PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. március 8.[1]

C-540/14. P., C-551/14. P., C-564/14. P. és C-565/14. P. sz. ügyek

DK Recycling und Roheisen GmbH
kontra
Európai Bizottság (C-540/14. P.)
és
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
kontra
Európai Bizottság (C-551/14. P.),
és
Raffinerie Heide GmbH
kontra
Európai Bizottság (C-564/14. P.)
és
Romonta GmbH
kontra

Európai Bizottság (C-565/14. P.)

„Fellebbezés — Környezet — 2003/87/EK irányelv — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere — A kibocsátási egységek harmonizált ingyenes kiosztására vonatkozó átmeneti szabályok — 2011/278/EU határozat — A Németországi Szövetségi Köztársaság által benyújtott nemzeti végrehajtási intézkedések — Egyes létesítmények esetében az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységekben részesülő létesítmények listájára való felvétel megtagadása — A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula — Valamely alap-jogiaktus alapvető fontosságú eleme — Végrehajtási hatáskörök — A versenyfeltételek megőrzésének részcélja”

1. A jelen indítványban megvizsgált négy fellebbezést négy olyan német vállalkozás – a DK Recycling und Roheisen GmbH (a C-540/14. P. sz. ügy fellebbezője, a továbbiakban: DK Recycling), az Arctic Paper Mochenwangen GmbH (a C-551/14. P. sz. ügy fellebbezője, a továbbiakban: Arctic Paper), a Raffinerie Heide GmbH (a C-564/14. P. sz. ügy fellebbezője, a továbbiakban: Raffinerie Heide), és a Romonta GmbH (a C-565/14 P. sz. ügy fellebbezője, a továbbiakban: Romonta) (a továbbiakban együttesen: a fellebbezők) – nyújtotta be, amelyek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei 2003/87/EK irányelv[2] által kialakított kereskedelmi rendszerének hatálya alá tartozó létesítményeket üzemeltetnek. A fellebbezők valamennyien azt kérték a német hatóságoktól, hogy ingyenesen osszanak ki nekik kibocsátási egységeket egy olyan, a Németországban elfogadott végrehajtási intézkedésekben

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 140., 63. o.) módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.; a továbbiakban: 2003/87 irányelv).

rögzített klauzula alapján, amely lehetővé teszi további kibocsátási egységek kiosztását azon vállalkozások számára, amelyek esetében a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerében való részvétel „túlzott nehézségekkel” járna (a továbbiakban: a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula).

2. A négy fellebbezés ugyanennyi ítéletre [3] (a továbbiakban: a megtámadott ítéletek) vonatkozik, amelyek révén az Európai Unió Törvényszéke lényegileg elutasította a fellebbezők által a 2013/448/EU határozattal [4] (a továbbiakban: a vitatott határozat) szemben benyújtott részleges megsemmisítés iránti kérelmeket. E határozattal az Európai Bizottság elutasította a fellebbezők létesítményeinek felvételét a 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó intézmények listájára, a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása céljából, amit a német hatóságok a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján javasoltak.

3. Az ezekben az ügyekben felvetett elsődleges kérdés, amelynek eldöntésére a Bíróságot mindenekelőtt fel fogják kérni, a Bizottság arra vonatkozó hatáskörének terjedelmét érinti, hogy a 2003/87 irányelv végrehajtását szolgáló intézkedéseket fogadjon el annak érdekében, hogy kialakítsa a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozó harmonizált szabályokat a harmadik kereskedelmi időszak vonatkozásában, vagyis 2013-tól. Konkrétabban az e fellebbezésekben felmerülő alapvető kérdés az, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének céljaira figyelemmel a 2009/29 irányelvvel módosított 2003/87 irányelv [5] lehetővé tette-e a Bizottság számára, hogy az említett intézkedésekben előírjon egy túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát.

I – Jogi háttér

A – *A 2003/87 irányelv*

4. A Kiotói Jegyzőkönyv [6] alapján tett kötelezettségvállalások teljesítése érdekében folytatott fellépések keretében a 2003/87 irányelv az üvegházhatást okozó gázok kibocsátása csökkentésének ösztönzése érdekében létrehozta az Európai Unióban az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét. [7] Ennek érdekében az említett irányelv az uniós szinten évente kiadható kibocsátási egységek mennyiségének lineáris csökkentését írja elő. [8]

5. Az (5) preambulumbekezdés szerint a 2003/87 irányelv célja, hogy „az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac létrehozásával” hozzájáruljon az Unió és tagállamai által vállalt kötelezettségek „hatékonyabb teljesítéséhez, a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett”.

6. A 2003/87 irányelv (7) preambulumbekezdése szerint „[a] kibocsátási egységek tagállamok általi kiosztásával kapcsolatos közösségi rendelkezések a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása érdekében szükségesek”.

3 — 2014. szeptember 26-i DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833); Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828); Romonta kontra Bizottság ítélet (T-614/13, EU:T:2014:835); Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikkének (3) bekezdésével összhangban történő átmeneti ingyenes kiosztását szolgáló nemzeti végrehajtási intézkedésekről szóló, 2013. szeptember 5-i bizottsági határozat (HL L 240., 27. o.).

5 — Lásd: a jelen indítvány 2. pontja.

6 — Az Egyesült Nemzetek éghajlat-változási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i 2002/358/EK tanácsi határozat (HL L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.).

7 — A 2003/87 irányelv 1. cikke.

8 — A 2003/87 irányelv 9. cikkének első bekezdése.

7. A 2003/87 irányelvbe a 2009/29 irányelv által beiktatott 10., 10a. és 10c. cikk tartalmazza az uniós szinten évente kiadható kibocsátásiegység-mennyiség kiosztására vonatkozó szabályokat a harmadik kereskedelmi időszakra vonatkozóan. E kibocsátási egységek egy részét a tagállamok 2013-tól kezdődően árverésre bocsájtják,[9] egy másik, egyre csökkenő[10] részt pedig ingyenesen osztanak ki a 2003/87 irányelv 10a. és 10c. cikkeiben található szabályok alapján.

8. Ami konkrétan a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának 2027-ben megszűnő[11], átmeneti rendszerét illeti, a 2009/29 irányelv (23) preambulumbekezdése szerint „[a] Közösségben fennálló verseny torzulásainak csökkentése érdekében a létesítmények részére átmenetileg ingyenesen kiosztott mennyiséget a Közösség egészére kiterjedő, összehangolt szabályok (»előzetes referenciaértékek«) szerint kell meghatározni”.

9. A 2003/87 irányelvben a 2009/29 irányelv által beiktatott 10a. cikkben szerepelnek „[a] harmonizált ingyenes kiosztás közösségi szintű átmeneti szabályai”. Az (1) bekezdés első-ötödik albekezdése és a (2) bekezdés a következőket mondja ki:

„(1) A Bizottság 2010. december 31-ig közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket fogad el [az ingyenes] kibocsátási egységek […] kiosztására vonatkozóan.

Az ezen irányelv nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányuló fenti intézkedéseket a 23. cikk (3) bekezdésében előírt ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárással összhangban kell elfogadni.

Az első albekezdésben előírt intézkedések lehetőség szerint közösségi szintű előzetes referenciaértékeket határoznak meg annak biztosítására, hogy a kiosztás módja ösztönözze az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az energiafelhasználás tekintetében hatékony műszaki megoldásokat, figyelembe véve a leghatékonyabb műszaki megoldásokat, a helyettesítő megoldásokat, az alternatív termelési folyamatokat, a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést, a hulladékgázokból való hatékony energia-visszanyerést, a biomassza-használatot, valamint a CO_2 elkülönítését és tárolását, amennyiben rendelkezésre állnak ilyen létesítmények, továbbá az intézkedések nem ösztönöznek a kibocsátás növelésére […].

Az egyes ágazatokban és alágazatokban a referenciaértékeket elviekben a termékek – és nem a ráfordítások– alapján kell kiszámítani, az üvegházhatású gázkibocsátás csökkentésének és az energiahatékonysági megtakarításnak az érintett ágazat vagy alágazat termelési folyamata során való maximalizálása érdekében.

Az egyes ágazatokra és alágazatokra vonatkozó előzetes referenciaértékek rögzítésére szolgáló elvek meghatározása során a Bizottság konzultál az érdekelt felekkel, köztük az érintett ágazatokkal és alágazatokkal. […]

(2) Az egyes ágazatokra vonatkozó előzetes referenciaértékek meghatározására szolgáló elvek rögzítése során a kiindulópontot az ágazat vagy alágazat közösségi létesítményei leghatékonyabb 10%-ának 2007–2008 közötti átlagteljesítménye adja […]”.

9 — Lásd: a 2003/87 irányelv 10. cikke és a 2009/29 irányelv (15) preambulumbekezdése.

10 — A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (11) bekezdése.

11 — Lásd: a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (11) bekezdése és a 2009/29 irányelv (21) preambulumbekezdése.

10. A 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerint legkésőbb 2011. szeptember 30-ig minden tagállam közzéteszi és megküldi a Bizottságnak a területén lévő, az irányelv hatálya alá tartozó létesítmények listáját, valamint a területén lévő létesítmények részére egyenként esetlegesen ingyenesen kiosztandó kibocsátásiegység-mennyiséget.[12] Ugyanezen cikk (3) bekezdése azt írja elő, hogy a tagállamok ingyenes kibocsátási egységeket nem ítélhetnek oda olyan létesítményeknek, amelyeknek az e cikk (1) bekezdése szerinti listára történő felvételét a Bizottság elutasította.

B – *A 2011/278/EU határozat*

11. A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében előírt, az ingyenes kibocsátási egységek kiosztására vonatkozó, az Unióban teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedések elfogadására irányuló kötelezettségét teljesítve 2011. április 27-én a Bizottság elfogadta a 2011/278 határozatot.[13] Ebben a határozatban a Bizottság kialakította az említett kibocsátási egységek kiosztásának uniós szintű átmeneti szabályait.

12. Ennek érdekében a Bizottság lehetőség szerint valamennyi termékre referenciaértéket dolgozott ki.[14] Ha nem lehetett termék-referenciaértéket levezetni, de keletkeztek a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására jogosító üvegházhatást okozó gázok, a Bizottság három tartalék-referenciaértéket állított hierarchikus sorrendbe.[15] Először is a hő-referenciaértéket azon hőfogyasztási folyamatoknál alkalmazták, ahol mérhető hővezetőt használnak. Másodszor, a tüzelőanyag-referenciaértéket ott alkalmazták, ahol nem mérhető hőt használnak fel. Harmadszor, a technológiai kibocsátások esetében a kibocsátási egységeket a múltbeli kibocsátások alapján osztották ki.

C – *A német jog*

13. Németországban a 2011/278 határozatot többek között az üvegházhatást okozó gázok kibocsátás-kereskedelméről szóló, 2011. július 21-i törvény (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, a továbbiakban: TEHG) hajtotta végre. A TEHG 9. §-ának (5) bekezdése tartalmaz egy, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekkel kapcsolatos klauzulát, amely a következőt írja elő:

„Ha a kibocsátási [egységek] kiosztása túlzott nehézségeket okoz a létesítmény üzemeltetője és azon kapcsolt vállalkozás számára, amelynek – kereskedelmi jogi és társasági jogi okok miatt – saját tőkéjével kell felelnie az említett üzemeltető gazdasági kockázataiért, a hatáskörrel rendelkező hatóság az üzemeltető kérésére a méltányos ellentételezéshez szükséges mennyiségben további kibocsátási egységeket oszt ki, amennyiben az Európai Bizottság ezt a kiosztást nem utasítja el a 2003/87/EK irányelv 11. cikkének (3) bekezdése alapján”.

II – A jogvita előzményei

14. A fellebbezők négy olyan német vállalkozás, amelyek a 2005. január1-je óta az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének hatálya alá tartozó létesítményeket üzemeltetnek. Mindegyik kérte az illetékes német hatóságoktól, hogy ingyenesen osszanak ki neki kibocsátási egységeket létesítményeihez, többek között a TEHG 9. §-ának (5) bekezdésében előírt, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján.

12 — Lásd továbbá: a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87 irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2011. április 27-i 2011/278/EU bizottsági határozat (HL L 130., 1. o.; a továbbiakban: 2011/278 határozat).

13 — Hivatkozás a jelen indítvány 12. lábjegyzetében.

14 — Lásd: a 2011/78 határozat (4) preambulumbekezdése és I. melléklete.

15 — Lásd: a 2011/78 határozat (12) preambulumbekezdése.

15. 2012. május 7-én a Németországi Szövetségi Köztársaság megküldte a Bizottságnak a 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó, a területén működő létesítmények listáját, valamint a területén működő egyes létesítmények számára ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységeket. A fellebbezők létesítményei tekintetében ez a tagállam az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek előzetes mennyiségét többek között a TEHG 9. §-ának (5) bekezdésében előírt, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alkalmazása alapján számította ki. E klauzula alkalmazását illetően az illetékes német hatóság megállapította, hogy az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek kiosztása pusztán az uniós szinten harmonizált kiosztási szabályok alapján a gazdasági leállás kockázatával járna a fellebbezők számára.

16. 2013. szeptember 5-én a Bizottság elfogadta a vitatott határozatot, amellyel elutasította a fellebbezők létesítményeinek a 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó létesítmények listáira való felvételét, valamint az e létesítményeknek ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségeit.

17. A vitatott határozat (11) preambulumbekezdésében a Bizottság a következőképpen indokolta ezt az elutasítást:

„A Bizottság megállapítja, hogy Németország azt javasolta, hogy 7 létesítmény esetében növeljék az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek mennyiségét, mert Németország véleménye szerint így el lehetne kerülni a szükségtelen nehézségeket. A 2003/87/EK irányelv 10a. cikkének és a 2011/278/EU határozatnak megfelelően az ingyenes kiosztás előzetes mennyiségei, amelyeket a nemzeti végrehajtási intézkedések részeként kell megküldeni, uniós szintű harmonizált szabályok alapján kerülnek kiszámításra. A 2011/278/EU határozat nem rendelkezik arról a kiigazításról, amelyet Németország [a TEHG] 9. cikkének (5) bekezdése alapján tenni kívánna. Míg 2012-ig a kibocsátási egységek ingyenes kiosztását nemzeti szinten szervezték, a 2013-tól kezdődő időszakra a jogalkotó szándékosan teljes mértékben harmonizált szabályokat alkotott a létesítményeknek való ingyenes kiosztásra vonatkozóan annak érdekében, hogy valamennyi létesítményt egyforma módon kezeljék. Az ingyenes kiosztásnak a tagállamok által a 2011/278/EU határozat alapján kiszámított előzetes mennyiségeit érintő minden egyoldalú változtatás aláásná ezt a harmonizált megközelítést. Németország semmivel nem támasztotta alá, hogy a szóban forgó létesítményeknek kiosztott, a 2011/278/EU határozat alapján kiszámított mennyiség nyilvánvalóan aránytalan, tekintettel arra, hogy az elérendő cél a kiosztott mennyiségek teljes harmonizációja. Ha több ingyenes kibocsátási egységet rendelnénk bizonyos létesítményekhez, az torzítaná a versenyt vagy a verseny torzításával fenyegetne, és határokon átnyúló hatásai lennének, mivel a 2003/87/EK irányelv hatálya alá tartozó minden ágazatban uniós szintű kereskedelem folyik. Annak az elvnek a fényében, hogy az EU [üvegházhatást okozó gázok kibocsátás-kereskedelmi rendszere] keretébe tartozó létesítményeket és a tagállamokat egyenlő bánásmódban kell részesíteni, a Bizottság úgy véli, hogy indokolt kifogást emelni a német nemzeti végrehajtási intézkedésekben foglalt és az I. melléklet A. pontjában felsorolt bizonyos létesítményeknek ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes mennyiségei ellen.”

III – A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítéletek

18. A felperesek a Törvényszék előtt kereseteket indítottak, amelyekben kérték a vitatott határozat hatályon kívül helyezését, amennyiben az a létesítményeik 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó létesítmények listáira való felvételének elutasítását érintette.

19. A Törvényszék 2014. szeptember 26-án meghozta a megtámadott ítéleteket, amelyekkel teljes mértékben elutasította az Arctic Paper, a Raffinerie Heide és a Romonta által benyújtott kereseteket. A Törvényszék ezzel szemben részlegesen helyt adott a DK Recycling keresetének,[16] de elutasította a DK Recycling által hivatkozott, a kibocsátási egységek túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulán alapuló ingyenes kiosztásának elutasítására alapított jogalapokat.[17]

IV – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

20. A Bíróság Hivatalához 2014. november 27-én, illetve december 2-án, 8-án és 9-én benyújtott beadványaikkal a fellebbezők benyújtották a jelen fellebbezéseket.

21. A Bíróság Hivatalához 2014. november 27-én, illetve 2014. december 2-án és 8-án benyújtott külön beadványaikkal a DK Recycling, az Arctic Paper és a Romonta azt kérték a Bíróságtól, hogy ügyeiket gyorsított eljárásban bírálja el.

22. A Bíróság elnöke 2015. február 2-i végzéseivel[18] a gyorsított eljárás iránti kérelmet elutasította.

23. A fellebbezők mindegyike azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül az őt érintő megtámadott ítéletet,[19] érdemben bírálja el az ügyét, és semmisítse meg a megtámadott határozatot az őt érintő részében. Mind a DK Recycling, mind az Arctic Paper, mind pedig a Romonta másodlagosan azt is kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül az őt érintő megtámadott ítéletet, és utalja vissza az ügyét a Törvényszék elé. Végül valamennyi fellebbező kéri a Bizottságnak a költségek viselésére való kötelezését.

24. A Bizottság mind a négy említett ügyben azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

V – Elemzés

A – *Előzetes észrevételek*

25. Fellebbezésük alátámasztása érdekében a fellebbezők több jogalapot terjesztenek elő, amelyek nagyrészt átfedik egymást. Valamennyi fellebbező hivatkozik többek között olyan jogalapokra, amelyek azon alapulnak, hogy a Törvényszék a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának a 2011/278 határozatban kialakított rendszerére vonatkozó elemzésében megsértette az alapvető jogaikat, valamint hibákat követett el a 2011/278 határozat arányos jellegének elemzése során.

16 — A DK Recycling und Roheisen ítéletben (T-630/13, EU:T:2014:830) a Törvényszék részlegesen helyt adott a DK Recycling keresetének, amennyiben az arra vonatkozott, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság megtagadta a kibocsátási egységeknek a DK Recycling létesítményei számára a nagyolvasztóban történő cinkelőállítást és a kapcsolódó folyamatokat végző, technológiai kibocsátások szerinti létesítményrész alapján történő ingyenes kiosztását. Az ítélet ezen része nem képezi tárgyát a DK Recycling által a C-540/14. sz. ügyben benyújtott fellebbezésnek.

17 — Az első és a második jogalapról van szó. Lásd különösen: DK Recycling und Roheisen ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 39–101. pont).

18 — A Bíróság elnökének DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság végzése (C-540/14 P, EU:C:2015:58); Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság végzése (C-551/14 P, EU:C:2015:107); Romonta kontra Bizottság végzése (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — A DK Recycling az kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet azon részét, amely részlegesen elutasítja a keresetét.

26. A Bizottság ugyanakkor előadja, hogy valamennyi fellebbezést el kellene utasítani egy általa „alapvetőbbnek” minősített ok miatt, amely álláspontja szerint hatástalanná teszi a fellebbezők által fellebbezéseikben kifejtett érvelések összességét. A Bizottság lényegileg azt adja elő, hogy ellentétben a Törvényszék által a megtámadott ítéletekben megállapítottakkal, a 2003/87 irányelv, és különösen annak 10a. cikke, nem tette lehetővé számára, hogy az e rendelkezés alapján rögzített végrehajtási intézkedésekben – vagyis a 211/278 határozatban – a kibocsátási egységek ingyenes kiosztását írja elő a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján.

27. A Bizottság vitatja a Törvényszék ezzel kapcsolatos elemzését, de azt kéri a Bíróságtól, hogy hagyja helyben a megtámadott ítélet rendelkező részét. Ily módon lényegileg azt kéri a Bíróságtól, hogy változtassa meg az indokolást. Mivel a Bizottság e kérelme előzetes jellegű a valamennyi fellebbezésben hivatkozott jogalapok elbírálásához képest, ezért ezt kell először elemezni.

B – *A Bizottság arra vonatkozó diszkrecionális jogköréről, hogy a 2011/278 határozatban egy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát vezessen be*

1. A megtámadott ítéletek

28. A fellebbezőknek az arányosság elvének és az alapvető jogoknak a 2011/278 határozat révén történő megsértésével kapcsolatos jogalapjaival és érveivel összefüggésben a Törvényszék valamennyi megtámadott ítéletben előzetesen a következőket rögzítette: [20]

„Meg kell állapítani, hogy az alapvető jogoknak és az arányosság elvének a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozóan a 2011/278 határozatban megállapított szabályokban a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiánya miatti megsértését nem lehet eleve kizárni, mivel a 2003/87 irányelvnek az e határozat jogalapját képező 10a. cikke nem zárja ki kibocsátási egységeknek egy ehhez hasonló klauzula alapján történő, a Bizottság általi ingyenes kiosztását. Elsősorban ugyanis, a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének első és második albekezdése értelmében, a Bizottságnak a 2003/87 irányelv nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányuló, uniós szintű, és teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket kellett megállapítania a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozóan. A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó, valamennyi tagállamra alkalmazandó klauzula Bizottság általi megállapítása tiszteletben tartotta volna az e végrehajtási intézkedések uniós szintű, teljes mértékű harmonizációjával kapcsolatos követelményt. Ezen túlmenően, amennyiben egy ehhez hasonló klauzula kizárólag rendkívüli esetekre vonatkozott volna, következésképpen pedig nem tette volna kétségessé a 2003/87 irányelvvel létrehozott rendszert, nem arra irányult volna, hogy ezen irányelv alapvető fontosságú elemeit módosítsa. Másodsorban, a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében a Bizottságnak – lehetőség szerint – előzetes referenciaértékeket kellett meghatároznia. Ha nem lehetett termék-referenciaértéket levezetni, de keletkeztek a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására jogosító üvegházhatást okozó gázok, a Bizottság mérlegelési jogkörrel rendelkezett szabályok megállapítására, amit – három referenciaérték hierarchikus sorrendbe állításával – meg is tett. E mérlegelési jogkör keretében a Bizottság tehát, főszabály szerint, a kibocsátási egységek túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján történő ingyenes kiosztását is előírhatta volna.”

20 — Lásd: DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 50. pont); Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 49. pont); Romonta kontra Bizottság ítélet (T-614/13, EU:T:2014:835, 53. pont); Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 51. pont).

2. A felek érvelése

29. A Bizottság vitatja a Törvényszék ezen értékelését, és előadja, hogy a 2003/87 irányelv nem ruházott rá olyan diszkrecionális jogkört, amelynek alapján a 2011/278 határozatban egy, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát vezethetett volna be.

30. Először is a Törvényszék álláspontjával ellentétben a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése, amikor a „lehetőség szerint" és az „elviekben" kifejezéseket használja, csak a különböző ágazatok és alágazatok vonatkozásában elfogadandó szabályozási megközelítést illetően biztosít teret a Bizottságnak, lehetővé téve számára, hogy szükség esetén referenciaértékeket határozzon meg, nem a termékek vonatkozásában, hanem más szempontok szerint, ahogy azt a 2011/278 határozatban is tette, amely megállapította a hő- és tüzelőanyag-refererenciaértékeket, valamint egy szempontot a technológiai kibocsátások vonatkozásában.

31. Másodszor, a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének fontos vetületét képezi az a 2009/29 irányelv (23) preambulumbekezdésében rögzített követelmény, amely szerint a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának szabályait sajátos ágazati megközelítés alapján kell elfogadni, és azoknak „közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált" szabályoknak kell lenniük, annak érdekében, hogy minimálisra korlátozzák a verseny torzulásait, és elkerüljék a kibocsátások növelésének ösztönzését. Egy olyan szabály, amely megengedi, hogy egy létesítménynek több kibocsátási egységet osszanak ki, mint egy másik, minden szempontból összehasonlítható létesítménynek, azon esetet kivéve, ha e szabályok alkalmazása az előbbi létesítmény számára „túlzott pénzügyi nehézségeket" okozna, nem felel meg e követelménynek, és módosítja az alap-jogiaktus, vagyis a 2003/87 irányelv alapvető fontosságú vetületeit.

32. E körülmények között, mivel a fellebbezők nem hivatkoztak a 2003/87 irányelv jogellenességére, a Bizottság szerint érveik hatástalanok, e megállapítás pedig önmagában elegendő valamennyi fellebbezés elutasításához.

33. Válaszaikban a DK Recycling, az Arctic Paper és a Romonta előadják, hogy a Törvényszék nem tévedett, amikor úgy ítélte meg, hogy a 2003/87 irányelv nem zárja ki, hogy a Bizottság a 2011/278 határozatba egy, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát illesszen. Konkrétabban, a Romonta előadja, hogy sem az ezen irányelv által követett ágazati megközelítés, sem az uniós szintű harmonizált kiosztás követelménye nem igazolja azt az értelmezést, amely szerint a Bizottság nem illeszthetett volna be egy ilyen klauzulát a 2011/278 határozatba. Végül, amennyiben a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a Törvényszék elemzése e tekintetben téves, a DK Recycling és az Arctic Paper másodlagosan arra hivatkoznak, hogy a 2003/87 irányelv összeegyeztethetetlen az Európai Unió Alapjogi Chartájával (a továbbiakban: Charta) és az arányosság elvével.

3. Jogi értékelés

a) A Bizottság indokolás megváltoztatására irányuló kérelmének az elfogadhatóságáról

34. Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ahhoz, hogy az indokolás megváltoztatása iránti kérelem elfogadható legyen, feltételezni kell az eljáráshoz fűződő érdek fennállását abban az értelemben, hogy e kérelemből az eredménye által előny származhat azon fél számára, aki azt előterjesztette. Ez az eset állhat fenn akkor, ha az indokolás megváltoztatása iránti kérelem a felperes által előterjesztett jogalappal szemben felhozott védekezésnek tekinthető. [21]

21 — Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 42. pont); Iride kontra Bizottság ítélet (C-329/09 P, EU:C:2011:859, 48–51. pont).

35. A jelen ügyben az indokolás megváltoztatása iránti kérelem arra irányul, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése alapján a Bizottság jogosult volt arra, hogy a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozó, a túlzott nehézségekkel jellemzett eseteket érintő szabályt illesszen a 2011/278 határozatba. Márpedig, ha a Bíróság helyt ad e kérelemnek, a fellebbezők minden olyan jogalapja hatástalanná válik, amely azt kifogásolja, hogy a Törvényszék nem szankcionálta az ilyen szabálynak a 2011/278 határozatban fennálló hiányát. Ha ugyanis a 2003/87 irányelv 10a. cikke nem hatalmazná fel a Bizottságot arra, hogy ilyen szabályt írjon elő az említett határozatban, akkor a fellebbezők nem kifogásolhatnák, hogy a Bizottság e szabályt nem illesztette be, és ebből következően azt sem, hogy a Törvényszék nem adott helyt a jogaik abból következő megsértésére alapított jogalapoknak, hogy a 2011/278 határozatból hiányzott ez a klauzula.

36. E körülmények között, mivel a Bizottság indokolás megváltoztatására irányuló kérelme kihat több, a fellebbezésekben hivatkozott jogalapra, azt álláspontom szerint elfogadhatónak kell tekinteni.

b) Az ügy érdeméről

i) Az alap-jogiaktus elemei alapvető vagy nem alapvető fontosságú jellegének meghatározására vonatkozó ítélkezési gyakorlat áttekintése

37. A Bizottság által az indokolás megváltoztatására irányuló kérelmében hivatkozott érvek értékelése érdekében mindenekelőtt röviden fel kell idézni az ítélkezési gyakorlatban a felhatalmazó jogi aktus elemei alapvető fontosságú jellegének meghatározását illetően kialakított elveket.

38. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy adott tárgykör alapvető fontosságú elemeire vonatkozó szabályozás elfogadása az uniós jogalkotó hatáskörébe tartozik. E szabályokat az alapszabályozásban kell elfogadni, és az nem képezheti hatáskör-átruházás tárgyát. [22]

39. A Parlament kontra Tanács ítéletben (C-355/10, EU:C:2012:516), amely egy, a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének szövegezéséhez igen hasonlóan megfogalmazott felhatalmazó rendelkezésre [23] vonatkozott, amelyet szintén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően fogadtak el, a Bíróság kimondta, hogy nem képezhetik hatáskör-átruházás tárgyát olyan rendelkezések, amelyeknek az elfogadásához az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó politikai döntések szükségesek. Ebből következően a végrehajtási intézkedések nem módosíthatják az alapszabályozás alapvető fontosságú elemeit, és azt nem is egészíthetik ki új, alapvető fontosságú elemekkel. [24]

40. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság ezt követően rámutatott, hogy annak a kérdésnek, hogy valamely tárgykörnek melyek azok az elemei, amelyeket alapvetőnek kell minősíteni, olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, valamint, hogy e tekintetben figyelembe kell venni az érintett terület jellemzőit és sajátosságait. [25]

22 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 — Vagyis a 2008. március 11-i 296/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 97., 60. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 105., 1. o.) 12. cikkének (5) bekezdése.

24 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 65. és 66. pont); lásd továbbá újabban: Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579, 46. pont).

25 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 67. és 68. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579, 47. pont).

41. Az ugyanerre a Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványomban (EU:C:2012:207) rámutattam, hogy a Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatának elemzéséből [26] kitűnik, hogy a végrehajtási jogi aktussal bevezetett vagy módosított alap-jogiaktus elemei alapvető vagy nem alapvető fontosságú jellegének meghatározását egy sor tényező tükrében végzett értékelésnek kell eredményeznie. E tényezők közé tartoznak a szóban forgó politika jellemzőire, valamint az ennek végrehajtása tekintetében a Bizottság számára biztosított tágabb vagy szűkebb mozgástérre való hivatkozás, a hatáskör-átruházásra vonatkozó rendelkezések tartalma, az alap-jogiaktus tartalma és céljai, valamint annak általános rendszere. [27]

42. Ezenkívül arra is emlékeztetni kell, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a Bizottság végrehajtási jogkörének korlátait többek között a szóban forgó szabályozás alapvető általános célkitűzései alapján kell mérlegelni. [28]

ii) A versenyfeltételek megőrzésének követelményéről az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerével, és különösen az ingyenes kiosztásról szóló átmeneti szabályokkal összefüggésben

43. A Bizottság előadja, hogy a versenytorzulások minimumra csökkentésének követelménye azon rendelkezés, vagyis a 2003/87 irányelv 10a. cikkének alapvető fontosságú része, amely felhatalmazza arra, hogy átmeneti szabályokat állapítson meg a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására.

44. E tekintetben rá kell mutatni, hogy a Bíróság kiemelte, hogy bár a 2003/87 irányelv deklarált fő célja az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának jelentős csökkentése annak érdekében, hogy be lehessen tartani az Uniónak és a tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyv tekintetében tett kötelezettségvállalásait, azonban ezt a célt számos részcél tiszteletben tartása, illetve bizonyos eszközök igénybevétele útján kell elérni, amelyek közül a fő eszköz az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek uniós kereskedelmi rendszere. [29] Az egyéb részcélok, amelynek az említett rendszernek meg kell felelnie, többek között – amint azt ezen irányelv (5) és (7) preambulumbekezdése kifejti – a gazdasági fejlődésnek és a munkalehetőségeknek, valamint a belső piac egységességének és a versenyfeltételeknek a megőrzése. [30]

45. Ebből az ítélkezési gyakorlatból tehát kitűnik, hogy a versenyfeltételeknek a belső piacon történő megőrzése a 2003/87 irányelv olyan részcélját jelenti, amelynek az üvegházhatást okozó gázok kereskedelmi rendszerének meg kell felelnie. E rendszer elsődleges környezetvédelmi célját többek között e konkrét részcél tiszteletben tartásával kell követni.

46. Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek a 2003/87 irányelv által kialakított, és a 2009/29 irányelv által módosított kereskedelmi rendszerével összefüggésben a versenyfeltételeknek a belső piacon történő megőrzésére irányuló követelmény lényeges tartalma egyébként abból a körülményből következik, hogy ezt a részcélt több alkalommal megerősítették ezen irányelvek preambulumbekezdéseiben.

26 — Lásd az ítélkezési gyakorlat elemzését, amelyet a Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványom (C-355/10, EU:C:2012:207) 26–28. pontjában végeztem.

27 — Lásd: Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó indítvány (C-355/10, EU:C:2012:207, 29. pont).

28 — Lásd: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-504/09 P, EU:C:2012:178, 77. pont); Bizottság kontra Észtország ítélet (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 79. pont); Iberdrola és társai ítélet (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 és C-640/11, EU:C:2013:660, 43. pont).

30 — Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-504/09 P, EU:C:2012:178, 77. pont); Bizottság kontra Észtország ítélet (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 79. pont); Iberdrola és társai ítélet (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 és C-640/11, EU:C:2013:660, 43. pont).

47. Egyrészt ugyanis a 2003/87 irányelv (7) preambulumbekezdése kifejezetten utal arra a követelményre, hogy a kibocsátási egységek kiosztására vonatkozó uniós jogi rendelkezések elfogadásánál el kell kerülni a verseny torzulását. Másrészt e részcél tiszteletben tartásának szükségességére a 2009/29 irányelvben végig hivatkoznak, akár mint általános jellegű követelményre,[31] akár mint egyes konkrét szabályok létezésének céljára.[32]

48. Konkrétan a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozó, a jelen ügyben szereplő átmeneti szabályokat illetően a 2009/29 irányelv (23) preambulumbekezdése kifejezetten előírja, hogy annak érdekében, hogy teljesüljön a versenytorzulás minimálisra csökkentésére irányuló követelmény, az szükséges, hogy az említett egységek kiosztására az Unió egészére kiterjedő összehangolt szabályok alapján kerüljön sor, „előzetes referenciaértékek" meghatározása révén.

49. Az e követelmény tiszteletben tartására vonatkozó követelményt tükrözi a jogalkotó által a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében követett megközelítés is. E rendelkezés felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy uniós szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket fogadjon el az ingyenes kibocsátási egységek kiosztására vonatkozóan, és meghatározza azokat a feltételeket, amelyeknek a Bizottságnak meg kell felelnie e végrehajtási intézkedések elfogadása során.

50. Konkrétabban, az említett 10a. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése azt írja elő, hogy e végrehajtási intézkedések lehetőség szerint uniós szintű előzetes referenciaértékeket határoznak meg. E referenciaértékek esetében bizonyos mennyiségű CO_2-kibocsátásról van szó, amelyet a Bizottság szükségesnek ismer el az adott termék bizonyos mennyiségének előállításához.[33] A referenciaértéket arra használják, hogy kiszámolják egy adott ágazat vagy alágazat egyes létesítményeinek ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek számát, megszorozva azt a termékkel kapcsolatos vonatkozó múltbeli tevékenységi szinttel,[34] azzal, hogy alkalmazni kell a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében előírt egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt.[35] E referenciaértékek tehát olyan objektív paramétereket képeznek, amelyeket az egyes létesítményeknek ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek számának a meghatározásához használnak.

51. A 2003/87 irányelv említett 10a. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése további információkat szolgáltat a Bizottság számára az előzetes referenciaértékek meghatározását illetően. E rendelkezés azt írja elő, hogy az egyes ágazatokban és alágazatokban a referenciaértékeket elviekben a termékek – és nem a ráfordítások – alapján kell kiszámítani, az üvegházhatást okozó gázkibocsátás csökkentésének és az energiahatékonysági megtakarításnak az érintett ágazat vagy alágazat termelési folyamata során való maximalizálása érdekében. E rendelkezés tehát egyrészt azt írja elő, hogy az

31 — A 2009/29 irányelv (8) preambulumbekezdése úgy hivatkozik „a belső piac torzulásának megakadályozása" céljára, mint az ezen irányelv által kialakított új kereskedelmi rendszer egyik feltétlenül szükséges elemére. E tekintetben lásd még: Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-504/09 P, EU:C:2012:178, 82. pont).

32 — Így a 2009/29 irányelv (15) preambulumbekezdése utal arra, hogy „azonos versenyjogi feltételeket" kell biztosítani az új belépőknek, mint az ezen irányelv által bevezetett árverés útján történő értékesítés egyik alapvető fontosságú követelményére. Ugyanezen követelményre hivatkozik ezen irányelv (16) preambulumbekezdése az új belépőkre vonatkozó szabályok harmonizációjának szükségessége kapcsán. A 2009/29 irányelv (17) preambulumbekezdése a Közösségen belüli versenytorzulás kiküszöbölését az egyik olyan okként említi, amely miatt a gazdasági ágazatok nem részesülhetnek eltérő bánásmódban az egyes tagállamokban. A (19) preambulumbekezdés is utal erre a célra, a villamosenergia-termelőkre vonatkozó szabályozással kapcsolatban. A (28) preambulumbekezdésben is szerepel ez a cél, az Unión kívüli kibocsátáscsökkentésért kapott jóváírások felhasználása harmonizációjának követelményével összefüggésben. Ugyanebből a szempontból rá lehet mutatni, hogy a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az uniós jogalkotó a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét a piaci manipulációkból eredő versenytorzulásoktól kívánta megóvni, azzal, hogy létrehozta a 2003/87 irányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésében előírt előre meghatározott bírságot. Lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet (C-203/12, EU:C:2013:664, 27. pont).

33 — Kokott főtanácsnok Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux és társai, valamint Esso Italiana és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-191/14, C-192/14, C-295/14 et C-389/14, EU:C:2015:754, 40. pont).

34 — Lásd konkrétan: a 278/2011 határozat 10. cikke. Ahogy az a jelen indítvány 12. pontjából kitűnik, ha nem lehetett termék-referenciaértéket levezetni, a Bizottság hő-referenciaértéket és tüzelőanyag-referenciaértékeket számított ki, amelyet megszoroztak a mérhető hő vagy a tüzelőanyag-fogyasztás múltbeli tevékenységi szintjével. A technológiai kibocsátás esetében lásd: a 2011/278 határozat 10. cikke (2) bekezdése b) pontjának iii. alpontja.

35 — Lásd: 2011/278 határozat 10. cikkének (9) bekezdése és 15. cikkének (3) bekezdése.

előzetes referenciaértékeket *az egyes ágazatokra és alágazatokra vonatkozóan* kell megállapítani, következésképpen egy olyan megközelítés szerint, amelyet a Bizottsághoz hasonlóan „ágazatiként” lehet meghatározni, másrészt pedig, hogy e referenciaértékeket főszabály szerint az egyes termékek, és nem a ráfordítások alapján kell meghatározni.

52. Az előzetes referenciaértékek meghatározása érdekében az „ágazati” megközelítés elfogadásának követelményét [36] egyébként megerősíti az említett irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének ötödik albekezdése is, amely *az egyes ágazatokra és alágazatokra vonatkozó* előzetes referenciaértékek rögzítésére szolgáló elvek meghatározása során az érdekelt felekkel, köztük az érintett ágazatokkal és alágazatokkal való konzultációs kötelezettséget ír elő a Bizottság számára. Ehhez hasonlóan, a 2003/87 irányelv említett 10a. cikkének (2) bekezdése kifejezetten hivatkozik az „egyes ágazatokra és alágazatokra vonatkozó előzetes referenciaértékekre”.

iii) Az előzetes referenciaértékek ágazati megközelítés szerinti meghatározásáról, mint a versenyfeltételek megőrzésére irányuló részcél kifejeződéséről

53. A jogalkotó által a 2003/87 irányelv 10a. cikkében választott összehangolt megközelítés, amely szerint az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek számát az ágazati alapú előzetes referenciaértékek alapján határozzák meg, annak a 2009/29 irányelv (23) preambulumbekezdésében kifejezetten előírt azon követelménynek a kifejeződése, amely szerint a minimumra kell csökkenteni a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásából eredő versenytorzulásokat. [37]

54. Az előzetes referenciaértékek ágazati alapú meghatározása ugyanis arra irányul, hogy az ingyenes kibocsátási egységek kiosztását olyan objektív paraméterekre alapítsa, amelyek a meghatározott ágazatban vagy alágazatban működő üzemeltetők által működtetett létesítményekre elkülönülten és egyenértékű módon vonatkoznak. Ily módon a 2003/87 irányelv, azáltal, hogy valamennyi ágazat és alágazat létesítményeire ugyanazon objektív paraméterek alkalmazását írja elő, garantálja, hogy a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása a lehető legkorlátozottabb hatást gyakorolja a versenyre. Az ilyen megközelítés egyébként összhangban van a kereskedelmi rendszer piacgazdasági rendszerként történő leírásával is. [38]

55. E tekintetben rá kell mutatni, hogy a 2009/29 irányelv által módosított 2003/87 irányelv a versenytorzulások elkerülésére irányuló követelmény kifejeződéseként több alkalommal követ „ágazati” megközelítést, így szinte azt lehet állítani, hogy e megközelítés jellemzi az üvegházhatást okozó gázok kereskedelmi rendszerének egész kialakítását. [39] Így – kizárólag példaként – a 2003/87 irányelv 10a. cikkében szereplő különleges rendelkezésekben a jogalkotó, a kibocsátásáthelyezés kockázatának

36 — Lásd e tekintetben továbbá: a Törvényszék Lengyelország kontra Bizottság ítélete (T-370/11, EU:T:2013:113, 85. pont).

37 — E tekintetben érdemes kiemelni, hogy az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottságának a 2003/87 európai parlamenti és a tanácsi irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2008) 16 végleges – COD 2008/0013) szóló jelentéséből kitűnik, hogy a 2009/29 irányelv elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során felmerült, hogy az irányelv (23) preambulumbekezdését, illetve 10a. cikkét úgy szerkesszék meg, hogy az „ágazatonként” meghatározott előzetes referenciaértékekre utaljon (lásd például a 14. sz. módosítást a jelentés 18. és 19. oldalán, a 48. sz. módosítást a 48. és 49. oldalon, valamint a 33. sz. módosítást a 113. és 114. oldalon).

38 — Lásd: a 2003/87 irányelv (5) preambulumbekezdése.

39 — E tekintetben álláspontom szerint nem releváns az a Romonta által a válaszában hivatkozott érv, amely szerint a 2011/278 határozat egyes rendelkezései nem összeegyeztethetők a fent említett „ágazati megközelítéssel”. A Romonta hivatkozik különösen a 2011/278 határozat 6. cikkének (1) bekezdésében, e határozat 3. cikkének c) pontjában, és 10. cikkének (3) bekezdésében meghatározott három csökkentési lehetőségre. Ugyanakkor e rendelkezések egyike sem alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a Bizottság által a 2003/87 irányelv 10a. cikkének megfelelően a 2011/278 határozatban követett ágazati megközelítést.

csökkentése érdekében ágazati alapú megközelítést fogadott el.[40] A 2009/29 irányelv (17) preambulumbekezdése szintén ilyen megközelítésre hivatkozik a „Közösségen belüli versenytorzulás kiküszöbölésének céljával” összefüggésben, amikor azt írja elő, hogy nem helyes, hogy a *gazdasági ágazatok* eltérő bánásmódban részesüljenek az egyes tagállamokban.[41]

56. Márpedig az érintett ágazat valamennyi létesítményére elkülönülten alkalmazandó előre megállapított objektív paraméterek meghatározásán alapuló megközelítés keretében nem lehet figyelembe venni az egyes létesítmények sajátos szükségleteit és helyzetét. Az ilyen megközelítés kiválasztásával ugyanis nyilvánvalóan ellentétben állna, ha az ingyenes kibocsátási egységek kiosztását befolyásolhatná egy adott létesítmény konkrét helyzete. Hasonló esetben a különböző létesítményekkel szemben alkalmazott, a jelen indítvány 54. pontjában hivatkozott objektív és egyenértékű bánásmód követelményét nem lehet garantálni, és ebből következően nem lehet elérni a versenytorzítások elkerülésére irányuló célt.

iv) A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulának a 2011/278 határozatba való beiktatására vonatkozó lehetőségről

57. A fenti megfontolások összessége alapján több következtetést is levonok a Bizottság indokolás megváltoztatására irányuló kérelmében felvetett kérdés, vagyis a Bizottság arra irányuló diszkrecionális jogkörének esetleges fennállása tekintetében, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát iktasson be a 2011/278 határozatba.

– A verseny megőrzésének követelményéről mint a 2003/87 irányelv alapvető fontosságú eleméről

58. Először is a jelen indítvány 44–47. pontjában szereplő megfontolásokból kitűnik, hogy az a követelmény, amely szerint az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét úgy kell kialakítani, hogy megőrizzék a versenyfeltételeket, a 2003/87 irányelv kimondott részcélját képezi. Az, hogy a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének tiszteletben kell tartania e követelményt, tehát kifejezetten az uniós jogalkotó politikai döntéséből következik. Ilyen körülmények között, a jelen indítvány 38–40. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat fényében úgy kell tekinteni, hogy e követelmény a 2003/87 irányelv olyan alapvető fontosságú elemét jelenti, amelyet a Bizottság által elfogadott végrehajtási intézkedések nem módosíthatnak.

59. Ezenkívül a jelen indítvány 48–52. pontjából kitűnik, hogy a versenytorzulás elkerülésének követelménye konkrétan és kifejezetten jellemzi a kibocsátási egységek kiosztására vonatkozó, a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében rögzített átmeneti szabályokat, valamint, hogy e követelményt tükrözi a jogalkotónak a Bizottság arra való felhatalmazására vonatkozó döntése, hogy az e szabályokat megállapító végrehajtási intézkedésekben ágazati megközelítés alapján előzetes referenciaértékeket határozzon meg.

60. E körülmények között a Bizottság nem fogadhatott volna el a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében előírt végrehajtási intézkedések keretében olyan, a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozó szabályokat, amelyek ellentétesek az említett követelménnyel, anélkül, hogy ezzel ne lépett volna túl végrehajtási hatáskörén, és ne sértette volna meg a felhatalmazó rendelkezést.

40 — Lásd a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (6) és (12) bekezdését, valamint a CO_2-kibocsátásáthelyezés kockázatának jelentős mértékben kitett ágazatok és alágazatok listájának a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti meghatározásáról szóló, 2009. december 24-i 2010/2/EU bizottsági határozatot (HL 2010. L 1., 10. o.). Lásd még: DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság ítélete (T-630/13, EU:T:2014:833, 82. és 83. pont).

41 — Kiemelés tőlem. E preambulumbekezdés kapcsán lásd: Lengyelország kontra Bizottság ítélet (T-370/11, EU:T:2013:113, 42. pont).

61. E tekintetben még arra kell rámutatnom, hogy tévesnek találom a Törvényszék azon érvét, amely szerint ha egy végrehajtási intézkedés valamelyik rendelkezése kizárólag rendkívüli esetekre vonatkozik, akkor nem módosíthatja a felhatalmazó jogi aktus alapvető fontosságú elemeit.[42] Annak ellenére ugyanis, hogy egy rendelkezés csak rendkívüli esetekre vonatkozik, érintheti a felhatalmazó jogi aktus általános rendszerét,[43] és összeegyeztethetetlen lehet e jogi aktusnak a jogalkotó politikai döntéséből következő alapvető fontosságú céljaival.[44]

– A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula összeegyeztethetetlenségéről a verseny megőrzésének részcéljával

62. Másodszor, nem vitatott, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula azzal a következménnyel járna, hogy egy meghatározott ágazatban vagy alágazatban csak bizonyos létesítményeknek osztanának ki kiegészítő kibocsátási egységeket.[45] Egy ilyen klauzula alapján az ingyenes kibocsátási egységek kiosztására nem az ágazat valamennyi létesítményére vonatkozó ágazati megközelítés szerinti előre meghatározott, objektív paraméterekre támaszkodva kerülne sor, hanem az az adott létesítmény üzemeltetőjére jellemző egyedi körülmények, vagyis konkrétabban az utóbbi létesítmény pénzügyi nehézségei miatt történne. Ahogy azt a Bizottság kifejti, az ilyen klauzula tehát megengedné, hogy egy létesítménynek több kibocsátási egységet osszanak ki, mint egy másiknak, még akkor is, ha a két létesítmény ugyanazt a terméket gyártja, és minden tekintetben összehasonlíthatók. Meg kell állapítani, hogy az ilyen kiosztás tehát versenytorzulást eredményezne.

63. Egy ilyen jellegű szabály a fent említett ágazati megközelítéssel – amely, amint arra a jelen indítvány 53–56. pontjában rámutattam, a verseny megőrzésére irányuló követelmény kifejeződését jelenti – ellentétes egyedi megközelítést jelentene. Az ilyen szabály ebből következően általánosságban összeegyeztethetetlen lenne a verseny védelmének a 2003/87 irányelv alapvető fontosságú elemét jelentő részcéljával, és különösen az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának az ezen irányelv 10a. cikke által előírt szabályaival.

64. E tekintetben el kell továbbá utasítani a Romonta által a válaszában előterjesztett azon érvet, amely szerint az ilyen klauzula nem járna a verseny torzulását eredményező hátrányos megkülönböztetéssel, mivel egész Európában minden olyan személy hivatkozhatna rá, amely bizonyította, hogy megfelel a Bizottság által előírt feltételeknek. E tekintetben elegendő arra rámutatni, hogy a verseny torzulása egy meghatározott piacon következik be, nem pedig ágazatközi alapon. Az ugyanazon terméket előállító, azonos piacon működő összehasonlítható létesítményekkel szemben az ingyenes kibocsátási egységek kiosztása során tanúsított eltérő bánásmód esetén tehát szükségképpen bekövetkezne a verseny torzulása az érintett piacon.

65. E megfontolások fényében úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula bevezetése nem összeegyeztethetetlen a 2003/87 irányelv céljaival.[46] Az a Törvényszék által kiemelt körülmény, hogy az ilyen klauzula adott esetben a 2003/87 irányelv egy másik részcéljának, mégpedig a gazdaság fejlődésének és a munkalehetőségek megőrzésének elérésére irányulhat, egyáltalán nem változtat azon a tényen, hogy ilyen klauzulát nem lehet beiktatni a 2003/87 irányelv végrehajtási rendelkezéseibe, mivel az összeegyeztethetetlen ezzel az irányelvvel. E tekintetben rá kell mutatni, hogy a Törvényszék a

42 — Lásd: a jelen indítvány 28. pontja.

43 — E tekintetben lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (C-417/93, EU:C:1995:127, 30–33. pont), a Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványom (C-355/10, EU:C:2012:207, 28. pont).

44 — Lásd: a jelen indítvány 38–40. pontja.

45 — Lásd e tekintetben: DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 78. pont).

46 — Lásd: DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 77. pont); Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 76. pont); Romonta kontra Bizottság ítélet (T-614/13, EU:T:2014:835, 80. pont); Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 79. pont).

megtámadott ítéletekben maga is kiemelte, hogy a jogalkotó különös szabályokat hozott létre, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének működése a lehető legkevésbé csökkentse a gazdasági fejlődést és a munkalehetőségeket, anélkül, hogy ezek a fent említett ágazati megközelítést követő szabályok versenytorzulásokat eredményeznének. [47]

– A Bizottság mérlegelési mozgásteréről

66. Harmadszor, a fenti megfontolásokból szükségképpen következik, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése által a Bizottság számára biztosított mérlegelési mozgástér nem terjedhet addig, hogy azok lehetővé tegyék ezen utóbbi számára, hogy azáltal, hogy beiktatja a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát a 2011/278 határozatba, olyan szabályokat fogadjon el, amelyek megsértik az irányelv egyik részcélját, valamint a felhatalmazó rendelkezés egyik alapvető fontosságú elemét.

67. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének ilyen, a Törvényszék által a megtámadott ítéletekben követettel ellentétes értelmezését egyebekben megerősíti e rendelkezés harmadik és negyedik albekezdésének tartalma, amelyek vitathatatlanul bizonyos mérlegelési mozgásteret biztosítanak a Bizottság számára az ingyenes kibocsátási egységek kiosztási szabályainak meghatározására.

68. Ugyanakkor, amikor ezen irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése úgy rendelkezik, hogy a végrehajtási intézkedések „lehetőség szerint” meghatározzák az előzetes referenciaértékeket, azt úgy kell érteni, hogy a rendelkezés kizárólag azokban az esetekben biztosít mérlegelési mozgásteret a Bizottságnak egyéb feltételek meghatározására, amikor nem lehet (ágazati megközelítés alapján) meghatározni ezeket a referenciaértékeket. E rendelkezést nem lehet úgy értelmezni, hogy az általános és automatikus mérlegelési mozgásteret biztosítana az ingyenes kibocsátási egységek kiosztási szabályai tekintetében. Ehhez hasonlóan, ilyen jellegű hatáskör biztosítása nem vezethető le az említett irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdésében az „elviekben” kifejezés használatából.

– A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulának a szennyező fizet elvével való összeegyeztethetetlenségéről

69. Végül a teljesség kedvéért szeretnék kiemelni egy olyan elemet, amely álláspontom szerint ellentmondás a Törvényszék okfejtésében. A megtámadott ítéletekben a Törvényszék – álláspontom szerint megalapozottan – kimondta, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula bevezetése nem egyeztethető össze a szennyező fizet elvével. [48]

70. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2003/87 irányelv jogalapja az EK 175. cikk (1) bekezdése (a módosítást követően EUMSZ 192. cikk). E rendelkezés szerint a Tanács határozott arról, hogy a Közösségnek milyen lépéseket kell tennie az EK 174. cikkben (a módosítás után EUMSZ 191. cikk) említett célok elérése érdekében. Az utóbbi cikk második bekezdésének második mondata szerint az Unió környezetpolitikája többek között a szennyező fizet elvén alapul.

47 — DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 81. és azt követő pontok); Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 80. és azt követő pontok); Romonta kontra Bizottság ítélet (T-614/13, EU:T:2014:835, 83. és azt követő pontok); Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 82. és azt követő pontok).

48 — DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 78. pont); Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 77. pont); Romonta kontra Bizottság ítélet (T-614/13, EU:T:2014:835, 81. pont); Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 80. pont).

71. Márpedig ha a felhatalmazó jogi aktus, vagyis a 2003/87 irányelv, mint az EK 175. cikk (1) bekezdésén alapuló jogi aktus, nem tartalmazhat a szennyező fizet elvével összeegyeztethetetlen rendelkezéseket, *a fortiori* ezen irányelv végrehajtási intézkedései sem tartalmazhattak volna ilyen rendelkezéseket. Ebből következik, hogy miután megállapította, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula bevezetése összeegyeztethetetlen a szennyező fizet elvével, a Törvényszéknek úgy kellett volna döntenie, hogy a Bizottság nem írhat elő ilyen klauzulát a 2011/278 határozatban.

v) A 2003/87 irányelv jogellenességére való hivatkozás elfogadhatatlansága

72. Válaszaikban a DK Recycling és az Arctic Paper másodlagosan hivatkoznak a 2003/87 irányelv jogellenességére. Előadják, hogy ez az irányelv ellentétes a Chartával, és sérti az arányosság elvét. Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy e jogalap olyan új jogalapnak minősül, amelyre a Törvényszék előtt nem hivatkoztak, és ebből következően az módosítja a Törvényszék előtti jogvita tárgyát. Ilyen körülmények között az nyilvánvalóan elfogadhatatlan.[49]

vi) Végkövetkeztetés

73. Valamennyi fenti megfontolás fényében azt javaslom a Bíróságnak, hogy adjon helyt a Bizottság indokolás megváltoztatására irányuló kérelmének.

74. Amennyiben a Bíróság követi javaslatomat, és megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv nem hatalmazza fel a Bizottságot arra, hogy egy, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát iktasson be a 2011/278 határozatba, ahogy az a jelen indítvány 35. pontjából kitűnik, azokat a fellebbezési jogalapokat, amelyek azt kifogásolják, hogy a Törvényszék nem szankcionálta az ilyen klauzula hiányát a 2011/278 határozatban, el kell utasítani mint hatástalanokat. Következésképpen az alábbi okfejtésekben az ilyen jogalapok kapcsán igen tömör megállapításokra szorítkozom, másodlagos jelleggel arra az esetre, ha a Bíróság nem követné javaslatomat.

C – *A DK Recycling (C-540/14. P. sz. ügy) és az Arctic Paper (C-551/14. P. sz. ügy) fellebbezéseiről*

75. A DK Recycling és az Arctic Paper két, szinte azonos fellebbezést terjesztett elő, amelyekben két jogalapra hivatkoznak.

1. Az első, az alapvető jogok megsértésére vonatkozó jogalapról

76. Az első részben a DK Recycling és az Arctic Paper azt kifogásolják, hogy a Törvényszék nem állapította meg, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiányában a 2011/278 határozat nem garantálja kellőképpen az alapvető jogok tiszteletben tartását, mivel nem veszi figyelembe azokat a helyzeteket, amelyekben a létesítmény üzemeltetőinek kivételes terhekkel kell szembesülniük. A Bíróság ítélkezési gyakorlata[50] szerint a Törvényszéknek esetről esetre meg kellett volna vizsgálnia az alapvető jogok tiszteletben tartását, ellenőrizve, hogy az egyes esetekben kialakult terhek nem elviselhetetlenek-e. A Törvényszék nagyobb jelentőséget tulajdonított a kibocsátási jogok kereskedelmének rendszere által követett általános céloknak, mint az egyéni alapvető jogoknak.

49 — Lásd a Bíróság eljárási szabályzata 170. cikkének (1) bekezdését. E tekintetben lásd még: Alliance One International kontra Bizottság ítélet (C-668/11 P, EU:C:2013:614, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 — Schmidberger-ítélet (C-112/00, EU:C:2003:333, 81. pont); Agrarproduktion Staebelow ítélet (C-504/04, EU:C:2006:30, 37. pont).

77. A második részben a DK Recycling és az Arctic Paper előadják, hogy a Törvényszék nem vette kellő mértékben figyelembe a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az arányosság elve megköveteli, hogy a terhek enyhítését célzó átmeneti intézkedéseket fogadjanak el annak elkerülése érdekében, hogy a harmonizációs folyamatban egyes konkrét piaci szereplőkre olyan terheket helyezzenek, amelyek ezen utóbbiakat létükben fenyegetik.[51] A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiányában a 2011/78 határozat nem vette figyelembe azon vállalkozások helyzetét, amelyek számára a kibocsátási egységek rendszere túlzott gazdasági terhekkel jár, és nem tartalmaz semmilyen olyan intézkedést, amely alkalmas lenne elégséges egyéni védelem biztosítására az alapvető jogokat érintő elfogadhatatlan beavatkozásokkal szemben.

78. A harmadik részben a DK Recycling és az Arctic Paper előadják, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak kifejeződése, az EUSZ 6. cikk (3) bekezdésének és a Charta 52. cikke (4) bekezdésének megfelelően. A Törvényszék tehát tévesen alkalmazta a jogot, amikor figyelmen kívül hagyta az ilyen klauzula előírásának a német jogban a Bundesverfassungericht (alkotmánybíróság, Németország) által elismert szükségességére vonatkozóan a fellebbezők által előadott érveket.

79. E jogalap három részével a DK Recycling és az Arctic Paper lényegileg arra hivatkoznak, hogy a Törvényszék megsértette az alapvető jogaikat, amikor nem szankcionálta a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiányát a 2011/278 határozatban. A jelen indítvány 35., 72. és 74. pontjában ismertetett megfontolások fényében úgy vélem, hogy e jogalapot egészében el kell utasítani, mint hatástalant. Az alábbi okfejtésekben tömören, másodlagos jelleggel kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a három rész mindenféleképpen megalapozatlan.

80. Az első részt illetően rámutatok, hogy a szóban forgó megtámadott ítéletekben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiánya beavatkozást jelent az alapvető jogokba, amely azonban igazolt a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján. Elemzésében a Törvényszék mérlegelte az érintett érdekeket, teljes mértékben figyelembe véve mind a szabályozás által követett célokat, mind a létesítmények üzemeltetőinek alapvető érdekeit. Még konkrétan a fellebbezők sajátos helyzetére is hivatkozott.[52] Ezenkívül a DK Recycling által hivatkozott ítélkezési gyakorlat álláspontom szerint nem alapozhatja meg azt az érvet, amely szerint a Törvényszék elemzésében megsértette az alapvető jogoknak a Charta 16. és 17. cikkében garantált tartalmát, illetve védelmi szintjét.[53]

81. A második részt illetően kétlem, hogy a jelen esetben releváns lenne a DK Recycling és az Arctic Paper által hivatkozott ítélkezési gyakorlat. A T. Port-ítélet (C-68/95, EU:C:1996:452) ugyanis egy olyan helyzetet érintett, amelyben egy közösségi rendelet kifejezetten a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozott.[54] Márpedig ez a jelen esetben nyilvánvalóan nem áll fenn, így a hivatkozott ítélkezési gyakorlat nem alkalmas a Törvényszék elemzésének megkérdőjelezésére.

51 — T. Port-ítélet (C-68/95, EU:C:1996:452, 37., 38. és 43. pont).

52 — Lásd: a DK Recycling esetében: DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 88. pont); az Arctic Paper esetében: Arctic Paper und Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 87. pont).

53 — Ami konkrétan a vállalkozás szabadságának (a Charta 16. cikke) korlátozásait illeti, lásd: Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. és azt követő pontok); Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 56–59. pont); ami a tulajdonhoz való jog (a Charta 17. cikke) korlátozását illeti, konkrétan a környezet védelmének előmozdítása érdekében, lásd: ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 80. és azt követő pontok).

54 — Konkrétan a banánpiac közös szervezéséről szóló, 1993. február 13-i 404/94/EGK tanácsi rendelet (HL L 47., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 13. kötet, 388. o.) 30. cikke.

82. A harmadik részt illetően véleményem szerint elegendő azt megállapítani, hogy az iratokban nem szerepel olyan elem, amely alapján a német jogalkotó által elfogadotthoz hasonló, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó szabály a tagállamok közös alkotmányos hagyományai kifejeződésének minősülne. A DK Recycling és az Arctic Paper nem terjesztenek elő olyan körülményt, amely a tagállamok jogrendjében az állítólagosan a Bundesverfassunggericht (szövetségi alkotmánybíróság, Németország) által követett értelmezés mellett szóló „uralkodó tendenciára" mutatna rá. [55]

2. A második, a 2011/278 határozat arányos jellegének elemzésére vonatkozó hibákra alapított jogalapról

83. Az első részben a DK Recycling és az Arctic Paper vitatják a Törvényszéknek a 2011/278 irányelv annak ellenére megfelelő jellegére vonatkozó következtetését, hogy hiányzik a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula. [56] Azt kifogásolják, hogy a Törvényszék nem vizsgálta meg, hogy e határozat alkalmas-e arra, hogy elegendő egyéni védelmet biztosítson az alapvető jogok aránytalan megsértéseivel szemben. Ezenkívül a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek 2003/87 irányelv (5) preambulumbekezdéséből következő védelmének egyéni dimenzióját.

84. A második részben a DK Recycling és az Arctic Paper vitatják a Törvényszék azon következtetését, amely szerint a 2011/278 határozatban előírt kiosztási rendszer a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiánya ellenére szigorú értelemben nem aránytalan. Egyrészt a Törvényszék elmulasztott kitérni az esetlegesen a konkrét helyzetekben előálló kivételes kényszerekre, és ezáltal elmulasztotta figyelembe venni azt, hogy a mérlegelés során kellő védelmet kell biztosítani az egyéni jogok számára. Ennek eredményeként tévesen ítélte meg az ezen érdekek közötti megfelelő egyensúlyt. Másrészt a DK Recycling és az Arctic Paper vitatják, hogy: (i) a kiosztási rendszer kevésbé ösztönöz a kibocsátások alkalmazkodásra irányuló gazdasági vagy műszaki intézkedések révén történő csökkentésére, (ii) a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula összeegyeztethetetlen a szennyező fizet elvével, valamint (iii) a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (6) bekezdését olyan rendelkezésnek kell tekinteni, amelynek hatása a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere által eredményezett kényszer enyhítése. [57]

85. E jogalap lényegileg a Törvényszék azon következtetésének vitatására irányul, amely szerint az alapvető jogokba való, abból eredő beavatkozás, hogy a 2011/278 határozatból hiányzik a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula, nem aránytalan a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere által követett célokra figyelemmel. Mivel e jogalap a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulának a 2011/278 határozatban fennálló hiányára vonatkozik, a jelen indítvány fenti 35., 72. és 74. pontjában szereplő megfontolásokból az következik, hogy azt el kell utasítani mint hatástalant. Másodlagosan úgy vélem, hogy e jogalap nem megalapozott. [58]

86. Az első rész tekintetében a Törvényszék által a 2011/278 határozatnak az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszere céljainak elérésére való alkalmassága tekintetében végzett vizsgálat álláspontom szerint mentes a hibáktól. A Törvényszék az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően azonosította ezen rendszer céljait és részcéljait, valamint állapította meg azt, hogy a

55 — Lásd e tekintetben: Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ítélet (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 74. pont); Kokott főtanácsnok Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-550/07 P, EU:C:2010:229, 93–96. pont); Bot főtanácsnok Melloni ügyre vonatkozó indítványa (C-399/11, EU:C:2012:600, 29. lábjegyzet).

56 — A DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 70. pont); az Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 69. pont).

57 — Lásd: a DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833, 89., 78. és 82. pont); az Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 88., 77. és 81. pont).

58 — Az alapvető jogok kapcsán megállapított beavatkozás arányosságának ellenőrzése kapcsán lásd: Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. és azt követő pontok); Kokott főtanácsnok Philip Morris Brands és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-547/14, EU:C:2015:853, 46. és azt követő pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

2011/278 határozatban szereplő, az ingyenes kiosztásra vonatkozó szabályok a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiányában alkalmasak e célok elérésére.[59] A fellebbezésekben kifejtettekkel ellentétben úgy vélem, hogy a 2003/87 irányelv (5) preambulumbekezdésében feltüntetett cél a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek egészében vett védelmére vonatkozik, és nem terjed ki az adott helyzetben, többek között pénzügyi nehézségben lévő valamennyi létesítmény védelmére.

87. Ami a második részt illeti, az a körülmény, hogy az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának szabályai – amelyek ágazati alapon meghatározott, általános alkalmazandó objektív paramétereken alapulnak, és nem vesznek figyelembe a konkrét egyedi helyzetekre vonatkozó sajátos körülményeket –[60] nem tartalmaznak a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát, semmiképpen nem jelenti azt, hogy az e szabályokat által előírt terhek túlzottak a követett célokhoz képest. Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a környezetvédelem azon közérdekű célok között szerepel, amelyek igazolhatják az alapvető jogok korlátozását,[61] valamint, hogy e cél megvalósítása attól a szigortól függ, amellyel az e célra irányuló általános szabályokat alkalmazzák.[62] Márpedig, ahogy arra a Törvényszék megalapozottan rámutatott, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula, amely az egyedi körülményeket figyelembe veszi, e szigor enyhítésének a kockázatával járna.[63] Másrészt az a tény, hogy az ilyen szabályok súlyosabban érinthetnek egyes vállalkozásokat, mint másokat, nem eredményezi azt, hogy azok aránytalan jellegűek lesznek. Az ilyen általános szabályok jellegéből fakad ugyanis, hogy bizonyos létesítményekre nagyobb hatással vannak, mint más létesítményekre.[64] Végül álláspontom szerint mind a Törvényszék szennyező fizet elvére vonatkozó elemzése,[65] mind pedig a részéről a különleges szabályokra, így a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (12) bekezdésére való hivatkozás mentes a hibáktól.

88. Következésképpen, mivel álláspontom a DK Recycling és az Arctic Paper által fellebbezéseikben előterjesztett két jogalap hatástalan, azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a fellebbezéseket mint hatástalanokat.

D – *A Raffinerie Heide fellebbezéséről (C-564/14 P. sz. ügy)*

1. Az első, arra alapított jogalapról, hogy a Törvényszék megsértette a meghallgatáshoz való jogot, valamint az indokolási kötelezettségét

89. A Raffinerie Heide azt kifogásolja, hogy a Törvényszék nem foglalt állást az arra alapított jogalapjáról, hogy a Bizottság tévesen tagadta meg a diszkrecionális jogkörének az abból a célból való gyakorlását, hogy az alapvető jogok fényében megvizsgálja a német hatóságok által előterjesztett „túlzott nehézségekkel jellemzett eseteket”, melyek között a Raffinerie Heide esete is szerepelt.

90. A megtámadott ítéletben a Törvényszék megállapította egyrészt azt, hogy a 2011/278 határozat nem tette lehetővé a Bizottság számára, hogy engedélyezze az ingyenes kibocsátási egységek kiosztását egy túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján. Másrészt megállapította, hogy amennyiben egy tagállam egy létesítmény részére olyan ingyenes kibocsátási egységeket oszt ki,

59 — Lásd: DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833) 63–64. és 66–68. pont; Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828) 62–65. és 65–68. pont.

60 — Lásd a jelen indítvány 54. pontját.

61 — ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 — Lásd ebben az értelemben, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét illetően: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet (C-203/12, EU:C:2013:664, 26. pont).

63 — Lásd: DK Recycling und Roheisen GmbH kontra Bizottság ítélet (T-630/13, EU:T:2014:833) 89. pont; Arctic Paper Mochenwangen kontra Bizottság ítélet (T-634/13, EU:T:2014:828, 88. pont).

64 — Lásd: Lengyelország kontra Bizottság ítélet (T-370/11, EU:T:2013:113, 85. és 105. pont). E szabályok aránytalansága adott esetben esetlegesen az előzetes referenciaértékek hibás számításából eredhet. Ilyen érvre azonban a szóban forgó fellebbezésekben nem hivatkoztak.

65 — Azt semmiképpen sem kérdőjelezheti meg a Standley és társai ítélet (C-293/97, EU:C:1999:215) fellebbezésekben hivatkozott 52. pontja.

amelyeket nem a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében, és így a 2011/278 határozatban hivatkozott szabályoknak megfelelően számítottak ki, akkor a Bizottság a 2003/87 irányelv 11. cikkének (3) bekezdése alapján köteles megtagadni e létesítmény felvételét, anélkül, hogy e tekintetben mérlegelési jogkörrel rendelkezne.[66]

91. E megállapításokból kitűnik, hogy a Bizottság – anélkül, hogy mérlegelési jogkörrel rendelkezett volna – köteles volt megtagadni a szóban forgó létesítmények felvételét, és nem vizsgálhatta volna meg egyedileg azokat az eseteket, amelyeket a német hatóságok a 2011/278 határozatban szereplő szabályok körén kívül terjesztettek elé. A 2003/87 irányelv fent említett szabályainak jogellenességére való hivatkozás hiányában a Törvényszék e megállapításai álláspontom szerint elegendőek a Raffinerie Heide által előtte hivatkozott érv megválaszolására. E körülmények között a Raffinerie Heide nem hivatkozhat a meghallgatáshoz való joga, illetve az indokolási kötelezettség megsértésére. E jogalapot tehát el kell utasítani.

2. A második, a 2003/87 irányelv 10a. cikkének és 11. cikke (3) bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

92. Az első részben a Raffinerie Heide előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a 2011/278 határozat kizárja további ingyenes kibocsátási egységeknek a túlzott nehézségekkel jellemzett egyedi esetekben való kiosztását, és e tekintetben semmilyen mérlegelési jogkört nem biztosít a Bizottság számára. A második részben a Raffinerie Heide előadja, hogy a vitatott határozat elfogadása során a Bizottság a 2003/87 irányelv 11. cikkének (3) bekezdése alapján további ingyenes kibocsátási egységeket oszthatott volna ki a túlzott nehézségekkel jellemzett helyzetben levő létesítményeknek.

93. A jelen indítvány 43–71. pontjában ismertetett megfontolásokból kitűnik, hogy a Bizottság nem volt felhatalmazva arra, hogy a 2011/278 határozatban ingyenes kibocsátási egységek kiosztását írja elő egy túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján. Következésképpen az első részt el kell utasítani. Az említett megfontolásokból az is kitűnik, hogy a kibocsátási egységek ilyen klauzulán alapuló ingyenes kiosztása összeegyeztethetetlen egy, a 2003/87 irányelv alapvető fontosságú elemét alkotó részcéllal. Ebből következik, hogy ezen irányelv egyetlen más rendelkezése sem képezheti ilyen kiosztás alapját. Következésképpen a második részt is el kell utasítani.

3. A harmadik, az uniós intézményeket terhelő, az alapvető jogokkal összeegyeztethető értelmezési kötelezettség megsértésére alapított jogalapról

94. Harmadik jogalapja keretében a Raffinerie Heide előadja, hogy a Törvényszék megsértette a Bizottságot terhelő, az alapvető jogokkal összeegyeztethető értelmezési kötelezettséget, és ennélfogva megsértette a Charta 51. cikkének (1) bekezdését. Noha a 2011/278 határozatot úgy tekintették, hogy az nem biztosít semmilyen mérlegelési jogkört a Bizottság számára a túlzott nehézségekkel jellemzett helyzetek figyelembevétele érdekében, a Bizottság a 2003/87 irányelvet köteles volt az alapvető jogok fényében értelmezni, következésképpen arra is köteles volt, hogy figyelembe vegye az elé terjesztett túlzott nehézségekkel jellemzett helyzeteket, köztük a Raffinerie Heide helyzetét. Az intézményeket terhelő, az alapvető jogokkal összeegyeztethető értelmezési kötelezettségtől való eltérés nem igazolható azzal az indokkal, hogy a Bizottság nem rendelkezett erre felhatalmazással.

66 — Lásd: Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 41–44. pont).

95. Rá kell mutatni, hogy e jogalapra nem hivatkoztak a Törvényszék előtt, és nem is magából a megtámadott ítéletből következik.[67] E körülmények között, mivel a jogvita tárgyát módosítja, azt elfogadhatatlannak kell tekinteni.[68]

4. A negyedik, a bizonyítékok elferdítésére alapított jogalapról

96. A Raffinerie Heide úgy ítéli meg, hogy a Törvényszék elferdítette az általa arra vonatkozóan benyújtott bizonyítékokat, hogy helyzete *vis maiort* valósít meg. E bizonyítékok között hivatkozik arra, hogy 2011-ben egy adminisztratív kötelezettség folytán beruházásokat végzett, hogy e beruházásokat a környezet védelmét célzó intézkedés érdekében használta fel, hogy hitelt kellett felvennie e beruházások finanszírozásának biztosítása érdekében, valamint arra, hogy kérte a német hatóságoktól, hogy ismerjék el a túlzott nehézségekkel jellemzett eset fennállását, amelyre azok pozitív választ adtak.

97. E jogalap álláspontom szerint nyilvánvalóan megalapozatlan. A bizonyítékok elferdítése csak akkor valósul meg, ha a meglévő bizonyítékok értékelése új bizonyítékok felhasználásának szükségessége nélkül is nyilvánvalóan tévesnek tűnik.[69] Márpedig a Raffinerie Heidét érintő megtámadott ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830) 45. pontjában a Törvényszék hiba elkövetése nélkül ismertette azokat az indokokat, amelyek miatt úgy ítélte meg, hogy a Raffinerie Heide nem volt *vis maior* helyzetben.

5. Az ötödik, az alapvető jogok és az arányossági teszt azáltal történő megsértésére alapított jogalapról, hogy a 2011/78 határozat nem tartalmaz a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát

98. Az első részben a Raffinerie Heide vitatja a Törvényszéknek a 2011/278 határozat megfelelő jellegére vonatkozó elemzését. A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiányában e határozat: (i) nem tartalmaz semmilyen, a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek megőrzésére irányuló részcélnak megfelelő rendelkezést, sőt sérti azt; (ii) ellentétes a fokozatos alkalmazkodás céljával, mivel azokat a létesítményeket, amelyek nem rendelkeznek pénzügyi forrásokkal teljesítményük javítására, be kell zárni; (iii) ilyen módon ösztönzi a termelés áthelyezését a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerén kívül álló harmadik országokba, és (iv) arra kényszeríti a bizonytalan helyzetben levő, de teljesítő létesítményeket, hogy elhagyják a piacot.

99. A második részben a Raffinerie Heide vitatja a Törvényszéknek a 2011/278 határozat szükséges jellegére vonatkozó elemzését. Egyrészt a Törvényszék megfordította a bizonyítási terhet, amikor azt követelte meg, hogy az alapvető jogok jogosultja bizonyítsa jogai megállapított megsértésének szükségességét, holott az uniós intézménynek kell bizonyítania azt, hogy az intézkedése összeegyeztethető az arányosság elvével. Másrészt, ha a Bizottság figyelembe venne túlzott nehézségekkel jellemzett, pontos és körülhatárolt eseteket, az kevésbé korlátozó intézkedés lenne, mint azok elemzésének általános elutasítása.

100. A harmadik részben a Raffinerie Heide vitatja a Törvényszéknek a 2011/278 határozat szigorú értelemben vett arányosságára vonatkozó elemzését. Először is a 2011/278 határozatban nem szerepel, hogy a Törvényszék által megkövetelt mérlegelést elvégezték volna. Másodszor, a Törvényszék téves szempontot alkalmazott az arányosság értékelésére. A Törvényszék által a megtámadott ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830) 82–86. pontjában hivatkozott intézkedések olyan általános szabályok, amelyek csupán az alapvető jogoknak a 2003/87 irányelv által okozott sérelmének a kiküszöbölésére irányulnak, de nem alkalmasak az alapvető jogok korlátozásának igazolására a jelen ügyben.

67 — Bizottság és társai kontra Siemens Österreich és társai ítélet (C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2014:256, 102. pont); Areva és társai kontra Bizottság ítélet (C-247/11 P és C-253/11 P, EU:C:2014:257, 118. és 170. pont).

68 — Lásd: a jelen indítvány 72. pontja és 49. lábjegyzete.

69 — Lásd többek között: The Sunrider Corporation kontra OHIM végzés (C-142/14 P, EU:C:2015:371, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

Harmadszor, amikor az említett megtámadott ítélet 88. pontjában úgy ítélte meg, hogy a 2011/278 határozat csak akkor aránytalan, ha „tipikusan” fenyegeti a létesítmények üzemeltetőinek fennmaradását, a Törvényszék téves szempontot alkalmazott, és figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula a konkrét esetekben felmerülő olyan atipikus következmények figyelembevételére irányul, amelyeket közhatalmi intézkedések okozhatnak. Ezenkívül a Raffinerie Heide szerint az egyedi helyzetének az említett megtámadott ítélet 89. pontjában szereplő vázlatos ismertetése nem tette lehetővé annak alátámasztását, hogy esetében a 2011/278 határozat alkalmazása arányos. A Törvényszék nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a 2011/278 határozatban szereplő szabályok minden esetben megfelelőek-e. A T. Port-ítélet (C-68/95, EU:C:1996:452) megerősítette, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett helyzetek vizsgálata esetről esetre abszolút szükségesnek bizonyulhat a közös piacszervezés arányos jellegének garantálása érdekében.

101. E jogalap lényegileg a Törvényszék azon következtetésének vitatására irányul, amely szerint az alapvető jogokat érintő, abból fakadó beavatkozás, hogy a 2011/278 határozat nem tartalmaz a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulát, a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere által követett célokra figyelemmel nem aránytalan. Mivel e jogalap azon alapul, hogy a 2011/278 határozat nem tartalmaz ilyen klauzulát, a jelen indítvány 35., 72. és 74. pontjából kitűnik, hogy azt el kell utasítani mint hatástalant. Másodlagosan úgy vélem, hogy e jogalap nem megalapozott.

102. Az első részt illetően a Bizottsághoz hasonlóan rá kell mutatni, hogy a 2003/87 irányelv maga tartalmaz a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek megőrzésére irányuló részcélnak megfelelő, illetve az áthelyezés elkerülését célzó rendelkezéseket.[70] Az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának kialakítása továbbá önmagában véve a létesítmények kereskedelmi rendszerhez való fokozatos alkalmazkodást célozza, de e cél elérése tekintetében meg kell felelni a 2003/87 irányelv céljainak és részcéljainak. Márpedig több alkalommal rámutattam, hogy a Raffinerie Heide által javasolthoz hasonló klauzula összeegyeztethetetlen a verseny megőrzésének részcéljával. Végül, mivel az előzetes referenciaértékek meghatározására szolgáló elvek rögzítésének kiindulópontja a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (2) bekezdése szerint az ágazat vagy alágazat közösségi létesítményei leghatékonyabb 10%-ának átlagteljesítménye, meg kell állapítani, hogy a Raffinerie Heide állításával ellentétben az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának rendszere a nagyobb teljesítményt nyújtó létesítmények előnyben részesítésére irányul.

103. A második rész első elemét illetően rá kell mutatni, hogy a megtámadott ítéletnek (T631/13, EU:T:2014:830) a Raffinerie Heide által hivatkozott 72. és 73. pontjában a Törvényszék nem fordította meg a bizonyítási terhet, pusztán egy a 2011/278 határozat szükségességére vonatkozó olyan érvre válaszolt, amelynek alapját az azt előadó Raffinerie Heidének kellett bizonyítania. A második elem pontosan megismétli a Törvényszék előtt már előadott érvelést, amelyet az hiba elkövetése nélkül utasított el.[71]

104. A harmadik rész kapcsán rá kell mutatni először arra, hogy az, hogy a 2011/278 határozat preambulumbekezdései nem említik kifejezetten a szóban forgó érdekek mérlegelését, nem jelenti azt, hogy a Bizottság e határozatban nem végzett ilyen mérlegelést. Másodszor, a Raffinerie Heide nem vitatja a Törvényszék azon, az említett megtámadott ítélet 89. pontjában szereplő megállapítását, amely szerint e fellebbező nehézségei saját gazdasági és pénzügyi magatartásából erednek. Ami a harmadik elemet illeti, visszautalok a jelen indítvány 81. és 87. pontjában szereplő megfontolásokra.

105. Következésképpen, a fentiek összességének fényében a Raffinerie Heide fellebbezésének elutasítását javaslom.

70 — Lásd: Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 82. és azt követő pontok).

71 — Lásd: Raffinerie Heide kontra Bizottság ítélet (T-631/13, EU:T:2014:830, 72. és 73. pont).

E – *A Romonta fellebbezéséről (C-565/14. P. sz. ügy)*

1. Az első, a 2011/278 határozat értelmezése során történt téves jogalkalmazására és az arányosság elvének téves alkalmazására irányuló jogalapról

106. Az első részben a Romonta előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy értelmezte a 2011/278 határozatot, hogy az kimerítő jellegű, és ilyen módon azt állapította meg, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula alapján kért további kibocsátási egységek kiosztása az e határozatban szereplő kifejezett feltüntetése hiányában kizárt. A Romonta szerint a további kibocsátási egységek kiosztásának még ilyen klauzula hiányában is meg kellett volna történnie, mivel ebben az ügyben *vis maior* miatt bekövetkezett túlzott nehézségekkel jellemzett esetről volt szó. A fizetésképtelenség kockázata ugyanis nem volt előre látható, mivel az csak 2011-ben vált valószínűvé, amikor a Bizottság úgy döntött, hogy nem határoz meg termékreferenciát a lignitviaszra. E kockázat továbbá elkerülhetetlen volt, mivel műszaki okokból a Romonta nem tudott volna más tüzelőanyagokra átállni termelésének biztosítása érdekében.

107. E tekintetben, a 2011/278 határozat kimerítő jellegét illetően, a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének szövegéből, amely „közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedésekre” hivatkozik, egyértelműen kitűnik, hogy az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának a 2011/278 határozatban rögzített szabályai olyan teljes harmonizációt végeznek, amely semmilyen teret sem hagy nemzeti szabályoknak. E szabályok tehát kimerítő jellegűek.

108. Ezenfelül, ahogy arra a Törvényszék is rámutatott, az ítélkezési gyakorlat szerint a *vis maior* előfeltétele egy olyan befolyásolhatatlan és elháríthatatlan külső ok, amely objektíve lehetetlenné teszi, hogy az érintett személyek teljesíteni tudják kötelezettségeiket. [72]

109. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából azonban kitűnik, hogy a *vis maior* fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az olyan, rendkívüli és előreláthatatlan, az arra hivatkozón kívül álló körülményekre vonatkozik, amelyek következményeit a legnagyobb gondosság mellett sem lehet elkerülni. [73] Márpedig egyetértek a Törvényszéknek az egyébként a Romonta által sem vitatott álláspontjával, amely szerint annak a puszta kockázata, hogy a vállalkozás fizetésképtelenné válik és megfelelő eszközök hiányában nem tud eleget tenni átadási kötelezettségének, nem elegendő a *vis maiort* képező körülmények fennállásának megállapításához. Ez elegendő az első rész elutasításához.

110. A második részben a Romonta másodlagosan úgy ítéli meg, hogy a Törvényszék pontatlanul alkalmazta az arányosság elvét a 2011/278 határozat megfelelő jellegének értékelése során. E rész három elemre oszlik. Először is a Romonta a Törvényszékkel ellentétben úgy ítéli meg, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula nem ellentétes a szennyező fizet elvével, azon kettős indok alapján, hogy az utóbbi nem élvez elsőbbséget az arányosság elvéhez képest, valamint, hogy az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának rendszere nem a szennyező fizet elvre jellemző ok-okozati összefüggés alapján működik, hanem a terméktől és az iparpolitikai döntésektől függően. A Romonta továbbá úgy ítéli meg, hogy az iparág javát szolgáló intézkedések elégtelenek a terhek kompenzálására és a 2011/278 határozat megfelelő jellegének igazolására. Végezetül előadja, hogy a Törvényszék megsértette a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében rögzített arányosság elvének „egyedi tartalmát”, amikor nem vette figyelembe a túlzott nehézségeket elszenvedő vállalkozások egyedi helyzetét a határozat megfelelő jellegének elemzése során.

72 — Lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet (C-203/12, EU:C:2013:664, 31. pont); Romonta kontra Bizottság ítélet (T-614/13, EU:T:2014:835, 48. pont).

73 — Eurofit-ítélet (C-99/12, EU:C:2013:487, 31. pont). A Bíróság ilyen módon elismerte, hogy az egyszerű belső zavar nem minősülhet ilyen körülménynek. Lásd: Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet (C-203/12, EU:C:2013:664, 31. pont).

111. E második rész lényegileg a Törvényszék azon megállapításának vitatására irányul, amely szerint az alapvető jogokba való, abból eredő beavatkozás, hogy a 2011/278 határozatból hiányzik a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula, nem aránytalan. A jelen indítvány fenti 35., 72. és 74. pontjában szereplő megfontolások fényében e jogalapot mint hatástalant el kell utasítani. Másodlagosan úgy vélem, hogy e jogalap semmiképpen sem megalapozott.

112. Az első elemet illetően már rámutattam, hogy helyesnek tartom a Törvényszéknek a szennyező fizet elvére vonatkozó elemzését. Ezt az elemzést nem kérdőjelezheti meg a Standley és társai ítéletre [74] való hivatkozás, amelyen a Romonta első érve alapul. Ezenkívül a második érvet illetően, mivel a szennyező fizet elve az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében úgy szerepel, mint az Unió környezetpolitikájának egyik vezérelve, egyértelmű, hogy minden másodlagos jogi szabályozásnak meg kell felelnie ezen elvnek. A második és a harmadik elemet illetően visszautalok a jelen indítvány 87. pontjára.

113. E megállapítások összességének fényében az első jogalapot el kell utasítani.

2. A második, az alapvető jogok megsértésére alapított jogalapról

114. A Romonta előadja, hogy a Törvényszék megsértette a foglalkozás megválasztásának a szabadságát, illetve a tulajdonhoz való jogát, melyeket a Charta 15. és 16. cikke ír elő. Előadja, hogy a Törvényszék tévesen tekintette úgy, hogy a 2011/278 határozatban a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiánya nem érinti a Romonta alapvető jogainak a lényeges tartalmát, tekintve, hogy az ilyen klauzula hiánya olyan jogsértést jelent, amelynek hatása egyenértékű a szakmai tevékenység gyakorlásának közvetlen tilalmával, illetve a tulajdontól való megfosztással, mivel a Romonta nem folytathatja tevékenységét.

115. E jogalappal a Romonta előadja, hogy a Törvényszék megsértette az alapvető jogait, amikor nem szankcionálta a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzulának a 2011/278 határozatban fennálló hiányát. A jelen indítvány 35., 72. és 74. pontjában ismertetett megfontolások fényében úgy vélem, hogy e jogalap hatástalan. Másodlagosan úgy vélem, hogy az megalapozatlan. A szóban forgó megtámadott ítélet 61. pontjában ugyanis a Törvényszék megalapozottan állapította meg, hogy a 2011/278 határozatban a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiánya nem érinti sem a foglalkozás megválasztása szabadságának és a vállalkozás szabadságának, sem pedig a tulajdonhoz való jognak a lényeges tartalmát, mivel nem akadályozza meg a szakmai és vállalkozási tevékenységnek mint olyannak a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerébe tartozó létesítmények üzemeltetői általi gyakorlását, és nem is fosztja meg ezen utóbbiakat tulajdonuktól. Ezt a jogalapot tehát el kell utasítani.

3. A harmadik, a szubszidiaritás elvének megsértésére alapított jogalapról

116. A Romonta előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, mivel nem állapította meg a szubszidiaritás elvének a megsértését. Álláspontja szerint a 2011/278 határozat a környezetvédelem területére vonatkozik, amely a megosztott hatáskörök körébe tartozik. Márpedig az Unió által nem gyakorolt megosztott hatáskörök a tagállamokat illetik. A Törvényszék által kimondottakkal ellentétben a 2011/278 irányelv nem állapított meg kimerítő kiosztási szabályokat. A túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula hiánya olyan szabályozási hézag, amely lehetővé tette Németországi Szövetségi Köztársaság számára, hogy jogszabályt alkosson e kérdéssel kapcsolatban, a Romonta vonatkozásában a szabályozási célok elérése érdekében.

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, 52. pont.

117. A szubszidiaritás elve szerint, melyet az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének az EUMSZ 5. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett második mondata ír elő, azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (EUSZ 5. cikk (3) bekezdése).

118. E tekintetben egyrészt rá kell mutatni, hogy a Romonta érvelésének előfeltevése téves. Ahogy ugyanis a jelen indítvány 107. pontjában megállapítottam, a Törvényszék nem követett el hibát, amikor megállapította, hogy a 2011/278 határozat kimerítő jellegű. Másrészt fellebbezésében a Romonta még csak meg sem próbálja cáfolni a Törvényszék azon, a megtámadott ítélet 106. pontjában szereplő megállapítását, amely szerint nem vitatta azt, hogy a kibocsátási egységek uniós kereskedelmi rendszerének a 2003/87 irányelvvel való létrehozását nem lehet a tagállamok egyéni tevékenysége révén megfelelően elérni, és hogy e rendszer létrehozása terjedelme és hatásai miatt uniós szinten jobban megvalósítható. Ilyen körülmények között e jogalapot el kell utasítani.

4. A negyedik, az ellentmondásos és elégtelen indokoláson alapuló jogalapról

119. Először is a Romonta előadja, hogy a Törvényszék azon, a Romonta által megtámadott ítélet 70. pontjában szereplő megállapítása, amely szerint a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula megléte esetén a létesítmények üzemeltetői kevésbé lennének ösztönözve kibocsátásaik csökkentésére, ellentmondásban áll a Törvényszék egy másik, a Romonta által megtámadott ítélet 81. pontjában szereplő megállapításával, amely szerint az említett klauzula alapján a további kibocsátási egységek kiosztása valamennyi érintett ágazatban és alágazatban az egységes ágazatközi korrekciós tényező alkalmazása miatt a többi üzemeltetőnek ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek számának csökkenésével járna. A Romonta előadja, hogy az ilyen klauzula nem azt eredményezné, hogy kisebb lenne az ösztönzés a kibocsátások csökkentésére, hanem azt, hogy a szóban forgó ösztönzés elmozdulna a nagyobb teljesítményű üzemeltetők felé. Másodszor a Romonta úgy ítéli meg, hogy a Törvényszék nem elemezte kellő mértékben a kibocsátások harmadik országokba való áthelyezésének kockázatát. E tekintetben nem vette kellően figyelembe az éghajlatváltozásokkal szembeni világméretű védekezés célját. Harmadszor a Romonta úgy ítéli meg, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 89. pontjában is ellentmondásba keveredik, amikor egyrészt azt állítja, hogy a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula a vállalkozás saját gazdálkodásából eredő gazdasági és pénzügyi nehézségek leküzdését szolgálja, másrészt pedig a 90. pontban azt, hogy a Romonta gazdasági nehézségei kizárólag abból erednek, hogy a gázhoz, nem pedig a lignitviaszhoz kapcsolódó hő-referenciaértéket alkalmaztak, vagyis a Bizottságnak betudható körülményből.

120. E tekintetben először is nincs semmilyen ellentmondás a szóban forgó megtámadott ítélet 70. és 81. pontjában szereplő megfontolások között. Ahogy a Törvényszéknek az utóbbi pontban rögzített okfejtéséből kitűnik, a túlzott nehézségekkel jellemzett esetekre vonatkozó klauzula bevezetése növelné a nagyobb teljesítménnyel rendelkező vállalkozások számára a kibocsátások csökkentése érdekében szükségszerű alkalmazkodásból eredő költségeket, ami ellentétes a környezeti területen alapelvnek számító szennyező fizet elvével. Ez az állítás teljes mértében összhangban van a 70. pontban szereplő állítással. Másodszor, nem érzékelek semmilyen hibát a Törvényszék által a szóban forgó megtámadott ítélet 71. pontjában követett okfejtésben. Harmadszor, a szóban forgó megtámadott ítélet 90. pontjának a Romonta érvelésében hivatkozott első mondatában a Törvényszék pusztán megismételte az előbbi érvét, és valójában nem állapította meg a Romonta gazdasági nehézségeinek okait.

121. A fentiekre figyelemmel ezt a jogalapot is el kell utasítani, és ebből következően el kell utasítani a Romonta fellebbezésének egészét.

VI – A költségekről

122. A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről. E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése, amelyet e szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A fellebbezőket, mivel pervesztesek lettek, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségeik, valamint a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

VII – Végkövetkeztetések

123. A fenti megfontolásokra tekintettel javaslom, hogy a Bíróság:

– a C-540/14. P. sz. ügyben utasítsa el a DK Recycling und Roheisen GmbH fellebbezését, és az említett társaságot kötelezze a költségek viselésére;

– a C-551/14. P. sz. ügyben utasítsa el az Arctic Paper Mochenwangen GmbH fellebbezését, és az említett társaságot kötelezze a költségek viselésére;

– a C-564/14. P. sz. ügyben utasítsa el a Raffinerie Heide GmbH fellebbezését, és az említett társaságot kötelezze a költségek viselésére;

– a C-565/14. P. sz. ügyben utasítsa el a Romonta GmbH fellebbezését, és az említett társaságot kötelezze a költségek viselésére.