A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (első tanács)

2021. június 16.*

„Környezet – 517/2014/EU rendelet – Fluortartalmú üvegházhatású gázok – A fluorozott szénhidrogének forgalomba hozatalára vonatkozó kvóták kiosztása – Jogellenességi kifogás – Az 516/2014 rendelet 16. cikke, valamint V. és VI. melléklete – A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve – Indokolási kötelezettség”

A T-126/19. sz. ügyben,

a **Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji** (székhelye: Varsó [Lengyelország], képviseli: A. Galos ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann és M. Jáuregui Gómez, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

az **Európai Parlament** (képviselik: L. Visaggio, Tamás A. és W. Kuzmienko, meghatalmazotti minőségben)

és

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: K. Michoel és I. Tchórzewską, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

a felperesnek a 2019. évre vonatkozóan 4096 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő fluorozottszénhidrogén-kvótát kiosztó, 2018. december 11-i bizottsági határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács),

tagjai: H. Kanninen elnök, M. Jaeger (előadó) és O. Porchia bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

* Az eljárás nyelve: lengyel.

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei, az eljárás és a felek kérelmei

A jogvita előzményei

1 A fluortartalmú üvegházhatású gázokról és a 842/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 16-i 517/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2014. L 150., 195. o.; helyesbítés: HL 2016. L 151., 21. o.) az üvegházhatású gázok kibocsátása elleni küzdelem keretében fogadták el.

2 Az 517/2014 rendelet (1) preambulumbekezdése szerint a fejlett országoknak az 1990-es szinthez képest 2050-ig 80–95%-kal kell csökkenteniük az üvegházhatású gázok szintjét, hogy a globális éghajlatváltozást 2 °C hőmérséklet-emelkedésre korlátozzák, ezzel megelőzve a nem kívánt éghajlati hatásokat.

3 A fluorozott szénhidrogén (HFC) a fluortartalmú üvegházhatású gázok egyik kategóriája, amelynek felmelegedési potenciálja a szén-dioxidénál (CO_2) jelentősen magasabb, és amelyet többek között a hűtő- és klímaberendezésekben, az aeroszolokban és szigetelőhab gyártása során használnak.

4 Az 517/2014 rendelet (13) preambulumbekezdése értelmében a forgalomba hozható HFC mennyiségének fokozatos csökkentése bizonyult a leghatékonyabb és leginkább költségtakarékos megoldásnak ezen anyagok kibocsátásának hosszú távú csökkentésére.

5 E fokozatos csökkentés megvalósítása érdekében az 517/2014 rendelet előírja, hogy az Európai Bizottságnak minden évben meg kell határoznia többek között az Európai Unióban forgalomba hozható HFC maximális mennyiségét, valamint a gyártók vagy importőrök által forgalomba hozható, „tonna CO_2-egyenértékben” kifejezett HFC-kvótákat.

6 Ebben az összefüggésben a Bizottság az említett rendelet 17. cikkének megfelelően létrehozta a fluorozott szénhidrogének forgalomba hozatalára vonatkozó kvóták elektronikus nyilvántartását (a továbbiakban: HFC-nyilvántartás), és biztosítja annak működését. A HFC piacán működő gyártóknak és importőröknek be kell jegyeztetniük magukat e nyilvántartásba.

7 A felperes, a Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji egy lengyel vállalkozás, amelyet 2014. július1-je óta „új piaci szereplőként” jegyeztek be a HFC-nyilvántartásban, azaz olyan vállalkozásként, amely az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) bekezdésében említett, 2009 és 2012 közötti időszakra vonatkozóan nem jelentette be fluorozott szénhidrogének forgalomba hozatalát, és amely időszakra vonatkozóan a HFC-kvóták kiosztása kizárólag a Bizottságnak e rendelkezés értelmében benyújtott éves nyilatkozatok alapján történik.

8 A 2015-ös évre vonatkozóan a felperes a nyilatkozatában 298 059 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-t igényelt, és 65 004 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő kvótát osztottak ki számára. Mindazonáltal 2015-ben nem hozott forgalomba HFC-t.

9 A 2016-os évre vonatkozóan a felperes a nyilatkozatában 320 945 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-t igényelt, és 47 690 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő kvótát osztottak ki számára. Mindazonáltal 2016-ban nem hozott forgalomba HFC-t.

10 A 2017-es évre vonatkozóan a felperes a nyilatkozatában 221 320 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-t igényelt, és az általa szolgáltatott információk szerint 34 690 tonna CO_2-egyenértéértéknek megfelelő kvótát osztottak ki számára. Ezzel szemben a Bizottság által szolgáltatott információk szerint 34 060 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő kvótát osztottak ki számára. A felperes 2017-ben 34 047 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő mennyiséget hozott forgalomba.

11 A 2018-as évre vonatkozóan a felperes a nyilatkozatában 218 915 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-t igényelt, és 11 650 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő kvótát osztottak ki számára. Előzetes adatok szerint 2018-ban 15 884 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő mennyiséget hozott forgalomba.

12 A 2019-es évre vonatkozóan a felperes a nyilatkozatában 207 433 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-t igényelt.

13 A 2018. december 11-i bizottsági határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat) 4096 tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-kvótát osztott ki a felperes számára a 2019-es évre vonatkozóan. Erről a felperest 2018. december 12-én elektronikus levélben tájékoztatták.

Az eljárás és a felek kérelmei

14 A Törvényszék Hivatalához 2019. február 21-én benyújtott keresetlevelével a felperes előterjesztette a jelen keresetet.

15 2019. május 29-én a Bizottság ellenkérelmet terjesztett elő.

16 2019. július 31-én a felperes benyújtotta a választ.

17 2019. szeptember 19-én a Bizottság viszonválaszt nyújtott be.

18 Mivel az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa számára megengedték, hogy a Bizottság támogatása végett beavatkozzon, 2019. szeptember 30-án benyújtották beavatkozási beadványaikat.

19 A Bizottság 2019. október 14-én jelezte, hogy nem kíván észrevételt tenni a beavatkozási beadványokra vonatkozóan. A felperes azonban 2019. október 25-én állást foglalt az említett beadványokra vonatkozóan.

20 2020. május 25-én a Törvényszék (első tanács) az eljárási szabályzatának 89. cikke szerinti pervezető intézkedés keretében kérdéseket intézett az eljárás feleihez és a beavatkozó felekhez.

21 2020. július 10-én az eljárás felei és a beavatkozó felek válaszoltak a Törvényszék által feltett kérdésekre.

22 2020. július 27-én a Bizottság állást foglalt a felperes által adott válaszokkal kapcsolatban.

23 2020. augusztus 6-án a felperes állást foglalt a Bizottság által adott válaszokkal kapcsolatban.

24 2020. október 26-án a Törvényszék (első tanács) az eljárási szabályzat 89. cikke szerinti pervezető intézkedés keretében újabb kérdést intézett a Bizottsághoz, amelyre ez utóbbi 2020. november 9-én válaszolt.

25 A felperes, miután a Törvényszék felhívta arra, hogy foglaljon állást a Bizottság válaszával kapcsolatban, nem nyújtott be észrevételeket.

26 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– „semmisítse meg a megtámadott határozat alapjául szolgáló […] 517/2014 […] rendelet 16. cikkét, következésképpen pedig állapítsa meg, hogy a megtámadott határozat e tekintetben hibás”;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

27 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

28 A beavatkozó felek a kereset elutasítását kérik.

29 Mivel a felek nem kérték tárgyalás tartását, a Törvényszék (első tanács) az eljárási szabályzat 106. cikkének (3) bekezdése alapján úgy határozott, hogy a keresetről az eljárás szóbeli szakaszának mellőzésével határoz.

A jogkérdésről

A kereset tárgyáról

30 Keresetében a felperes a kereseti kérelmeinek szövege szerint azt kéri, hogy a Törvényszék „semmisítse meg a megtámadott határozat alapjául szolgáló […] 517/2014 […] rendelet 16. cikkét, következésképpen pedig állapítsa meg, hogy a megtámadott határozat e tekintetben hibás”.

31 Mindazonáltal a keresetlevél szövegéből kitűnik, hogy e kérelmet – amint azt a Bizottság ellenkérelmében elismeri – úgy kell érteni, mint amely a megtámadott határozat megsemmisítésére irányul, és mint amely e célból az 517/2014 rendelet 16. cikkére vonatkozó, az EUMSZ 277. cikken alapuló jogellenességi kifogásra hivatkozik.

A jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról

32 A Bizottság azzal érvel, hogy a felperes által felhozott jogellenességi kifogás elfogadhatatlan. E tekintetben először is azt állítja, hogy a felperes nem pontosította kellőképpen a jogellenességi kifogással érintett konkrét rendelkezéseket, másodszor hogy a felperes első alkalommal a Törvényszék által feltett kérdésre adott válaszában, következésképpen késedelmesen hivatkozik az 517/2014 rendelet 16. cikke (5) bekezdésének és V. mellékletének jogellenességére, harmadszor

hogy a megtámadott határozat és az említett jogellenességi kifogásban hivatkozott rendelkezések közötti jogi kapcsolat nem bizonyított, negyedszer pedig, hogy nem áll fenn a felperes eljáráshoz fűződő érdeke, amennyiben a jogellenességi kifogása az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) és (3) bekezdésére vonatkozik.

33 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapkeresetben valamely harmadik jogi aktus jogszerűségének vitatása során az EUMSZ 277. cikk alapján járulékosan felhozott jogellenességi kifogás csak akkor fogadható el, ha összefüggés áll fenn ezen aktus és azon jogi norma között, amelynek állítólagos jogellenességére hivatkoznak. Mivel az EUMSZ 277. cikknek nem célja az, hogy lehetővé tegye valamely fél számára bármely általános jellegű jogi aktus alkalmazhatóságának valamely kereset érdekében történő vitatását, a jogellenességi kifogás terjedelmét arra kell korlátozni, ami a jogvita megoldásához elengedhetetlen. Ebből következik, hogy annak az általános jogi aktusnak, amelynek a jogellenességét állítják, közvetlenül vagy közvetetten alkalmazandónak kell lennie a kereset tárgyát képező ügyre, továbbá a megtámadott egyedi határozat és a kérdéses általános aktus között közvetlen jogi kapcsolatnak kell fennállnia (lásd: 2019. április 30-i Wattiau kontra Parlament ítélet, T-737/17, EU:T:2019:273, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy az EUMSZ 277. cikket kellően szélesen kell értelmezni annak érdekében, hogy az intézmények által hozott általános jellegű aktusok jogszerűségének hatékony felülvizsgálata biztosított legyen azon személyek számára is, akik az ilyen aktusok elleni közvetlen keresetek indítására nem jogosultak. Ily módon az EUMSZ 277. cikk hatályát ki kell terjeszteni az intézmények azon jogi aktusaira is, amelyek a megsemmisítés iránti kereset tárgyát képező határozat elfogadása szempontjából relevánsak voltak, amennyiben az említett határozat alapvetően ezeken alapul, még ha formálisan nem is szolgáltak annak jogalapjául (lásd: 2019. április 30-i Wattiau kontra Parlament ítélet, T-737/17, EU:T:2019:273, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezen túlmenően valamely jogellenességi kifogás vizsgálata céljából egy és ugyanazon rendszer szabályai nem választhatók el mesterségesen (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 8-i Bizottság és Tanács kontra Carreras Sequeros és társai ítélet, C-119/19 P és C-126/19 P, EU:C:2020:676, 76. pont).

35 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy a felperes kellően egyértelműen azonosította azokat a rendelkezéseket, amelyek jogellenességére hivatkozik.

36 Amint ugyanis az a felperes első kereseti kérelméből kitűnik, a jogellenességi kifogása az 517/2014 rendelet 16. cikkére irányul. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy az 517/2014 rendelet 16. cikke a rendelet V. mellékletére utal, és hogy az V., illetve a VI. melléklet pedig a 16. cikkre utal vissza, éppen ezért a jogellenességi kifogást úgy kell érteni, hogy az az említett rendeletnek az V. és VI. mellékletével összefüggésben értelmezett 16. cikkére vonatkozik. Végül a felperes keresetleveléből egyértelműen kitűnik, hogy a felperes azt állítja, hogy a HFC-kvóták kiosztásának rendszere jogellenes, különösen amiatt, hogy azokat a vállalkozásokat, amelyek a 2009 és 2012 közötti időszakra nem jelentették be HFC forgalomba hozatalát (a továbbiakban: új belépők), hátrányosan megkülönbözteti azon vállalkozásokhoz képest, amelyek ezen időszakra vonatkozóan a HFC forgalomba hozatalát bejelentették (a továbbiakban: régóta fennálló vállalkozások). Ezáltal a felperes az 517/2014 rendelet V. és VI. mellékletével összefüggésben értelmezett 16. cikke által létrehozott rendszer egészére hivatkozik.

37 Ebből az is következik, hogy minden ténybeli alapot nélkülöz a Bizottság azon állítása, amely szerint a felperes a szóban forgó rendszer bizonyos rendelkezéseinek jogellenességére csak az eljárás későbbi szakaszában, vagyis késedelmesen hivatkozott.

38 Másodszor, a jogellenességi kifogással érintett rendelkezések és a megtámadott határozat közötti összefüggés állítólagos hiányát illetően meg kell állapítani egyrészt, hogy a megtámadott határozatot az 517/2014 rendelet 16. cikkének (5) bekezdése alapján a felperes által e rendelet 16. cikkének (2) bekezdésének megfelelően tett nyilatkozat következtében hozták meg. Másrészt az e határozattal a felperesnek kiosztott kvóta egyaránt függ az új belépők számától, az általuk kért kvóták mennyiségétől, valamint a régóta fennálló vállalkozásoknak, illetve a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában már megállapított referenciaértékkel rendelkező (lásd a lenti 57. pontot) új belépőknek kiosztott kvóták mennyiségétől, így a megtámadott határozat szükségképpen – közvetve vagy közvetlenül – az említett rendelet 16. cikkében és az e cikk által hivatkozott mellékletekben meghatározott kvótakiosztási szabályok egészén alapul.

39 Egyebekben a jelen ügy körülményei között, amikor is a jogellenességi kifogással érintett rendszer az 517/2014 rendelet 16. cikkében, valamint V. és VI. mellékletében meghatározott szabályok kombinációjából áll, mesterséges lenne, ha a Törvényszék e rendszert a jogellenességi kifogás vizsgálata céljából e különböző rendelkezések mentén szétválasztaná.

40 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a jogellenességi kifogással érintett rendelkezések és a megtámadott határozat közötti összefüggés bizonyított.

41 Harmadszor, ami a felperes eljáráshoz fűződő érdekének állítólagos hiányát illeti, a Bizottság érvelése abból az előfeltevésből indul ki, hogy az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) és (3) bekezdése a jogellenességi kifogás vizsgálata céljából elválasztható e cikk többi rendelkezésétől és az abban hivatkozott mellékletektől. Márpedig elegendő megállapítani, hogy ez az előfeltevés a jelen ügyben téves, amint az a fenti 38. és 39. pontból kitűnik.

42 Egyébiránt, amennyiben a Bizottságnak az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó érvelését el kellene fogadni, az megfosztaná az EUMSZ 277. cikket a hatékony érvényesüléstől. A Bizottság ugyanis azt állítja, hogy egyáltalán nem oszthatnának ki kvótát a felperes számára abban az esetben, ha a szóban forgó rendelkezés a szabályozásból kiesne, megfosztva ezáltal ez utóbbit a jogellenességre való hivatkozáshoz fűződő érdekétől. Márpedig ez az álláspont azt jelentené, hogy a jogalanyok nem vitathatják a valamely rendelkezésben egy jog biztosításával kapcsolatban előírt feltételek jogszerűségét.

43 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a felperes által felhozott jogellenességi kifogás elfogadható.

Az ügy érdeméről

44 Keresetében a felperes a megtámadott határozat megsemmisítését kéri. E tekintetben az 517/2014 rendelet által bevezetett kvótakiosztási rendszerrel kapcsolatos jogellenességi kifogást hoz fel.

45 E jogellenességi kifogás alátámasztására a felperes két, egyfelől a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértésére, másfelől pedig az indokolás elégtelenségére alapított kifogásra hivatkozik.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértésére alapított kifogásról

46 Első kifogásával a felperes arra hivatkozik, hogy az 517/2014 rendelettel bevezetett kvótakiosztási szabályok sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, mivel az új belépők és a régóta fennálló vállalkozások között indokolatlan eltérő bánásmódot teremtenek. A Tanács és a Parlament által támogatott Bizottság vitatja a felperes érvelését.

47 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve az egyenlő bánásmód általános elve megköveteli, hogy a hasonló helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható (lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Így mindenekelőtt meg kell vizsgálni, hogy a felperes által hivatkozott eltérő bánásmód hasonló helyzetekre alkalmazandó-e, ezt követően pedig azt, hogy ez az eltérő bánásmód hátrányokat okoz-e, végül pedig, hogy az említett eltérő bánásmód objektíven igazolható-e.

– A hasonló helyzetek eltérő kezelésének fennállásáról

49 A felperes arra vonatkozó állítását illetően, hogy az új belépőket hátrányosan megkülönböztették a régóta fennálló vállalkozásokhoz képest, emlékeztetni kell arra, hogy az egyenlő bánásmód elvének az eltérő kezelés általi megsértése azt feltételezi, hogy az érintett helyzetek többé-kevésbé hasonlóak valamennyi, az ezeket jellemző tényező fényében (2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 25. pont).

50 Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az eltérő helyzeteket jellemző tényezőket, és így e helyzetek hasonló jellegét főként a szóban forgó különbségtételt létrehozó uniós jogi aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni. Ezen túlmenően tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait, amely alá a szóban forgó aktus tartozik (lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 A jelen ügyben először is emlékeztetni kell a HFC-kvóták kiosztására vonatkozó, az 517/2014 rendelet által bevezetett rendszer működésére.

52 A Bizottság az 517/2014 rendelet VI. mellékletével összefüggésben értelmezett 16. cikke (5) bekezdésének megfelelően minden évre kiosztja a vállalkozások számára a HFC forgalomba hozatalára vonatkozó kvótákat.

53 A vállalkozásoknak kiosztandó kvóták meghatározása keretében az 517/2014 rendelet a VI. mellékletében különbséget tesz a referenciaértékkel rendelkező és az azzal nem rendelkező vállalkozások között.

54 Minden olyan vállalkozás, amelyre vonatkozóan referenciaértéket állapítottak meg, az 517/2014 rendelet VI. mellékletének 1. pontja értelmében a referenciaérték 89%-a és az V. mellékletben az adott évre vonatkozóan meghatározott százalékos érték szorzatának megfelelő kvótát kap.

55 Ezzel szemben azok a vállalkozások, amelyek tekintetében nem állapítottak meg referenciaértéket, és amelyek az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) bekezdése szerinti nyilatkozatot nyújtottak be, az említett rendelet VI. mellékletének 2. pontja alapján több lépésben végzett számítás alapján meghatározott kvótát kapnak.

56 Mindenekelőtt meg kell határozni az e vállalkozásoknak kiosztható HFC teljes mennyiségét. Ennek érdekében a referenciaértékkel rendelkező vállalkozások körében az 517/2014 rendelet V. mellékletében meghatározottak szerint kiosztott kvóták összegét le kell vonni a szóban forgó évre vonatkozóan megállapított maximális mennyiségből. Ezt követően minden vállalkozás az igényelt mennyiség, a még rendelkezésre álló mennyiség, valamint az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) bekezdése alapján tett egyéb nyilatkozatok száma és jelentősége alapján meghatározott kvótát kap.

57 Másodszor meg kell jegyezni, hogy főszabály szerint minden vállalkozásra vonatkozóan meg lehet állapítani referenciaértéket. A referenciaérték ugyanis a HFC azon mennyiségén alapul, amelyet valamely vállalkozás a múltban jogszerűen hozott forgalomba az Unión belül egy bizonyos időszakban, és amelyet a Bizottság végrehajtási intézkedéssel határoz meg egy hároméves időszakra.

58 Márpedig az 517/2014 rendelet alkalmazásának első szakaszában csak a régóta fennálló vállalkozások vonatkozásában határozták meg a referenciaértéket, az említett rendelet 16. cikke (1) bekezdésének megfelelően az általuk 2009 és 2012 között forgalomba hozott HFC mennyiségének éves átlaga alapján.

59 E tekintetben a Bizottság 2014. október 31-én elfogadta a 842/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint fluorozott szénhidrogén forgalomba hozataláról beszámoló valamennyi gyártó és importőr számára a fluortartalmú üvegházhatású gázokról szóló, 517/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében a 2015. január 1-jétől 2017. december 31-ig tartó időszakra referenciaérték megállapításáról szóló, 2014/774/EU végrehajtási határozatot (HL 2014. L 318., 28. o.; a továbbiakban: 2014. október 31-i végrehajtási határozat), amelyben csak a régóta fennálló vállalkozások tekintetében állapította meg a referenciaértékeket.

60 Az 517/2014 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének megfelelően a Bizottság azóta háromévente meghatározza az érintett vállalkozások referenciaértékeit a jogszerűen forgalomba hozott HFC-mennyiségek éves átlaga alapján.

61 Így a Bizottság 2017. október 24-én elfogadta a fluorozott szénhidrogént 2015. január 1-jétől e rendelet szerinti jelentésnek megfelelően jogszerűen forgalomba hozó gyártók és importőrök tekintetében a 2018. január 1-től 2020. december 31-ig tartó időszakra vonatkozó referenciaértékeknek a fluortartalmú üvegházhatású gázokról szóló 517/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról szóló (EU) 2017/1984 végrehajtási határozatot (HL 2017. L 287., 4. o.; a továbbiakban: 2017. október 24-i végrehajtási határozat).

62 Noha a 2014. október 31-i végrehajtási határozattal referenciaértéket csak a régóta fennálló vállalkozások tekintetében állapítottak meg, a 2017. október 24-i végrehajtási határozat mind a régóta fennálló vállalkozások, mind pedig az 517/2014 rendelet 16. cikke (2) bekezdésének megfelelően nyilatkozatot tevő és az érintett időszakban HFC-t forgalomba hozó új belépők tekintetében megállapította a referenciaértéket.

63 Harmadszor meg kell jegyezni, hogy a fentiekből az következik, hogy a régóta fennálló vállalkozásokat és az új belépőket eltérő módon kezelik.

64 E tekintetben egyrészt emlékeztetni kell arra, hogy az 517/2014 rendelet V. mellékletével és VI. mellékletének 1. pontjával összefüggésben értelmezett 16. cikkének (1) bekezdése értelmében az első hároméves időszak során valamennyi régóta fennálló vállalkozás rendelkezett az Unióban évente forgalomba hozható HFC maximális mennyisége 89%-ának megfelelő kvótákkal, míg ezen időszak során az összes új belépő az említett mennyiségnek csupán 11%-ával rendelkezett.

65 Másrészt, noha az új belépők tekintetében az új referenciaértékek háromévente történő meghatározása során meg lehet állapítani a referenciaértéket, mindazonáltal e lehetőség ellenére továbbra is fennmarad az eltérő bánásmód, amint az a Bizottság által szolgáltatott adatokból és a Bizottság által a Törvényszék kérdéseire válaszképpen bemutatott szimulációból kitűnik.

66 A 2015-ben kiosztott mennyiségek összességéből (183,1 millió tonna CO_2-egyenérték) 162,9 millió tonna CO_2-egyenértéket a régóta fennálló vállalkozásoknak, az új belépőknek pedig 20,1 millió tonna CO_2-egyenértéket osztottak ki. A 2016-ban kiosztott mennyiségek összességéből (170,3 millió tonna CO_2-egyenérték) 151,6 millió tonna CO_2-egyenértéket a régóta fennálló vállalkozásoknak, 18,7 millió tonna CO_2-egyenértéket pedig az új belépőknek osztottak ki. A 2017-ben kiosztott mennyiségek összességéből (170,3 millió tonna CO_2-egyenérték) 151,4 millió tonna CO_2-egyenértéket a régóta fennálló vállalkozásoknak, 18,9 millió tonna CO_2-egyenértéket pedig a referenciaértékkel még nem rendelkező új belépőknek osztottak ki. A 2018-ban kiosztott mennyiségek összességéből (101,5 millió tonna CO_2-egyenértéket) 93,5 millió tonna CO_2-egyenértéket a referenciaértékkel rendelkező vállalkozásoknak (ebből 78,2 millió tonna CO_2-egyenérték a régóta fennálló vállalkozásoknak), 7,9 millió tonna CO_2-egyenértéket pedig a referenciaértékkel még nem rendelkező, új belépőknek osztottak ki. Végül a 2019-ben kiosztott mennyiség összességéből (100,3 millió tonna CO_2-egyenérték) 91,1 millió tonna CO_2-egyenértéket a referenciaértékkel rendelkező vállalkozásoknak (ebből 78 millió tonna CO_2-egyenértéket a régóta fennálló vállalkozásoknak), 9,1 millió tonna CO_2-egyenértéket pedig a referenciaértékkel még nem rendelkező, új belépőknek osztottak ki. Ezenkívül a rendelkezésre álló teljes mennyiség nem elhanyagolható része a következő évek tekintetében a régóta fennálló vállalkozások számára van fenntartva, ami 2030-ra vetítve még mindig 30%-ot tesz ki.

67 Negyedszer, a Bizottság, a Tanács és a Parlament által állítottakkal ellentétben a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők az 517/2014 rendelet tárgya szempontjából hasonló helyzetben vannak.

68 Az 517/2014 rendelet tárgya ugyanis a HFC forgalomba hozatalára vonatkozó kvótarendszer bevezetése.

69 Az 517/2014 rendelet célja a (13) preambulumbekezdése szerint a HFC-kibocsátások hosszú távú csökkentése a forgalomba hozható HFC-mennyiség fokozatos csökkentése által.

70 Ez a célkitűzés, amint az az 517/2014 rendelet (1) preambulumbekezdéséből következik, az Unió arra irányuló politikájába illeszkedik, hogy a globális éghajlatváltozást 2 °C hőmérséklet-emelkedésre korlátozzák, megelőzve ezáltal a nem kívánt éghajlati hatásokat.

71 E körülményekre tekintettel a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők hasonló helyzetben vannak.

72 Ugyanis mind a régóta fennálló vállalkozásoknak, mind pedig az új belépőknek HFC forgalombahozatali kvótákra van szüksége.

73 Ezenkívül az üvegházhatású gázok kibocsátásának éghajlatra gyakorolt hatása ugyanaz, függetlenül attól, hogy a HFC forgalomba hozatala valamely régóta fennálló vállalkozásnak vagy valamely új belépőnek tudható-e be.

74 A Bizottság arra alapított érve, hogy a régóta fennálló vállalkozások a beruházásaik és a jogos elvárásaik okán eltérő helyzetben vannak, nem releváns a helyzeteknek az 517/2014 rendelet tárgyára tekintettel történő összehasonlíthatóságának vizsgálata szempontjából.

75 Ugyanez érvényes a Bizottság arra alapított érvére is, hogy a HFC-kibocsátások fokozatos csökkentésére irányuló célra tekintettel az új belépők a régóta fennálló vállalkozásokhoz képest eltérő helyzetben vannak, mivel az előbbiek esetében új tevékenység elkezdéséről, az utóbbiak esetében pedig a múltban már gyakorolt tevékenység folytatásáról van szó.

76 A helyzetek Bizottság által hivatkozott különbsége ugyanis nem releváns az említett helyzetek összehasonlíthatóságának meghatározása szempontjából. Az 517/2014 rendelet tárgya a HFC-kibocsátások fokozatos csökkentésére irányuló cél elérése érdekében a HFC forgalomba hozatalára vonatkozó kvóták rendszerének bevezetése. Márpedig a rendelkezésre álló maximális mennyiséget és a fokozatos csökkentést figyelembe véve a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők hasonló helyzetben vannak.

77 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők a kvótakiosztási szabályoknak az egyenlő bánásmód elvére tekintettel történő vizsgálata szempontjából hasonló helyzetben vannak, mégis eltérő módon kezelik őket.

78 Ezzel szemben, a felperes konkrétan a közép-európai vagy kelet-európai tagállamok kis- és középvállalkozásait (kkv-k) illetően nem szolgáltat olyan bizonyítékot, amely arra engedne következtetni, hogy a szóban forgó kvótakiosztási rendszer közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg vele szemben.

79 Végül, amennyiben a felperes a gazdasági szereplők nem két, hanem három kategóriája – azaz a régóta fennálló vállalkozások, a 2018 és 2020 közötti évek vonatkozásában megállapított referenciaértékkel rendelkező új belépők, és a referenciaértékkel még nem rendelkező új belépők – közötti eltérő bánásmódra hivatkozik, meg kell jegyezni, hogy ugyanakkor arra is hivatkozik, hogy az 517/2014 rendelet „kettős szabályozást” vezet be, és hogy egymással szembeállítja a régóta fennálló vállalkozások helyzetét és az új belépők helyzetét, függetlenül attól, hogy referenciaértéket állapítottak-e meg a vonatkozásukban, vagy sem. Az érvelését tehát úgy kell érteni, hogy az kizárólag a régóta fennálló vállalkozások és új belépők közötti állítólagos megkülönböztetésre vonatkozik.

80 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a régóta fennálló vállalkozásokat és az új belépőket eltérő módon kezelik annak ellenére, hogy az 517/2014 rendelet tárgyára és céljára tekintettel hasonló helyzetben vannak.

– A hasonló helyzetek eltérő kezeléséből eredő hátrány fennállásáról

81 Az ítélkezési gyakorlat szerint ahhoz, hogy az uniós jogalkotónak felróható legyen az egyenlő bánásmód elvének megsértése, az szükséges, hogy hasonló helyzeteket eltérően kezeljen, és ezáltal egyes személyeket másokhoz képest hátrányos helyzetbe hozzon (lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 A jelen ügyben a Bizottság nem vitatja, hogy az új belépőkkel szemben a régóta fennálló vállalkozásokhoz képest alkalmazott eltérő bánásmód hátrányos helyzetbe hozza az új belépőket. Mindenesetre az ilyen hátrányok fennállásának megállapításához elegendő a fenti 63–66. pontban ismertetettekre visszautalni.

83 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a régóta fennálló vállalkozásokkal és az új belépőkkel szemben alkalmazott eltérő bánásmód hátrányos helyzetbe hozza az új belépőket.

– A hasonló helyzetek eltérő kezelésének igazolásáról

84 A felperes szerint a régóta fennálló vállalkozásokkal és az új belépőkkel szemben alkalmazott eltérő bánásmód önkényes, és egyáltalán nem indokolt. Ebben az összefüggésben különösen azt rója fel, hogy a jogalkotó úgy határozta meg a kvótakiosztási kulcsot, hogy nem elemezte kellően az adatokat, mindenesetre pedig nem fejtette ki a szóban forgó adatokat. A bevezetett rendszer gyakorlatilag a kvótakiosztásban „jelentős aránytalansághoz” vezet. A hátrányos megkülönböztetést ezenkívül súlyosbítja az új belépők számának növekedése, valamint az, hogy a régóta fennálló vállalkozások jelentős bevételre tehetnek szert a kvóták átruházásából, és a tartalékból további kvótákhoz juthatnak.

85 A Bizottság, akit a Tanács és a Parlament ebben támogat, vitatja a felperes érvelését.

86 Az eltérő bánásmód akkor igazolható, ha objektív és észszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll a szóban forgó szabályozás által indokoltan elérni kívánt céllal, illetve arányos az e bánásmód által elérni kívánt céllal (lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 Mivel a jelen ügyben jogalkotási aktusról van szó, emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogalkotót terheli annak bizonyítása, hogy az igazolás címén előterjesztett objektív megfontolások fennállnak, valamint az e megfontolások fennálltának bírósági vizsgálatához szükséges bizonyítékoknak a Bíróság előtti bemutatása (lásd ebben az értelemben: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 Az ítélkezési gyakorlat elismeri, hogy az uniós jogalkotó széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik a ráruházott hatáskörök gyakorlása során, amennyiben magatartása politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végeznie. Továbbá, amikor a közösségi jogalkotónak összetett rendszert kell átszerveznie vagy megalkotnia, dönthet úgy is, hogy szakaszos megközelítést alkalmaz, és főként a megszerzett tapasztalat fényében jár el (lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

89 Mindazonáltal az uniós jogalkotónak a választását még ilyen jogkör birtokában is objektív és a szóban forgó szabályozás által követett célnak megfelelő megfontolásokra kell alapoznia, tekintetbe véve a szóban forgó aktus elfogadásakor rendelkezésre álló valamennyi ténybeli elemet, illetve műszaki és tudományos adatot (lásd: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

90 E tekintetben pontosítani kell, hogy az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogköre, amelynek gyakorlása csak korlátozott bírósági felülvizsgálat alá tartozik, nem kizárólag a meghozandó rendelkezések jellegére és hatályára vonatkozik, hanem bizonyos mértékig az alapvető adatok megállapítására is (lásd: 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

91 Az ilyen bírósági felülvizsgálat, még ha annak korlátozott is a hatálya, szükségessé teszi, hogy az uniós intézmények, amelyek a szóban forgó jogi aktus alkotói, bizonyíthassák az uniós bíróság előtt, hogy a jogi aktust mérlegelési jogkörük tényleges gyakorlásával fogadták el, amely feltételezi az ezen aktus által szabályozni szándékozott helyzet valamennyi releváns tényének és körülményének figyelembevételét. Ebből következik, hogy ezen intézményeknek képesnek kell lenniük legalább arra, hogy világosan és egyértelműen szolgáltassák és bemutassák azokat az alapvető adatokat, amelyeket e jogi aktus vitatott intézkedéseinek megalapozásához figyelembe kellett venni, és amelyektől a mérlegelési jogkörük gyakorlása függött (lásd: 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

92 Végül mérlegelési jogkörének gyakorlása során az uniós jogalkotónak az alapvető célon túl a fennálló érdekeket is teljeskörűen figyelembe kell vennie. A különböző lehetséges intézkedésekhez kapcsolódó korlátok vizsgálata során tekintetbe kell venni, hogy – noha az elérni kívánt célok jelentősége az egyes piaci szereplőket érő, akár jelentős mértékű, kedvezőtlen gazdasági következményeket is igazolja – az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének gyakorlása nem vezethet az e céloknak ugyancsak megfelelő más intézkedésekből eredő eredményeknél nyilvánvalóan kevésbé megfelelő eredményekhez (lásd ebben az értelemben: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

93 Következésképpen a jelen ügyben megállapított eltérő bánásmód igazolásának vizsgálata céljából először is azt kell megvizsgálni, hogy az uniós jogalkotó értékelése a releváns adatok figyelembevételén alapul-e, valamint hogy a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők közötti eltérő bánásmód objektív és a szóban forgó szabályozás által követett célnak megfelelő kritériumokon alapul-e.

94 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az 517/2014 rendelet 16. cikkének (1) bekezdése szerint az eltérő bánásmód alapját az a kritérium képezi, hogy a vállalkozás közölt-e adatokat az egyes fluortartalmú üvegházhatású gázokról szóló, 2006. május 17-i 842/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 161., 1. o.; helyesbítés: HL 2013. L 206., 18. o.) 6. cikke alapján a HFC 2009 és 2012 közötti forgalomba hozatalára vonatkozóan, vagy sem. Esettől függően a vállalkozás az 517/2014 rendelet 16. cikkének (1) bekezdésében vagy 16. cikkének (2) bekezdésében előírt rendszer hatálya alá tartozik.

95 A jogalkotó által alapul vett tényezők, valamint a meghozott döntéshez vezető megfontolások az 517/2014 rendelet keletkezéstörténetéből kitűnnek.

96 A fluortartalmú üvegházhatású gázokról szóló, 2012. november 7-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatból (COM/2012/643 final – 2012/0305 [COD], a továbbiakban: rendeletjavaslat) ugyanis kitűnik, hogy a Bizottság a javaslathoz mellékelt, a szolgálatai által készített 2012. november 7-i munkadokumentumra támaszkodott (Impact Assessment – Review of Regulation [EC] Nº 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases [Hatásvizsgálat – az egyes fluortartalmú üvegházhatású gázokról szóló 842/2006/EK rendelet felülvizsgálata] SWD[2012] 364 final, a továbbiakban: hatásvizsgálat).

97 Amint azt a hatásvizsgálat 2. pontja kifejti, és a rendeletjavaslat 2. pontja felidézi, a Bizottság jelentős mennyiségű műszaki információt gyűjtött össze számos szaktanulmányból, különösen pedig a 842/2006 rendelet felülvizsgálatához készült, átfogó előkészítő tanulmányból. Egy, a különböző ágazatokat, tagállamokat és nem kormányzati szervezeteket (NGO) képviselő 47 szakértőből álló csoportot felkértek arra, hogy útmutatást adjon és szakmai észrevételeket tegyen e tanulmány elkészítéséhez. A Közös Kutatóközpont (JRC) pedig elvégezte a szakpolitikai lehetőségek makrogazdasági elemzését.

98 Ezenkívül ebből kitűnik, hogy a Bizottság széles körű konzultációt folytatott az érdekeltekkel, többek között három hónapos, nyilvános internetes konzultációt bonyolított le 2011. szeptember 26. és december 19. között. Az e konzultáció keretében választ adó 261 érdekelt fél közül 164 olyan szervezetet képviselt, amelyek 75%-a az iparban tevékenykedik. Egyébiránt a konzultációban részt vevő 161 érdekelt fél közül legalább 47 a kkv-k véleményét képviselte.

99 Végül kitűnik, hogy a Bizottság 2012. február 13-án nyilvános meghallgatást tartott Brüsszelben (Belgium), amelyen az ipar, a tagállamok, a nem kormányzati szervezetek és a Parlament képviseletében több mint 130 érdekelt fél jelent meg. E találkozó lehetővé tette a résztvevők számára, hogy visszajelzést adjanak az információkkal kapcsolatban, és kifejtsék a különböző lehetőségekkel kapcsolatos álláspontjukat.

100 Különösen a hatásvizsgálat 164–166. oldalából olvashatók ki azok az okok, amelyek a jogalkotót arra vezették, hogy a kvótákat főszabály szerint a HFC múltbeli forgalomba hozott mennyisége alapján ossza ki.

101 Ebből először is kitűnik, hogy a jogalkotó, miután megvizsgálta a kvóták árverés útján történő értékesítésének, illetve az ingyenes kiosztásának lehetőségét, a második lehetőség mellett döntött.

102 Egyrészt úgy ítélte meg, hogy az árverés útján történő értékesítés a piac méretéhez képest aránytalan lenne. Másrészt úgy ítélte meg, hogy az érintett piac erős koncentráltsága veszélyeztetheti az árverési rendszer zavartalan működését.

103 Továbbá a jogalkotó választásait illetően a hatásvizsgálatból az is kitűnik, hogy a jogalkotó, miután megvizsgálta a kvóták igény szerinti kiosztásának, illetve a múltbeli kibocsátások függvényében történő kiosztásának lehetőségét, a második lehetőség főszabályként alkalmazása mellett döntött.

104 E tekintetben a jogalkotó – amint az a hatásvizsgálatból is kitűnik – az ózonkárosító anyagokra vonatkozóan kialakított kvótarendszer keretében szerzett tapasztalatokat vette alapul. Ebből ugyanis az következett, hogy néhány vállalkozás a nyilatkozatában hajlamos volt túlozni a szükségleteit illetően a reálisabb nyilatkozatokat tévők hátrányára. Ily módon úgy tekintették, hogy a „túlzó bejelentések általános gyakorlata” azzal a kockázattal jár, hogy megzavarja a kvótakiosztási rendszer megfelelő működését.

105 Végül, ami a kvótakiosztási kulcsot illeti, az 517/2014 rendelet (15) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az eltérő bánásmód a jogalkotó azon elvi döntéséből ered, hogy a kvótákat a 2009 és 2012 közötti referencia-időszakban forgalomba hozott HFC-k mennyisége alapján osztják ki, ugyanakkor az új belépők számára fenntartják a teljes mennyiségi korlát 11%-át, „annak érdekében, hogy a kisvállalkozások is kvótához jussanak, amelyek 1 tonnánál kevesebb fluortartalmú üvegházhatású gázt hoztak forgalomba a referencia-időszakban”.

106 E tekintetben a Bizottság a HFC piacán működő vállalkozások által a 842/2006 rendeletnek megfelelően a 2007 és 2011 közötti időszakra vonatkozóan bejelentett adatok alapján arra a következtetésre jutott, amint az a hatásvizsgálatból kitűnik, hogy az ömlesztett HFC-k piacának érettségére tekintettel a múltbeli referenciaérték 5%-ának elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy kielégítse az új belépők szükségleteit.

107 A Bizottság által javasolt kvótakiosztási kulcs a törvényalkotási eljárás során vita tárgyát képezte. A törvényalkotási eljárás során ugyanis a tagállamok a Tanácsban megvitatták az új belépőknek fenntartott tartalék mértékét, és megvizsgálták annak a teljes HFC-mennyiség 15–20%-ára való növelését. Ebben az összefüggésben 2013. szeptember 13-án a „Környezet” munkacsoportülést tartott, azzal a céllal, hogy a tagállamokat ösztönözze többek között az új belépőknek fenntartandó tartalék megfelelő szintjével kapcsolatos állásfoglalásra. E megbeszéléseket követően megállapodásra jutottak a kvótakiosztási kulccsal kapcsolatban, amelyet az 517/2014 rendelet állapított meg.

108 A fentiekre tekintettel a felperes érveinek nem lehet helyt adni.

109 Egyrészt ugyanis semmi nem támasztja alá a felperes azon állítását, amely szerint a jogalkotónak a szén-dioxid-kibocsátási piac rendszerét kellett volna követnie, ami megakadályozta volna a HFC-piac jelenleg fennálló állítólagos hibáit.

110 Másrészt ténybelileg megalapozatlan – amint az a fenti 105–107. pontból kitűnik – a felperes azon kifogása, amely szerint a kvótakiosztási kulcs önkényes, és azt a jogalkotó anélkül határozta meg, hogy elvégezte volna a szükséges vizsgálatokat, vagy a releváns adatokra támaszkodott volna. Ezenkívül meg kell állapítani, hogy e kiosztási kulcs meghatározása politikai jellegű döntéseket tükröz, a jelen esetben a kvóták ahhoz szükséges arányának előírását, hogy a HFC-piacra újonnan belépők számára elegendő hozzáférést lehessen biztosítani, amely döntések tekintetében az ítélkezési gyakorlat széles mérlegelési jogkört ismer el a jogalkotó számára.

111 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a jogalkotó azon döntése, hogy különbséget tesz a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők között, a releváns adatok figyelembevételén alapul, és hogy az eltérő bánásmód objektív és a kvótakiosztási rendszer megfelelő működésének, illetve az új belépők kellő piacra jutásának biztosítása szempontjából megfelelő kritériumokon alapul.

112 Másodszor, az eltérő bánásmód igazolásának vizsgálata céljából a fenti 86. és 92. pontban felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően meg kell vizsgálni, hogy az eltérő bánásmód arányos-e az elérni kívánt céllal, és hogy a jogalkotó ebből következően nem lépte-e túl mérlegelési mozgásterének határát azzal, hogy nem vette figyelembe a fennálló érdekeket, vagy hogy olyan intézkedéseket fogadott el, amelyek a kitűzött célok elérésére alkalmas más intézkedésekből eredő eredményekhez képest nyilvánvalóan kevésbé megfelelő eredményekhez vezetnek.

113 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a jogalkotó figyelembe vette az új belépők érdekeit azáltal, hogy a kvótakiosztás első hároméves időszakára vonatkozóan a rendelkezésre álló HFC mennyiségének 11%-ában meghatározott tartalékot tartott fenn számukra.

114 Mindazonáltal a felperes úgy véli, hogy a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők közötti eltérő bánásmód nem arányos, mivel a jogalkotó túllépte mérlegelési mozgásterének határait azáltal, hogy az új belépők hátrányait halmozta.

115 A felperes szerint ugyanis az új belépők több szempontból is hátrányos helyzetben vannak.

116 Először is az új belépők száma folyamatosan növekszik, ami azzal a következménnyel jár, hogy az egyes új belépők számára rendelkezésre álló mennyiség arányosan csökken. Ezzel szemben a régóta fennálló vállalkozások számára rendelkezésre álló mennyiségeket nem befolyásolja a piacon tevékenykedő vállalkozások növekvő száma.

117 Másodszor, az új belépők nem láthatják előre a jövőben kiosztandó kvóták mennyiségét, ami rendkívül megnehezíti tevékenységeik tervezését. Ezzel szemben a régóta fennálló vállalkozások pontosan ismerik azt a HFC-mennyiségét, amelyet 2030-ig forgalomba hozhatnak.

118 Harmadszor, a régóta fennálló vállalkozások az új belépők hátrányára jelentős bevételre tesznek szert a kvótáik „átruházásából”, ami egyébként bizonyítja, hogy a régóta fennálló vállalkozásoknak túl nagy mennyiséget osztanak ki.

119 Negyedszer, az 517/2014 rendelet (15) preambulumbekezdésével ellentétben a régóta fennálló vállalkozások a tartalékból további kvótákat szerezhetnek, még inkább súlyosbítva az új belépőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetést.

120 Végül ötödször, az eltérő bánásmód annál is inkább súlyos, mivel az új belépők nem használhatják fel teljes mértékben a számukra kiosztott kvótákat. A HFC-nek a konténer összkapacitása alatt történő behozatala ugyanis gyakorlatilag lehetetlen. Márpedig a számukra kiosztott HFC csekély mennyisége túl alacsony ahhoz, hogy egy konténer feltöltéséhez elegendő mennyiségű HFC-t importáljon.

121 Ezen érveknek nem lehet helyt adni.

122 Mindenekelőtt ugyanis meg kell jegyezni, hogy az 517/2014 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének megfelelően az új belépők vonatkozásában meghatározzák a referenciaértékeket a referencia-időszakban az uniós piacon jogszerűen forgalomba hozott HFC mennyisége alapján.

123 Így e vállalkozásoknak már nem az 517/2014 rendelet 16. cikkének (2) bekezdése szerint benyújtott kérelem alapján osztják ki a jövőre nézve a kvótákat, hanem az egyes vállalkozások vonatkozásában megállapított referenciaértékek alapján. Így a felperes által hivatkozott hátrányok csak időlegesek. Egyébiránt a 2017. október 24-i végrehajtási határozat a felperes esetében is megállapíthatott volna referenciaértéket, ha a 2015-ös és 2016-os évre kiosztott kvótáknak megfelelően HFC-t hozott volna forgalomba.

124 Továbbá ki kell emelni a kvótakiosztás alakulásának irányát. E tekintetben a felperes által nem vitatott adatokból kitűnik, hogy a Bizottság által a Törvényszék kérdésére válaszul bemutatott szimulációból az következik, hogy a tartalékból kiosztott kvóták aránya az évek során továbbra is növekedni fog. Így 2030-ban a valamennyi vállalkozás számára rendelkezésre álló összmennyiség

40–55%-át a tartalékból kell kiosztani. Ezzel párhuzamosan a régóta fennálló vállalkozások számára fenntartott mennyiségek aránya folyamatosan csökken, és a 2015-re megállapított 89%-ról 2030-ig hozzávetőleg 33%-ra kell csökkenteni.

125 Ezenkívül téves a jogalkotónak felróni azt, hogy az 517/2014 rendelet által létrehozott kvótakiosztási rendszer nem tartja tiszteletben e rendelet (15) preambulumbekezdését.

126 Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az 517/2014 rendelet (15) preambulumbekezdésének megfelelően a teljes mennyiségi korlát 11%-át „kezdetben” az új belépők számára kell fenntartani. Márpedig e rendelet VI. mellékletének 3. pontjából kitűnik, hogy a régóta fennálló vállalkozások által az említett rendelet 16. cikke (2) bekezdésének megfelelően tett nyilatkozatokban szereplő igényeket a 2015 és 2017 közötti időszakban csak az új belépőknek történő kvótakiosztást követően elégítik ki, ami pontosan azt jelenti, hogy az első hároméves időszak alatt az 11%-os tartalék teljes mértékben az új belépők rendelkezésére állt.

127 Ráadásul a kvóták „átruházásából” származó bevételekre alapított érvet illetően nem vitatott, hogy a Bizottság által a Törvényszék kérdésére válaszul szolgáltatott adatokból az következik, hogy a régóta fennálló vállalkozások minden évben a részükre kiosztott kvóták igen jelentős hányadát átruházták. Például 2017-ben 151,4 millió tonna CO_2-egyenértéknek megfelelő HFC-t osztottak ki a régóta fennálló vállalkozásoknak, és 63,1 millió tonna CO_2-egyenértéket átruháztak.

128 A Bizottság azonban azt állítja – anélkül, hogy ezt a felperes vitatná –, hogy az említett átruházások nagy többségére az ugyanahhoz a csoporthoz tartozó vállalkozások között került sor, és hogy ezen átruházások csekély hányada érintette az új vállalkozásokat.

129 E körülmények között nem lehet helyt adni a felperes azon érvelésének, amely szerint a régóta fennálló vállalkozások csoportja az új belépők csoportjával ellentétben a kvóták „értékesítéséből” jelentős bevételekre tesz szert.

130 Ugyanígy nem fogadható el az arra alapított érv sem, hogy az új belépőknek kiosztott túl alacsony kvóták miatt a konténerek feltöltése állítólagosan gyakorlati nehézségekbe ütközik.

131 Egyrészt ugyanis annak eshetősége, hogy a kiosztott kvóta mennyisége nem elegendő ahhoz, hogy egy konténer feltöltéséhez szükséges mennyiségű HFC-t lehessen importálni, egyszerre hipotetikus és igencsak esetleges jellegű, éppen ezért nem lehet felróni a jogalkotónak, hogy azt nem vette figyelembe. Másrészt a Bizottság mindenesetre azt állítja – anélkül, hogy ezt a felperes vitatná –, hogy fennáll a lehetősége annak, hogy több, csekély mennyiségű kvótával rendelkező vállalkozás egyesítse e csekély mennyiségeket annak érdekében, hogy elérjék a konténerek feltöltéséhez műszakilag megkövetelt minimális mennyiséget.

132 Végül az új belépők száma valóban jelentősen megemelkedett, ami az egyes új belépők számára rendelkezésre álló HFC-mennyiség arányos csökkenését eredményezte, míg a régóta fennálló vállalkozások számára rendelkezésre álló mennyiségeket nem érintette az új belépők növekvő száma.

133 Mindazonáltal a felperes állításával ellentétben e hatás nem jelenti azt, hogy a jogalkotó túllépte volna a széles mérlegelési mozgásterének határait.

134 E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy a fenti 92. pontban felidézett elveknek megfelelően a környezet védelmére és különösen a HFC-kibocsátások fokozatos csökkentésére irányuló célkitűzés jelentősége igazolhatja a vállalkozások bizonyos kategóriáira gyakorolt kedvezőtlen gazdasági következményeket.

135 Másodszor, az új belépők számára rendelkezésre álló HFC-mennyiségnek a számuk függvényében történő csökkentésének mértékét két tényező is enyhíti.

136 Egyrészt, amint arra a fenti 57. pont emlékeztet, az új belépők referenciaértéket szerezhetnek, és így kvótákat oszthatnak ki számukra, amely kiosztásra ennélfogva már nem az új belépők egyre növekvő számától függően kerül sor.

137 Másrészt, amint az a fenti 124. pontban megállapításra került, a tartalékból kiosztandó, vagyis az új belépők számára rendelkezésre álló HFC-mennyiségek aránya az évek során továbbra is növekszik, míg a régóta fennálló vállalkozásoknak kiosztandó mennyiségek aránya folyamatosan csökken.

138 Harmadszor, a fenti 89. pontban felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a jogalkotónak figyelembe kell vennie a szóban forgó jogi aktus elfogadásakor rendelkezésre álló valamennyi ténybeli elemet, valamint műszaki és tudományos adatot.

139 Márpedig a felperes nem hivatkozott arra, hogy a jogalkotó az 517/2014 rendelet elfogadásának időpontjában tudott arról, illetve tudnia kellett volna arról, hogy az új belépők száma jelentős mértékben növekedni fog.

140 Negyedszer, mivel a tartalékként rendelkezésre álló HFC-mennyiség korlátozott, az új belépők számának növekedése szükségszerűen azzal a hatással jár, hogy az egyes új belépők számára rendelkezésre álló mennyiség az új belépők egyre növekvő számának függvényében csökken.

141 Márpedig egyrészt, amint az a fenti 111. pontból kitűnik, a felperesnek nem sikerült kétségbe vonnia azt a tényt, hogy az 517/2014 rendelettel bevezetett kvótakiosztási rendszer a jogalkotó objektív és megfelelő kritériumokon alapuló döntésének eredménye.

142 Másrészt a felperes annak bizonyítása érdekében, hogy a jogalkotó túllépte a széles mérlegelési mozgásterének határait – azon az alá nem támasztott állításán túl, hogy a jogalkotónak a szén-dioxid-kibocsátási piac rendszerével azonos rendszert kellett volna létrehoznia – nem próbálta meg bizonyítani, hogy a jogalkotónak lehetősége lett volna kevésbé korlátozó, de ugyanolyan hatékony alternatív intézkedéseket elfogadni.

143 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az új belépőkre háruló, a számuk növekedéséből eredő negatív következmények nem jelentik azt, hogy a jogalkotó túllépte volna a széles mérlegelési mozgásterének határait.

144 A fentiekre tekintettel a felperes által felhozott különböző érvek vizsgálata alapján nem vonható le az a következtetés, hogy a jogalkotó túllépte volna a széles mérlegelési mozgásterének határait azzal, hogy olyan intézkedéseket fogadott el, amelyek a kitűzött céloknak ugyancsak megfelelő más intézkedésekből eredő eredményeknél nyilvánvalóan kevésbé megfelelő eredményekhez vezetnek.

145 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a régóta fennálló vállalkozásokkal és az új belépőkkel szemben alkalmazott eltérő bánásmód arányos és indokolt. Következésképpen a harmadik kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

Az indokolási kötelezettség megsértésére alapított kifogásról

146 Második kifogásával a felperes azt állítja, hogy a jogalkotó nem indokolta kellőképpen a HFC-kvóták kiosztására vonatkozó szabályokat.

147 E kifogás, amelyet egyáltalán nem támasztott alá, nem fogadható el.

148 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az indokolásnak igazodnia kell a szóban forgó jogi aktus természetéhez, és világosan és egyértelműen ki kell fejtenie a jogi aktust megalkotó intézmény érvelését úgy, hogy az érintettek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson (lásd: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

149 Ugyanakkor az indokolás követelményét az adott ügy körülményei alapján kell értékelni. Nem követelmény az indokolással szemben, hogy a releváns tény- és jogkérdések minden részletére kitérjen, amennyiben nem csupán ezen aktus szövege, hanem egyben kontextusa, valamint a tárgyra vonatkozó jogszabályok összessége alapján döntendő el az a kérdés, hogy az indokolás megfelel-e az EUMSZ 296. cikk követelményeinek (lásd: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

150 Az állandó ítélkezési gyakorlatból továbbá az következik, hogy az indokolási kötelezettség terjedelme az adott jogi aktus jellegétől függ, és hogy az általános hatályú aktusok esetében az indokolás korlátozódhat egyrészt az aktus meghozatalához vezető helyzet egészének, másrészt az elérendő általános célok megjelölésére. Ebben az összefüggésben a Bíróság már kimondta többek között, hogy a különböző kiválasztott technikai megoldások tekintetében túlzás lenne külön indokolást megkövetelni, ha a vitatott jogi aktusból kitűnik az intézmény által követett cél lényege (lásd: 2019. április 30-i Olaszország kontra Bizottság [A Földközi-tengeri kardhal halászati kvótája] ítélet, C-611/17, EU:C:2019:332, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

151 Egyébiránt az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a hatásvizsgálatban szereplő tényezők figyelembe vehetők annak értékelése során, hogy a jogi aktus kibocsátója teljesítette-e indokolási kötelezettségét (lásd ebben az értelemben: 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-358/14, EU:C:2016:323, 123. és 124. pont; 2018. november 22-i Swedish Match ítélet, C-151/17, EU:C:2018:938, 80. pont).

152 Ezzel szemben emlékeztetni kell arra, hogy amikor az uniós intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, különösen amikor egyebek mellett politikai jellegű választást és összetett értékeléseket végeznek, az e jogkör gyakorlásának az alapját képező értékelések bírósági felülvizsgálatának a nyilvánvaló hibák hiányának vizsgálatából kell állnia (lásd: 2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

153 Noha ily módon az intézmények széles mérlegelési jogköre korlátozott – az indokolásának megfelelő jellegére és a nyilvánvaló értékelési hibák hiányára szorítkozó – bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi (2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 96. pont), ennek az indokolás korlátozott felülvizsgálatának mindazonáltal hatékonynak kell lennie.

154 A jelen ügyben a gazdasági szereplőknek a kvótakiosztás kapcsán történő eltérő kezelését illetően meg kell jegyezni, hogy mind a jogalkotót arra vezető indokok, hogy a múltbeli kibocsátások alapján állapítsa meg a HFC-kvóták kiosztását, mind pedig a rendelkezésre álló mennyiségek elosztási kulcsára vonatkozó indokok az 517/2014 rendelet (15) és (16) preambulumbekezdéséből és a hatásvizsgálatból kitűnnek. Amint ugyanis arra a fenti 100–107. pont emlékeztet, a hatásvizsgálat 164–166. oldala kifejti azokat az okokat, amelyek a jogalkotót arra késztették, hogy olyan, a múltbeli kibocsátásokon alapuló kvótakiosztási rendszert válasszon, amelyet az új belépők tekintetében a kvóták kérelemre történő kiosztása egészít ki.

155 A hatásvizsgálat kifejtette ugyan, hogy az ömlesztett HFC piacának érettségére tekintettel elegendő a rendelkezésre álló mennyiségek 5%-át az új belépők számára fenntartani, a régóta fennálló vállalkozások és az új belépők tekintetében végül is elfogadott kvótakiosztási kulcs 89%, illetve 11% lett, és az 517/2014 rendelet nem sorolja fel azokat az indokokat, amelyek a jogalkotót e kiosztási kulcs elfogadására vezették.

156 Mindazonáltal a fenti 150. pontban felidézett ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a különböző kiválasztott technikai megoldások tekintetében túlzás lenne külön indokolást megkövetelni, ha a vitatott jogi aktusból kitűnik az intézmény által követett cél lényege.

157 Végül meg kell állapítani, hogy mindenesetre, amint az első kifogás vizsgálatából kitűnik, az elfogadott indokolás lehetővé tette a felperes számára, hogy megismerje a kifogásolt intézkedés indokait, a Törvényszék számára pedig azt, hogy gyakorolja felülvizsgálati jogkörét.

158 E körülmények között a második kifogást mint megalapozatlant, következésképpen pedig a felperes által felhozott jogellenességi kifogást el kell utasítani.

159 A fentiek összességére tekintettel, és mivel a kereset kizárólag az 517/2014 rendelettel szemben az EUMSZ 277. cikk alapján felhozott jogellenességi kifogáson alapul, a keresetet el kell utasítani.

A költségekről

160 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

161 A felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére. A beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji maga viseli saját költségeit, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket.

3) Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament maga viseli saját költségeit.

Kanninen Jaeger Porchia

Kihirdetve Luxembourgban, a 2021. június 16-i nyilvános ülésen.

Aláírások