– a szabad forgalomba bocsátott benzintermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű bioetanolt tisztán vagy bio-ETBE formájában.

2. § […]

5. cikk A fenntartható bioüzemanyagok 4. cikk szerinti szabad forgalomba bocsátására a szabad forgalomba bocsátott benzin- és/vagy dízeltermékekkel történő összekeverés útján kerül sor a dízeltermékekre vonatkozó NBN EN 590-es szabvány és a benzintermékekre vonatkozó NBN EN 228-as szabvány betartása mellett".

28. A törvény, annak 13. cikke alapján eredetileg 2009. július 1-jétől 2011. június 30-ig volt hatályban, azonban annak hatályát a 2011. június 23-i királyi rendelettel [11] 2013. június 23-ig meghosszabbították.

III – Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

29. Az üzemanyag-ágazat számos belga vállalkozása (a továbbiakban: Belgische Petroleum Unie és társai) vitatta a bioüzemanyag-kvótát a belga alkotmánybíróság előtt. Ebben az eljárásban az alkotmánybíróság a következő kérdésekkel fordult a Bírósághoz:

1. Úgy kell-e értelmezni a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről, valamint a 93/12/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 1998. október 13-i 98/70/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3., 4. és 5. cikkét, valamint adott esetben az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének

11 — A *Moniteur belge* 2011. június 30-i száma, 37981. o.

(3) bekezdését és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. cikkének (2) bekezdését, 28. és 34–36. cikkét, hogy azokkal ellentétes az olyan törvényi rendelkezés, amely alapján a benzin- és/vagy dízeltermékeket szabad forgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani, mégpedig a szabad forgalomba bocsátott benzintermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű bioetanolt tisztán vagy bio-ETBE formájában és a szabad forgalomba bocsátott dízeltermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű FAME-t?

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó nemleges válasz esetén úgy kell-e értelmezni a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikkét, hogy az – ugyanezen irányelv 10. cikke (1) bekezdésének első francia bekezdése ellenére – úgy rendelkezik, hogy a Bizottsággal közölni kell azon rendelkezés tervezetét, amely alapján a benzin- és/vagy dízeltermékeket szabad forgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani, mégpedig a szabad forgalomba bocsátott benzintermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű bioetanolt tisztán vagy bio-ETBE formájában és a szabad forgalomba bocsátott dízeltermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű FAME-t?

30. A Belgische Petroleum Unie és társai, a Belgian Bioethanol Association VZW és társai (a továbbiakban: Belgian Bioethanol és társai, a Belga Királyság, a Holland Királyság és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be. Hollandia kivételével ezek a felek a 2012. június 7-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket is előadtak.

IV – Jogi értékelés

A – *Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról*

31. A Belgian Bioethanol és társai vitatják a kérelem elfogadhatóságát, mivel az nem kapcsolódik a Belga Alkotmánybíróság előtti jogvitához. Az alapjogvitának a belga jogban biztosított kereskedelmi és ipari szabadság megsértésére alapított kifogás képezte a tárgyát. Az uniós jog említett rendelkezéseinek megsértésére senki sem hivatkozott.

32. Azonban a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.[12]

33. Az alkotmánybíróság abból indul ki, hogy a kereskedelmi és ipari szabadság szenvedne sérelmet akkor, ha a belga bioüzemanyag-kvóta megsértené az uniós jog hivatkozott rendelkezéseit. Ennélfogva nem állapítható meg, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben sincs az alapeljárás tárgyával. A kérelem tehát elfogadható.

12 — A C-355/97. sz., Beck és Bergdorf ügyben 1999. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-4977. o.) 22. pontja; a C-94/04. sz., Cipolla és társai ügyben 2006. december 5-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11421. o.) 25. pontja; a C-478/07. sz., Budějovický Budvar ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-7721. o.) 63. pontja, valamint a C-145/10. sz. Painer-ügyben 2011. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 2011., I-12533. o.) 59. pontja.

B – *Az üzemanyag-irányelvről*

34. Az alkotmánybíróság az első kérdésével többek között azt szeretné megtudni, hogy a bioüzemanyag-kvóta összeegyeztethető-e az üzemanyag-irányelv 3., 4. és 5. cikkével. A kérdés ugyan csak a belga törvény 4. cikkében bevezetett, a bioüzemanyagok meghatározott kvótájának forgalomba hozatalára vonatkozó kötelezettségről tesz említést, azonban figyelembe kell venni, hogy e törvény 5. cikke alapján a hagyományos üzemanyagokhoz való hozzákeveréssel kell elvégezni.

1. Az üzemanyag-irányelv 3. és 4. cikkéről

35. A belga üzemanyagkvóta mindenképpen jogellenes volna, ha az ennek alapján létrejött keverékek összeegyeztethetetlenek volnának a benzin és a dízelüzemanyagokra vonatkozó, az üzemanyag-irányelv 3. és 4. cikke szerinti részletes szabályokkal.

36. Az üzemanyag-irányelv *új* szövege esetében nem áll fenn probléma. A 3. cikk (3) bekezdése és a 4. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – a benzinüzemanyag etanoltartalma (5%), illetőleg a dízelüzemanyag zsírsav-metil-észter tartalma (7%) esetében – a maximális tartalomról szólnak. A belga szabályozás azáltal, hogy minden esetben 4% bioüzemanyag – hagyományos üzemanyaghoz keverés útján való – forgalomba hozatalát írja elő, nem kötelez ezen küszöb túllépésére. Ebből következően nem áll fenn ellentmondás.

37. Az üzemanyag-irányelv *régi* szövege alapján más volna a helyzet. Az I. melléklet 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja ugyan szintén legfeljebb 5%-os etanoltartalmat írt elő a benzinüzemanyagok esetében, az azonban nem rendelkezik a zsírsav-metil-észternek a dízelüzemanyaghoz való keveréséről.

38. Mindazonáltal amikor a belga bioüzemanyag-kvóta 2009. július 1-jén hatályba lépett, a 2009/30 irányelv már módosította az üzemanyag-irányelvet, és különösen annak ide vonatkozó 3. és 4. cikkét. Ezek a módosítások az átültetési határidőtől függetlenül az új irányelvvel együtt hatályba léptek.[13] Nincsenek olyan különleges átmeneti rendelkezések, amelyek bizonyos tényállások esetén meghosszabbítanák a korábbi rendelkezések érvényességét. Ennélfogva a 3. és 4. cikk *régi* szövege már nem lehet irányadó a belga bioüzemanyag-kvóta értékelésénél.

39. Meg kell tehát állapítani, hogy a bioüzemanyag-kvóta összeegyeztethető az üzemanyag-irányelv új szövegének 3. és 4. cikkével.

2. Az üzemanyag-irányelv 5. cikkéről

40. Az eljárásban részt vevő felek azonban mindenekelőtt az üzemanyag-irányelv 5. cikkéről vitatkoznak, amelyet nem érint az üzemanyag-irányelv 2009. évi módosítása. E cikk alapján egyetlen tagállam sem tilthatja, korlátozhatja vagy akadályozhatja azon üzemanyagok forgalomba hozatalát, amelyek eleget tesznek az irányelv követelményeinek. A Belgische Petroleum Unie és társai álláspontja szerint a bioüzemanyagok hozzáadására vonatkozó kötelezettség korlátozza az üzemanyagok forgalomba hozatalát. Az ugyanis további feltételt jelent azon üzemanyagok forgalomba hozatalára vonatkozóan, amelyek már eleget tesznek az irányelv követelményeinek.

13 — Az átültetési határidő lejárta előtt az új rendelkezésekre való hivatkozás lehetőségével kapcsolatban lásd a fenti 57. pontot.

a) Az üzemanyag-irányelv 5. cikkének értelmezéséről

41. Ez az álláspont azon alapvető szabadságok korlátozásának tilalmán alapul, amely akkor alkalmazandó, ha valamely intézkedés közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet [14], vagy alkalmas arra, hogy megakadályozza, megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye az alapvető szabadság gyakorlását [15]. Első ránézésre valóban nem túlzó az a feltételezés, hogy a jogalkotó az üzemanyag-irányelv 5. cikkében szereplő tilalom bevezetésével e jól ismert tilalmakból merített. Az is egyértelmű, hogy ezt a rendelkezést – a másodlagos jog többi rendelkezéséhez hasonlóan – kétség esetén az alapvető szabadságokkal összhangban kell értelmezni.

42. Ebből azonban nem következik, hogy az irányelv 5. cikkét valamely alapszabadsághoz hasonlóan kellene értelmezni, és ennek megfelelően azzal ellentétes volna a szabványos üzemanyagok forgalmazásának korlátozása, ami e rendelkezés megfogalmazása alapján a tisztán nemzeti tényállásokra is alkalmazandó volna. Az alapvető szabadságok ugyanis az uniós jog alapvető szabadságai [16], míg az 5. cikkben szereplő korlátozási tilalom teljesen más célra irányul. Ez különösen az üzemanyag-irányelv szabályozási összefüggéséből és céljaiból következik.

43. Az üzemanyag-irányelvnek nem célja az üzemanyag-ágazat átfogó harmonizációja. Ezen irányelvnek, az (1) preambulumbekezdése alapján, sokkal inkább az üzemanyagokra vonatkozó részletes szabályok közelítése a célja, azaz az üzemanyagok összetételére és tulajdonságaira vonatkozó szabályoké, amelyek az eltérő szabványok miatti kereskedelmi akadályok elkerülésére irányulnak.

44. Emellett szól az egyetlen kifejezetten előírt kivétel – az üzemanyag-irányelv 6. cikke –, amely kizárólag a szigorúbb környezeti előírások elfogadására vonatkozik. Ha a jogalkotó az 5. cikkel a korlátozás átfogó tilalmát kívánta volna bevezetni, akkor ennek megfelelően a kivételre vonatkozóan átfogó szabályozást is előírt volna. Ez a szabályozás olyan potenciális korlátozásokat is magában foglalt volna, amelyek nem tartoznak 6. cikkhez, így például árszabályozásokat, az üzemanyagok forgalmazásának biztonságára vonatkozó szabályokat vagy az üzemanyagok reklámozására vonatkozó szabályokat.

45. A másodlagos jog más szabályai, így a kőolajtermékek adóztatása területén [17] megerősítik az üzemanyag-irányelvbe foglalt korlátozási tilalom korlátozott terjedelmét. Még ha az ilyen korlátozási tilalmat szélesen kellene is értelmezni, ezt az adóztatást akkor is igazolni kellene, azonban az adóztatás és a korlátozás közötti viszonyról sehol sincs szó.

46. Összefoglalva megállapítható, hogy az üzemanyag-irányelv 5. cikkével kizárólag azon rendelkezések állnak ellentétben, amelyek közvetlenül az üzemanyag-előírásokra vonatkoznak.

14 — A C-110/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-519. o.) 33. pontja.

15 — A munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban lásd a C-379/09. sz. Casteels-ügyben 2011. március 10-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-1379. o.) 22. pontját; a letelepedés szabadságával kapcsolatban a C-384/08. sz. Attanasio Group ügyben 2010. március 11-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2055. o.) 43. pontját; a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban a C-272/94. sz. Guiot-ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-1905. o.) 10. pontját, a C-403/08. és C-429/08. sz., Football Association Premier League és társai egyesített ügyekben 2011. október 4-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-9083. o.) 85. pontját, valamint a tőke szabad mozgásával kapcsolatban a C-446/04. sz. Test Claimants in the FII Group Litigation ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11753. o.) 184. pontját.

16 — A Bíróság 115/78. sz. Knoors-ügyben 1979. február 7-én hozott ítéletének (EBHT 1979., 399. o.) 17. pontja, az C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 37. pontja és a C-96/08. sz. CIBA-ügyben 2010. április 15-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2911. o.) 45. pontja.

17 — Az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló, 2003. október 27-i 2003/96/EK tanácsi irányelv (HL L 283., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet, 405. o.).

b) Az üzemanyag-irányelv 5. cikke szerinti korlátozási tilalom alkalmazásáról

47. Szigorúan formális szempontból a belga üzemanyagkvóta nem tartalmaz az üzemanyagra vonatkozó kiegészítő előírást. Belgium, a Belgian Bioethanol és társai és a Bizottság helyesen hangsúlyozták, hogy a bioüzemanyagoknak más üzemanyagokhoz való hozzákeverése útján történő értékesítésére vonatkozó kötelezettség nem minden egyes liter üzemanyagra vonatkozik. A gyártók maguk dönthetnek arról, hogy vagy minden egyes literhez hozzákevernek 4% bioüzemanyagot, vagy az üzemanyagok bizonyos részét hozzákeverés nélkül adják el, és ennek megfelelően azok más részéhez nagyobb hányadban adnak bioüzemanyagot.

48. Végeredményben a belga szabályozás mégis az üzemanyagra vonatkozó kiegészítő előírással egyenértékű, mivel az olajtársaságoknak minden esetben az általuk forgalmazott üzemanyag jelentős mennyiségéhez kell bioüzemanyagot keverni. Az a tény, hogy a vállalkozások meghatározott üzemanyag-mennyiségekhez különböző hányadban keverhetnek bioüzemanyagot – amennyiben összességében elegendő mennyiségű bioüzemanyagot forgalmaznak, és nem lépik túl az irányelv szerinti maximális tartalmat –, nem változtat e kötelezettség jellegén: a forgalmazott üzemanyag jelentős mennyiségéhez bioüzemanyagot kell keverni.

49. Hollandia ugyan a megfelelő mennyiségű bioüzemanyagok forgalmazásának néhány egyéb módjáról is említést tesz, azonban ezeknek nincs jelentősége az alapügyben. A belga törvény 5. cikke alapján ugyanis a bioüzemanyagokat ugyanis a benzintermékekhez és/vagy dízeltermékekhez való keverés útján kell forgalomba hozni.

50. Egyébiránt a belga alkotmánybíróság is hasonló következtetésre jutott, amikor megállapította – éppen úgy, ahogy korábban a jogalkotási eljárásban a belga államtanács [18] –, hogy a belga szabályozás az államon belüli hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezések értelmében vett „terméknorma”. [19]

51. Ez a kiegészítő előírás korlátozza az üzemanyag-irányelv követelményeinek megfelelő üzemanyag forgalomba hozatalát. Ezen üzemanyagok forgalomba hozatalát kevésbé vonzóvá teszi, hogy a vállalkozás köteles 4% bioüzemanyagot forgalmazni. E kötelezettség betartása magasabb költségekkel és további kockázatokkal jár.

52. Ennélfogva a bioüzemanyag-kvóta főszabály szerint korlátozza az üzemanyagok forgalomba hozatalát az irányelv 5. cikke értelmében.

c) Az üzemanyag-irányelv 5. cikke szerinti korlátozási tilalom alóli lehetséges kivételekről

53. Meg kell még vizsgálni, hogy a bioüzemanyag-kvóta az üzemanyag-irányelv 5. cikke szerinti korlátozási tilalom alóli valamely kivétel hatálya alá tartozik-e. Az ilyen kivételek ezen irányelv rendelkezéseiből vagy más irányelvekből is eredhetnek.

i) Az üzemanyag-irányelv 3. és 4. cikkéről

54. Az üzemanyag-irányelv 3. cikkének (3) bekezdését és 4. cikke (1) bekezdésének második albekezdését nem lehet az 5. cikk alóli kivételnek tekinteni. Ezek a rendelkezések ugyan a megjelölt keverékek engedélyezésére kötelezik a tagállamokat, de semmi sem utal arra, hogy a tagállamok jogosultak volnának a bioüzemanyagok hozzákeverésének megkövetelésére.

18 — A belga képviselőház 2009. június 9-i DOC 52 2037/001. sz. dokumentumának 17., 20. és azt követő pontjai (5.2. sz.).

19 — Az alkotmánybíróság 149/2010. sz. Belgische Petroleum Unie és társai ügyben 2010. december 22-én hozott ítélete (B.5.2. pont).

ii) Az üzemanyag-irányelv 6. cikkéről

55. Arra sem utal semmi, hogy az üzemanyag-irányelv 6. cikke szerinti kivétel alkalmazandó volna az üzemanyagokra vonatkozó szigorúbb környezeti előírásokra. Nem áll rendelkezésre ugyanis a Bizottság ehhez szükséges engedélye. A Bizottságnak a korábbi belga törvényjavaslatra vonatkozó, az eljárás során többször hivatkozott 2007. augusztus 15-i állásfoglalását [20] ugyanis nem a 6. cikk alapján fogadták el, hanem a 98/34 irányelv szerinti eljárás keretében, és az nem tartalmazta a Bizottságnak a belga bioüzemanyag-kvótára vonatkozó engedélyét.

iii) Az üzemanyag-irányelv 7a. és 7b. cikkéről

56. A bioüzemanyag-kvóta mindazonáltal az üzemanyag-irányelv 7a. cikkének (2) bekezdésén is alapulhat. E rendelkezés szerint a tagállamok előírják az energiahordozók forgalmazói számára, hogy bizonyos százalékértékkel csökkentsék a forgalmazott üzemanyagból származó, energiaegységre számított üvegházhatású gázkibocsátást. A 2009/30 irányelv (9) preambulumbekezdése szerint – amely ezt a célkitűzést az üzemanyag-irányelvbe foglalta – ezt a célt legalábbis részben a bioüzemanyagok alkalmazása útján kell elérni. Ennek megfelelően az üzemanyag-irányelv 7b. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a bioüzemanyagok használatával elért üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkenésének először legalább 35%-nak, később 50%-nak, végül 60%-nak kell lennie. Ennélfogva nem lehet ellentétes az üzemanyag-irányelvvel és különösen annak 5. cikkével, ha az olajtársaságokat bioüzemanyagok alkalmazására kötelezik.

57. Jóllehet az e rendelkezésekre vonatkozó átültetési határidő a belga bioüzemanyag-kvóta elfogadásának időpontjában még nem járt le, az irányelv már a hatálybalépésétől joghatásokat fejt ki a tagállamok tekintetében [21], és azt természetesen korábban is át lehet ültetni. [22] Ez az oka annak, hogy Belgium már az átültetési határidő lejárta előtt is hivatkozhat az irányelv 7a. cikkének (2) bekezdésére.

58. Mindazonáltal, amint azt a Belgische Petroleum Unie és társai helyesen megjegyzi, az irányelv 7b. cikke – e kötelezettség végrehajtása során – csak akkor teszi lehetővé a bioüzemanyagok figyelembevételét, ha azokat a 7b. cikk (3)–(6) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumok betartása mellett gyártották. Ezek a kritériumok többek között megtiltják a környezetvédelem szempontjából nagy értéket képviselő meghatározott földterületek igénybevételét, és megkövetelik, hogy a bioüzemanyagoknak vagy a megfelelő nyersanyagoknak az Unióban való előállítása során tartsák be a mezőgazdasági környezetvédelemre vonatkozó uniós jogi előírásokat.

59. A belga bioüzemanyag-kvóta tehát csak akkor tartozik az üzemanyag-irányelv 7a. cikke (2) bekezdésének hatálya alá, ha biztosítják, hogy a bioüzemanyagokat és a felhasznált nyersanyagokat a 7b. cikk (3)–(6) szerinti fenntarthatósági kritériumok betartásával gyártották.

60. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek nem tárgya az a kérdés, hogy a belga rendelkezések biztosítják-e ezt, és az ebben a kérelemben szereplő adatok alapján ezt nem is lehet megvizsgálni. Ezt a kérdést tehát az alkotmánybíróságnak kell eldöntenie. Mindazonáltal nem egyértelmű, hogy ennek érdekében elegendő-e a fenntartható üzemanyagoknak a 2009. július 22-i belga törvény 2. cikkének 8. pontjában szereplő meghatározása.

20 — A Bizottság írásbeli észrevételének 4. melléklete.

21 — A C-212/04. sz., Adeneler és társai ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-6057. o.) 119. pontja.

22 — A C-320/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9871. o.) 80. pontja és a C-422/05. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2007. június 14-én hozott ítéletének (EBHT 2007., I-4749. o.) 52. pontja.

iv) A támogatási irányelvről

61. A támogatási irányelvre főszabály szerint ugyanaz vonatkozik, mint az üzemanyag-irányelv 7a. és 7b. cikkére. A bioüzemanyag-kvóta az az eszköz, amely hozzájárul a szállítási ágazatban a megújuló energia alkalmazására vonatkozó kvóta teljesítéséhez a támogatási irányelv 3. cikke (4) bekezdésének értelmében. Mindazonáltal erre a célra csak olyan bioüzemanyag jöhet számításba, amelyet a fenntarthatósági kritériumok betartásával állítottak elő. Emiatt ezen irányelv alkalmazása semmit nem változtathat az üzemanyag-irányelv vizsgálatának eredményén.

v) A bioüzemanyag-irányelv 3. cikkéről

62. Ha a fenntarthatósági kritériumok betartása nem volna biztosított, még mindig fennállna az a lehetőség, hogy a bioüzemanyag-kvótát a 2003. évi bioüzemanyag-irányelv 3. cikkének (1) bekezdésére alapozzák. E rendelkezés alapján a tagállamoknak a nemzeti irányértékek megállapításával biztosítaniuk kell, hogy legkésőbb 2010. december 31-ig a szállítási ágazatban a bioüzemanyagok részaránya a nemzeti piacon forgalomba hozott benzin- és dízelüzemanyagokban legalább 5,75% legyen.

63. Amint azt a Bíróság megállapította, a bioüzemanyag-irányelv nem írja elő, hogy a tagállamoknak milyen eszközökkel kell elérniük ezeket az irányértékeket, hanem lehetővé teszi, hogy ebben a tekintetben a tagállamok szabadon megválasszák az elfogadandó intézkedések természetét, így a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Ennek megfelelően különösen megfelelő eszköznek kell tekinteni az olajtársaságok számára megállapított kötelező bioüzemanyag-kvótát.[23] Emiatt az ilyen kvóta főszabály szerint nem ellentétes az üzemanyag-irányelv 5. cikkében szereplő korlátozási tilalommal.

64. A bioüzemanyag-irányelv (21) preambulumbekezdése mindazonáltal rögzíti, hogy a bioüzemanyagok alkalmazásának ösztönzésére irányuló nemzeti politikák nem vezethetnek az olyan üzemanyagok szabad forgalmának tilalmához, amelyek eleget tesznek a Közösség jogszabályaiban előírt harmonizált környezetvédelmi előírásoknak. A bioüzemanyag-irányelvet ennélfogva úgy kell értelmezni, hogy az annak végrehajtására irányuló intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk az áruk szabad mozgását az EUMSZ 34. cikk értelmében.[24] Ezek az intézkedések tehát nem vezethetnek be jogellenes korlátozást az üzemanyagok kereskedelmében.

65. Amint azt kifejtettem, a bioüzemanyag-kvóta kevésbé vonzóvá teszi az üzemanyag-irányelvnek megfelelő hagyományos üzemanyagok kereskedelmét.[25] Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ennek megfelelően abból indul ki, hogy a vitatott belga rendelkezések korlátozzák az áruk szabad mozgását[26], azaz a kvóta éppúgy vonatkozik az importált üzemanyagra, mint arra, amelyet belföldön hoztak forgalomba. Mindazonáltal, jóllehet az csak a nemzeti üzemanyag-előállításra vonatkozik, a bioüzemanyag-kvóta legalábbis közvetetten korlátozhatja a nyersolaj vagy az üzemanyagok előállításához szükséges más nyersanyagok behozatalát. Ekkor ugyanis kevésbé volna vonzó ezekből az anyagokból előállítani a belföldi fogyasztásra szánt üzemanyagokat.

66. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi kereskedelem akadályozására alkalmas nemzeti intézkedések igazolhatók a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményeivel, amennyiben a szóban forgó intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal.[27]

23 — A C-201/08. sz. Plantanol-ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-8343. o.) 35. és azt követő pontjai.

24 — A C-309/02. sz., Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11763. o.) 36. pontja.

25 — Lásd a fenti 51. pontot.

26 — Hivatkozás a 18. lábjegyzetben, B.11. pont.

27 — Lásd a 302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4607. o.) 8. pontját, a C-2/90. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1992. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4431. o.) 22. pontját, valamint a 24. lábjegyzetben hivatkozott Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ügyben hozott ítélet 75. pontját.

67. Amennyiben az uniós jogalkotó már megfelelő szabályozást fogadott el, ezek a szabályozások alátámasztják ezt az indokolást, azonban azokat be is kell tartani. [28]

68. Ahogyan azt a bioüzemanyag-irányelvre vonatkozó Plantanol-ügyben hozott ítélet [29] is mutatja, a tagállamok először is feltételezhették, hogy az előírt küszöbök keretében a bioüzemanyag-kvóta további korlátozások nélkül igazolható a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményeivel.

69. Az üzemanyag-irányelv időközben elfogadott 7b. cikkének (3)–(6) bekezdése, valamint a bioüzemanyag-irányelv helyébe lépő támogatási irányelv 17. cikke azonban azt mutatja, hogy időközben az Unió álláspontja szerint a bioüzemanyagok alkalmazása már nem feltétlenül felel meg a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményének. A 2009/30 irányelv (11) preambulumbekezdése és a támogatási irányelv (69) preambulumbekezdése rámutat, hogy a biológiai sokféleséggel rendelkező földterületeket meg kell óvni a bioüzemanyagok gyártására szolgáló nyersanyagok előállításából eredő pusztulástól. A 2009/30 irányelv (12) és (14) preambulumbekezdése és a támogatási irányelv (70) és (72) preambulumbekezdése alapján ez azokra földterületekre is érvényes, amelyek a talajban vagy a növényzetben nagy szénkészletekkel rendelkeznek, mivel e szén felszabadulásának negatív következményei felülmúlhatják a bioüzemanyagok használatából származó előnyöket.

70. A bioüzemanyagok támogatásának kockázataira vonatkozó ezen új megállapítások természetesen már a két 2009. évi irányelv elfogadása előtt is rendelkeztek némi súllyal, de legkésőbb ezen időponttól a tagállamok számára is ismertnek kellett lenniük. Ennélfogva azokat figyelembe kell venni az áruk szabad mozgására vonatkozó korlátozásnak a környezetvédelmi indokokkal való igazolásának értékelése során.

71. Az irányelvek átültetésére vonatkozó határidők kétségtelenül figyelembe veszik azt, hogy a nemzeti jog kiigazításához időre van szükség. Ennélfogva a *fennálló* szabályozások értékelése céljából a fenntarthatósági kritériumoknak csak ezen irányelvek átültetési határidejének lejártát követően, azaz 2010. december 30-tól van jelentősége, amely az üzemanyag-irányelvre vonatkozó módosítások átültetési határidejének végső időpontja.

72. Ez azonban nem vonatkozik az olyan új korlátozásokra – így a belga bioüzemanyag-kvótára –, amelyeket csak a támogatási irányelv és a 2009/30 irányelv hatálybalépése *után* fogadtak el.

73. Ebben az időpontban – az előírt határidő lejárta előtt – a tagállamok természetesen még nem voltak kötelesek átültetési intézkedéseket elfogadni. Mindazonáltal az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdésével együttesen értelmezett EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből, valamint magukból az irányelvekből az tűnik ki, hogy ezen határidő alatt a tagállamok kötelesek tartózkodni az olyan kötelezettségek elfogadásától, amelyek alkalmasak arra, hogy komolyan kérdésessé tegyék az irányelvben előírt célok megvalósítását. [30]

28 — A 22. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 74. és azt követő pontjai. Lásd még a C-379/98. sz. PreussenElektra ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-2099. o.) 77. és azt követő pontjait.

29 — Hivatkozás a 23. lábjegyzetben.

30 — A C-129/96. sz., Inter-Environnement Wallonie ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7411. o.) 45. pontja); a 21. lábjegyzetben hivatkozott Adeneler és társai ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet 121. pontja); a 22. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 62. pontja, valamint a C-165/09-C-167/09 sz., Stichting Natuur en Milieu és társai egyesített ügyekben 2011. május 26-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-4599. o.) 78. pontja.

74. Nem lehet kizárni, hogy ezzel a „meghiúsítási tilalommal” [31] ellentétes a bioüzemanyag-kvótának a fenntarthatósági kritériumok figyelembevétele nélküli bevezetése. A bioüzemanyagok iránti megnövekedett kereslet miatt ugyanis valószínűleg már a nyersanyagok gyártásánál bekövetkeztek azok a helyrehozhatatlan károk, amelyeket a fenntarthatósági kritériumok útján lehetett volna elkerülni.

75. Mindazonáltal nem kell véglegesen határozni arról a kérdésről, hogy a meghiúsítási tilalom alkalmazandó-e a jelen esetben. Ugyanis nem az a kérdés, hogy a belga bioüzemanyag-kvóta ellentétes-e a támogatási irányelvvel és a 2009/30 irányelvvel, hanem az, hogy az áruk szabad mozgásának e kvóta útján történő korlátozása igazolható-e a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményeivel, és ennélfogva lehetővé teszi-e a bioüzemanyag-irányelv az üzemanyag-irányelv 5. cikkében szereplő korlátozási tilalomtól való eltérést. Ezen igazoló indok értelmezésénél figyelembe kell venni az uniós jogalkotónak a hatályos jogi aktusokban szereplő értékeléseit. Ennek érdekében nem szükséges hivatkozni meghiúsítási tilalomra, vagy megvárni az átültetési határidő lejártát. [32]

76. Következésképpen Belgium csak akkor hivatkozhat a bioüzemanyag-irányelv szerinti igazolásra, ha a bioüzemanyag-kvóta tiszteletben tartja a fenntarthatósági kritériumokat.

77. Arra az esetre, ha a Bíróság nem osztaná azt az álláspontomat, hogy a bioüzemanyag-irányelv 3. cikke (1) bekezdésének alkalmazása során tiszteletben kell tartani a fenntarthatósági kritériumokat hangsúlyozni kell, hogy az erre az irányelvre alapozott összes igazolási lehetőségnek véget kell érnie legkésőbb 2012. január 1-jén, mivel ebben az időpontban azt hatályon kívül helyezi a támogatási irányelv 26. cikkének (3) bekezdése.

vi) Az EUMSZ 193. cikkről

78. Kétségtelen, hogy Belgium is hivatkozik az EUMSZ 193. cikkre, amely a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy a környezetvédelem érdekében szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el. Az a bioüzemanyag-kvóta azonban, amely nem tartja tiszteletben a fenntarthatósági kritériumokat nem minősül szigorúbb intézkedésnek, mivel az az Unióban előírt szinthez képest gyengíti a környezetvédelmet.

79. Egyébiránt az EUMSZ 193. cikk csak azokra az uniós környezetvédelmi intézkedésekre alkalmazandó, amelyek az EUMSZ 192. cikken alapulnak. A támogatási irányelv (95) preambulumbekezdése és a 2009/30 irányelv (23) preambulumbekezdése szerint a fenntarthatósági kritériumokat az EUMSZ 114. cikkből eredő belső piac terén fennálló hatáskörön alapulnak. Ebben az esetben a szigorúbb védintézkedések csak az EUMSZ 114. cikk (5)–(7) bekezdése alapján megengedettek. A jelen esetben azonban e rendelkezés alkalmazásának feltételei nem állnak fenn, mivel Belgium nem nyújtotta be a Bizottsághoz az előírt kérelmet.

vii) Közbenső következtetés

80. A belga bioüzemanyag-kvóta tehát csak akkor összeegyeztethető az üzemanyag-irányelvvel, ha az tiszteletben tartja a 7b. cikk (3)–(6) bekezdése szerinti fenntarthatósági kritériumokat.

31 — Lásd különösen a C-313/02. sz. Wippel-ügyre vonatkozó 2004. május 18-i indítványom (EBHT 2004., I-9483. o.) 60. pontját, a C-212/04. sz., Adeneler és társai ügyre vonatkozó 2005. október 27-i indítványom (EBHT 2006., I-6057. o.) 48. pontját, valamint a C-165/09-C-167/09. sz., Stichting Natuur en Milieu és társai egyesített ügyekre vonatkozó 2010. december 16-i indítványom (EBHT 2011., I-4599. o.) 83. és azt követő pontjait.

32 — Az átültetési határidő lejárta előtt az irányelvnek megfelelő értelmezésre vonatkozó gondolatokkal kapcsolatban lásd a 31. lábjegyzetben hivatkozott Wippel-ügyre vonatkozó indítványom 58–63. pontját és a szintén a 31. lábjegyzetben hivatkozott Adeneler-ügyre vonatkozó indítványom 45–53. pontját.

3. Az elsődleges jog rendelkezéseiről

81. Nem szükséges külön megvizsgálni az elsődleges jog azon rendelkezéseit, amelyekre az alkotmánybíróság másodlagosan hivatkozott, azaz az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését, EUSZ 26. cikk (2) bekezdését, az EUSZ 28. cikket, valamint az EUMSZ 34–36. cikket. A belga üzemanyagkvóta összeegyeztethető a belső piaccal, amennyiben az tiszteletben tartja a fenntarthatósági kritériumokat, mivel az a másodlagos jogból eredő nem vitatott kötelezettség végrehajtására irányul. Ezzel szemben ha az nem tartja tiszteletben a fenntarthatósági kritériumokat, akkor nyomban jogellenessé válik a másodlagos jog megsértése miatt.

4. Az első kérdésre adandó válasz

82. Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az üzemanyag-irányelv 3., 4., 5., 7a. és 7b. cikkével nem ellentétes a 2009. június 25. után elfogadott azon törvényi rendelkezés, amely szerint a benzin- és/vagy dízeltermékeket szabad forgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani – mégpedig a szabad forgalomba bocsátott benzintermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű bioetanolt tisztán vagy bio-ETBE formájában és a szabad forgalomba bocsátott dízeltermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű FAME-et –, amennyiben ezen bioüzemanyagok gyártása során betartják az ezen irányelv 7b. cikke szerinti fenntarthatósági kritériumokat.

C – *A Bizottsággal való konzultációról*

83. A második kérdéssel az alkotmánybíróság annak tisztázását kéri, hogy a 98/34 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése előírja-e, hogy a bioüzemanyag-kvótát bevezető vitatott rendelkezések tárgyában, e rendelkezések hatálybalépése előtt Belgiumnak konzultálnia kell a Bizottsággal.

84. A 98/34 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok azonnal közölnek a Bizottsággal minden műszakiszabály-tervezetet.

85. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a 98/34 irányelv a megelőző ellenőrzés révén az áruk szabad mozgásának biztosítására irányul, amely a Közösség egyik alapja, és ez az ellenőrzés hasznos abban az esetben, amikor az irányelv hatálya alá tartozó műszaki szabályok akadályozhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel az ilyen akadály csak akkor fogadható el, ha a közérdek feltétlenül érvényesítendő követelményei teszik szükségessé. [33]

86. A 98/34 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében foglalt értesítési kötelezettség a közösségi ellenőrzés megvalósításának alapvető eszköze, és az ellenőrzés hatékonyságát tovább erősíti az irányelv olyan értelmezése, miszerint az értesítési kötelezettség megsértése olyan lényeges eljárási hiba, amely az érintett műszaki szabályok alkalmazhatatlanságát eredményezi, és így azok nem érvényesíthetők magánszemélyekkel szemben. [34]

87. Erre tekintettel az alkotmánybíróság azt kívánja megtudni, hogy a belga bioüzemanyag-kvóta a 98/34 irányelv értelmében vett műszaki előírásnak minősül-e, amelyre kiterjed a közlési kötelezettség.

33 — A C-433/05. sz. Sandström-ügyben 2010. április 15-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2885. o.) 42. pontja és a C-361/10. sz., Intercommunale Intermosane és Fédération de l'industrie et du gaz ügyben 2011. július 9-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-5079. o.) 10. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

34 — A 33. lábjegyzetben hivatkozott Sandström-ügyben hozott ítélet 43. pontja.

88. Az ítélkezési gyakorlat szerint a 98/34 irányelv 1. cikkének 11. pontjából ebben az összefüggésben az következik, hogy a „műszaki szabály” fogalma három kategóriából áll, úgymint először „műszaki leírás”, ezen irányelv 1. cikkének 3. pontja értelmében, másodszor az említett irányelv 1. cikkének 4. pontjában meghatározott „más követelmény”, és harmadszor egy termék gyártásának, behozatalának, értékesítésének, vagy használatának megtiltása, amelyre ugyanezen irányelv 1. cikkének 11. pontja vonatkozik. [35]

89. A bioüzemanyag-kvóta nem foglal magában tilalmat, és a jelen esetben az lehet még kérdéses, hogy az a körülmény, hogy nem szükséges minden egyes liter üzemanyaghoz bioüzemanyagot keverni kizárttá teszi-e, hogy az műszaki leírás. Ennélfogva mindenképpen a 98/34 irányelv 1. cikkének 4. pontjában meghatározott „más követelményről” van szó.

90. Az ítélkezési gyakorlat szerint ez akkor van így, ha a kérdéses rendelkezések jelentős módon befolyásolhatják az érintett termék összetételét, természetét vagy értékesítését. [36] Tekintettel arra, hogy a bioüzemanyag-kvótát a bioüzemanyagoknak a benzin- és a dízelüzemanyagokhoz való keverésével kell teljesíteni, ez a kvóta befolyásolja ezen termékek összetételét és értékesítését.

91. A belga alkotmánybíróság által hivatkozott 98/34 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének első albekezdése nem szünteti meg a tájékoztatási kötelezettséget. Az abban előírt kivétel ugyanis csak azokra az intézkedésekre vonatkozik, amelyekkel tagállamok eleget tesznek a műszaki leírások vagy a szolgáltatásokra vonatkozó előírások elfogadását eredményező kötelező uniós jogi aktusoknak.

92. A bioüzemanyag-kvóta azonban nem az uniós leírásnak felel meg, hanem olyan uniós jogi kötelezettséget ültet át, amely a tagállamoknak széles mérlegelési mozgásteret enged. Főszabály szerint a Bizottság tájékoztatása szükséges annak érdekében, hogy e mérlegelési mozgástér gyakorlása során a hibák elkerülhetők legyenek.

93. A Bizottság mindazonáltal helytállóan mutat rá arra, hogy az alapügyben mégsem volt szükség tájékoztatásra.

94. A Bizottság ugyanis azt állapította meg, hogy tekintettel a 98/34 irányelv fenti 85. pontban ismertetett céljára, a Bizottsággal a 98/34 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében már közölt műszakiszabály-tervezetben végzett módosítások, amelyek a közölt tervezethez képest mindössze az érintett termék használatára előírt feltételek könnyítését jelentik, és ezért a műszaki szabálynak a kereskedelemre gyakorolt esetleges hatásait csökkentik, nem minősülnek a tervezet jelentős módosításának. Az ilyen módosításokra tehát nem vonatkozik az előzetes értesítés kötelezettsége. [37]

95. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint Belgium tájékoztatta a Bizottságot a korábbi tervezetről, amely alapján a benzintermékeknek 7% etanolt és a dízeltermékeknek 5% zsírsav-metil-észtert (FAME) kell tartalmazniuk. [38] A Bizottságnak továbbá az volt az álláspontja, hogy az üzemanyag-irányelv 3. cikke a benzin esetében legfeljebb 5% etanolt engedélyez, a 4. cikk a dízelolaj esetében nem ír elő zsírsav-metil-észter hányadot, és az 5. cikkével pedig ellentétesek az olyan rendelkezések, amelyek minden egyes liter üzemanyag vonatkozásában meghatározott bioüzemanyag-kvótát írnak elő.

35 — A 33. lábjegyzetben hivatkozott Intercommunale Intermosane és Fédération de l’industrie et du gaz ügyben hozott ítélet 11. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

36 — A fenti 33. lábjegyzetben hivatkozott Intercommunale Intermosane és Fédération de l’industrie et du gaz ügyben hozott ítélet 20. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

37 — A fenti 33. lábjegyzetben hivatkozott Sandström-ügyben hozott ítélet 47. pontja.

38 — Hivatkozás a 19. lábjegyzetben, B.5.1. pont.

96. A vitatott belga bioüzemanyag-kvótát ezen megjegyzésekre, és az üzemanyag-irányelv 3. és 4. cikkének időközbeni módosításaira tekintettel alakították ki. A kvóták alatta maradnak a benzin- és a dízelüzemanyagokra vonatkozóan meghatározott legnagyobb hányadnak. Ezek a kvóták továbbá nem minden egyes liter üzemanyagra vonatkoznak.

97. Ennélfogva mindössze a korábbi szabályozásra vonatkozó könnyítésről van szó, amely nem teszi szükségessé a Bizottság újabb tájékoztatását.

98. A második kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a 98/34 irányelv 8. cikke főszabály szerint előírja, hogy a Bizottsággal közölni kell a más követelménynek minősülő szabványtervezeteket, amelyek alapján a benzin- és/vagy dízeltermékeket szabad forgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben – a benzinhez vagy a dízelolajhoz való keverés útján – meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani. Ez a közlési kötelezettség azonban nem alkalmazandó, ha ez a tervezet csak a már közölt tervezet könnyítésének minősül.

V – Végkövetkeztetések

99. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

1. A 2009/30/EK irányelvvel módosított 98/70/EK irányelv 3., 4., 5., 7a. és 7b. cikkével nem ellentétes a 2009. június 25. után elfogadott azon törvényi rendelkezés, amely szerint a benzin- és/vagy dízeltermékeket szabad forgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani – mégpedig a szabad forgalomba bocsátott benzintermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázaléknak megfelelő mennyiségű bioetanolt tisztán vagy bio-ETBE formájában és a szabad forgalomba bocsátott dízeltermékek mennyisége legalább 4 térfogatszázalékának megfelelő mennyiségű FAME-et –, amennyiben ezen bioüzemanyagok gyártása során betartják az ezen irányelv 7b. cikke szerinti fenntarthatósági kritériumokat.

2. A 98/34 irányelv 8. cikke főszabály szerint előírja, hogy a Bizottsággal közölni kell a más követelménynek minősülő szabványtervezeteket, amelyek alapján a benzin és/vagy dízeltermékeket szabad forgalomba bocsátó, nyilvántartásba vett olajtársaságok kötelesek ugyanabban a naptári évben – a benzinhez vagy a dízelolajhoz való keverés útján – meghatározott mennyiségű fenntartható bioüzemanyagot is szabad forgalomba bocsátani. Ez a közlési kötelezettség azonban nem alkalmazandó, ha ez a tervezet csak a már közölt tervezet könnyítésének minősül.