M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. május 21. [1]

1. A jelen előzetes döntéshozatalra utaló végzés tárgyát képező kérdés az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei egy közösségi irányelv által létrehozott kereskedelmi rendszerének az egyenlő bánásmód elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozik, és tényállási elemek összetett mérlegelését teszi szükségessé. Visszásnak tűnhet, hogy ilyen technikai jellegű kérdés egy, a nemzeti alkotmányjog és a közösségi jog közötti viszonyra vonatkozó, nagy jelentőséggel bíró ítéleten alapul. Közel húsz évvel a Nicolo-ügyben [2], ugyanezen, előzetes döntéshozatali kérdést előterjesztő bíróság által hozott, a közösségi jognak a nemzeti joggal szembeni elsőbbségét megállapító ítélet kihirdetését követően az Arcelor-ügyben az Assemblée du contentieux du Conseil d'État által 2007. február 8-án hozott ítélet ugyanis a francia alkotmány és a közösségi jog viszonyát, valamint a Bíróság és a francia közigazgatási bíróság közötti együttműködés módjait elvi szinten világosan meghatározza arra az esetre nézve, ha ez utóbbit egy közösségi irányelv alkotmányossága bírálatának tárgyában keresik meg. A nyilvánvaló paradoxon tehát azzal függ össze – amint látni fogjuk –, hogy az egyenlő bánásmód közösségi elve szempontjából az irányelv érvényességének megkérdőjelezése ezen irányelv alkotmányosságának vitatásából ered. A jelen ügy tehát alkalmat ad a Bíróságnak arra, hogy a maga részéről meghatározza a nemzeti alkotmányok és a közösségi jog közötti viszony természetét. Ily módon eloszlathat az esetleges ütközésre vonatkozó bizonyos félelmeket, amelyek – amint látni fogjuk – tekintettel a közös alkotmányos alapokra, amelyeken a nemzeti és közösségi jogrendek nyugszanak, teljes mértékben alaptalanok.

2. Maga az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés sem jelentéktelen. Olyan jogszabály jogszerűségét kérdőjelezi meg, amely a Közösség környezetvédelmi politikája egyik legjelentősebb alapkövének tekinthető. Arra kéri fel a Bíróságot, hogy foglaljon állást a jogalkotási kísérletezés gyakorlata és az egyenlő bánásmód normatív követelményei közötti – természeténél fogva dialektikus – viszonnyal kapcsolatban.

I – Jogi háttér

3. A jelen ügyben vitatott jogszabályt az egyesült nemzetek éghajlat-változási keretegyezményéhez csatolt Kiotói jegyzőkönyv (a továbbiakban: Kiotói jegyzőkönyv) alapján vállalt kötelezettségeknek a Közösség és a tagállamai által történő végrehajtására tekintettel fogadták el. A szóban forgó, 1997. december 11-én elfogadott jegyzőkönyv célja az üvegházhatást okozó gázok összes együttes

1 – Eredeti nyelv: francia.
2 – Lásd Conseil d'État, Ass., 1989. október 20., Lebon 190. o.

kibocsátásainak legalább 5%-kal az 1990. évi szint alá történő csökkentése a 2008 és 2012 közötti kötelezettségvállalási időszakban. Az Európai Közösség az 2002. április 25-i határozattal ezt jóváhagyta, amely így arra kötelezi a Közösséget és annak tagállamait, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest 8%-kal csökkentsék az üvegházhatású gázok általuk történő kibocsátását, amely kötelezettségek teljesítését a Közösség és a tagállamai közösen vállalták.

4. A Kiotói jegyzőkönyv 2005. február 16-i hatálybalépését megelőzően a Közösség és tagállamai már úgy határoztak, hogy a vállalt kötelezettségeket idő előtt teljesítik. Ennek érdekében az Európai Parlament és a Tanács az EK 175. cikk (1) bekezdése alapján 2003. október 13-án elfogadta a 2003/87/EK irányelvet [3]. Ez az irányelv 2003. október 25-én lépett hatályba, és az átültetésére nyitva álló határidőt 2005. január 1-jében határozta meg.

5. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében a 2003/87 irányelv létrehozza az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét. A 2005-től 2007-ig terjedő első szakaszban az irányelv a 4. cikke értelmében csakis a II. mellékletben felsorolt üvegházhatású gázok egyikére, mégpedig a szén-dioxidra (vagy CO_2), és csakis az I. mellékletben felsorolt tevékenységekből eredő kibocsátásokra alkalmazandó. Az általa létrehozott kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere tehát ebben az első szakaszban csakis az energiatermeléssel kapcsolatos tevékenységekre, a fémek termelésére és feldolgozására (öntvény, acél), az ásványiparra (cement, üveg, kerámiatermékek) és a papírpép, papír, illetve karton gyártására alkalmazandó. A 2003/87 irányelv 30. cikke mindazonáltal előírja a felülvizsgálatot, amelynek célja az I. melléklet esetleges módosítása más tevékenységekkel, illetve más üvegházhatású gázok kibocsátásaival való kiegészítése érdekében.

6. A 2003/87 irányelv 4. cikke értelmében minden létesítménynek, amely az I. mellékletben felsorolt és az adott tevékenységhez meghatározott CO_2-kibocsátást eredményező tevékenységet folytat, az illetékes hatóság által kiállított engedélyt kell szereznie, amely csakis akkor bocsátható ki, ha az üzemeltető képes a CO_2-kibocsátások nyomon követésére és jelentésére. A szóban forgó I. mellékletben meghatározott létesítmények üzemeltetői számára az egyes tagállamok által kiosztott egységek összmennyiségét nemzeti kiosztási terv alapján határozzák meg. Ez az első hároméves időszakra, majd az azt követő ötéves időszakokra nézve nem csupán a tagállamok által az adott időszakra nézve kiosztani szándékozott egységek összmennyiségét határozza meg, hanem a kiosztás alapjául szolgáló követelményeket is.

7. Az irányelv 10. cikke előírja a tagállamok számára annak kötelezettségét, hogy az első időszakra az egységek legalább 95%-át, míg

3 – Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275, 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.).

a második időszakra az egységek legalább 90%-át térítésmentesen osszák ki. Végül a 12. cikk értelmében az egységek átruházhatók a Közösségen belüli személyek, valamint a Közösségen belüli személyek és harmadik országbeli személyek között.

8. A 2003/87 irányelvet az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének megalkotásáról szóló, 2004. április 15-i rendelet ültette át a francia jogba, és előírta, hogy a végrehajtási rendelkezéseket a Conseil d'État rendelete állapítja meg. Ezen az alapon fogadták el a 2004. augusztus 19-i 2004-832. sz. rendeletet.

II – Az alapjogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

9. Az Arcelor társaság és más kohászati vállalkozások 2005. július 12-én a 2004. augusztus 19-i 2004-832. sz. rendelet 1. cikkének hatályon kívül helyezését kérték a köztársasági elnöktől, a miniszterelnöktől, a környezetvédelmi és a fenntartható fejlődésért felelős minisztertől és a gazdasági, pénzügyi és ipari minisztertől, amennyiben az alkalmazni rendeli e rendeletet a kohászati ágazat létesítményeire. Mivel kérelmeikre nem kaptak választ, a felperesek 2005. november 15-én hatáskör túllépése miatt az e kérelmeket hallgatólagosan elutasító határozatok megsemmisítése, valamint az illetékes hatóságoknak a szóban forgó rendelkezések hatályon kívül helyezésére való kötelezése iránt keresetet nyújtottak be a Conseil d'État-hoz. Kereseteik alátámasztása érdekében több alkotmányos értékű elv, köztük a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadsága és az egyenlő bánásmód elvének megsértésére hivatkoztak.

10. A Conseil d'État az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában megállapította, hogy a vitatott rendelet 1. cikke azáltal, hogy a kohászati ágazatra alkalmazza az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét, csupán a 2003/87 irányelv tartalmát veszi át szó szerint. A szóban forgó irányelvnek a vonatkozó tevékenységeket felsoroló I. melléklete ugyanis, különösen a szén-dioxid-kibocsátást illetően a „fémek termelése és feldolgozása" tevékenységekre, vagyis a „fémérc (beleértve a szulfid ércet) pörkölő és szinterelő létesítmények"-re, és a „vas vagy acél előállítására szolgáló létesítmények[re] (elsődleges vagy másodlagos olvasztás), beleértve a folyamatos öntést is, 2,5 tonna/óra kapacitás felett" hivatkozik. Ugyanígy a 2004. augusztus 19-i rendelet 1. cikke kimondja, hogy „a jelen rendelet a környezetvédelmi osztályokba sorolt, fémeket termelő és feldolgozó, energiát termelő, ásványi termékeket, papírt vagy papírpépet gyártó, és a jelen rendelet mellékletében a szén-dioxid légkörbe való kibocsátásával kapcsolatban meghatározott követelményeknek megfelelő létesítményekre alkalmazandó"; és ezen rendelet mellékletének II-A. pontja értelmében a fémek termelése és feldolgozása tevékenységeivel „a vas vagy acél előállítására szolgáló létesítmények (elsődleges vagy másodlagos olvasztás), beleértve a folyamatos öntést is, 2,5 tonna/óra kapacitás felett" állnak összefüggésben. Amint azt a Conseil d'État helyesen megállapítja, az irányelv tartalmának szó szerinti visszaadását ez utóbbi írja elő, amely kizárja

a tagállam azon lehetőségét, hogy az I. mellékletében meghatározott tevékenységeket kivonja az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének hatálya alól.

11. Következésképpen a rendelet alkotmányosságának bírálata közvetett módon magának az irányelvnek a francia alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét kérdőjelezte meg. Ezen a ponton a Conseil d'État először az alkotmány belső jogrendben fennálló elsőségére emlékeztet. Megállapítja ugyanakkor, hogy az 1958. október 4-i francia alkotmány 88-1. cikkének alapján a Francia Köztársasága Európa felépítésében való részvételének elfogadásából származik „az irányelvek átültetésének alkotmányos kötelezettsége", amely főszabály szerint nem akadályozható meg. Ebből következően a Conseil d'État annak vizsgálatát, hogy valamely irányelv tiszteletben tartja-e az alkotmányos értékű alapelveket és rendelkezéseket, csakis egyenértékű védelmi intézkedések hiánya esetén végezheti el, azaz, ha nem létezik olyan közösségi jogi szabály vagy általános alapelv, amelynek alkalmazása, tekintettel annak a közösségi ítélkezési gyakorlat jelenlegi értelmezése szerinti jellegére és jelentőségére, a hivatkozott alkotmányos rendelkezés vagy elv hatékony tiszteletben tartását biztosítja. Ezzel szemben, amennyiben fennáll a védelem egyenértékűsége, akkor a nemzeti bíróság a közösségi jogszabály és a nemzeti alkotmányos norma közötti összeütközést „átteszi" [4] a közösségi jog területére: az alkotmányos értékű rendelkezések és elvek megsértésére alapított jogalap átértékelődik, ily módon az irányelv alkotmányosságának vitatása a közösségi jogra tekintettel való érvényességének megtámadásává válik, és ezen megtámadás megalapozottságának mérlegelése komoly nehézségek esetén, a Foto-Frost-ügyben [5] kialakított ítélkezési gyakorlat értelmében a Bíróság elé kerül.

12. Az így kialakított ellenőrzési rosta alkalmazása során a Conseil d'État először megállapítja, hogy a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadságának joga azonos terjedelemben biztosított a közösségi jogrendben, és kimondja, hogy a vitatott irányelv nem tekinthető úgy, mint amely sérti ezen jogokat. Az egyenlőség alkotmányos elvének az eltérő helyzetek azonos módon történő kezeléséből eredő megsértésére alapított kifogást a francia közigazgatási bíróság mint alkalmatlant elutasítja, mivel az egyenlő bánásmód alkotmányos elve az egyenlő bánásmód közösségi elvével ellentétben nem írja elő az eltérő helyzetek eltérő módon történő kezelésének kötelezettségét. [6]

13. Az egyenlő bánásmód alkotmányos elvének a hasonló helyzetek eltérő módon való kezeléséből eredő megsértésére alapított jogalap maradt hátra. A Conseil d'État ebben a vonatkozásban megjegyzi, hogy egy olyan

4 – Átvéve Matthias Guyomar kormánybiztosnak az ezen ügyben beterjesztett indítványában alkalmazott találó kifejezését (RFDA 2007, 384. o., különösen 394. o.).

5 – A 314/85. sz. ügyben 1987. október 22-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4199. o.).

6 – Lásd ebben a vonatkozásban Conseil d'État, Ass., 1997. március 28., Société Baxter, Lebon 114. o., és Conseil d'État, Sect., 2007. március 19., Le Gac, n° 300 467. és más kérelmeket.

közösségi jogi általános elv érvényesül, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlata által ráruházott jelentőségénél fogva „biztosítja az alkotmányos elv hatékonyságát". A 2003. október 13-i irányelv érvényessége az egyenlőség közösségi elvére tekintettel pedig komoly nehézségeket vet fel. A kérdést előterjesztő bíróságnak az érvényességgel kapcsolatos kétségei a következő megfontolásokon nyugszanak: a műanyag- és az alumíniumipar a kohászati ágazatéhoz hasonló helyzetben van, mivel ugyanolyan üvegházhatást okozó gázokat bocsátanak ki, mint amelyek kibocsátását a 2003. október 13-i irányelv korlátozni szándékozott, és ezen iparágak előállítanak olyan anyagokat, amelyekkel a kohászati ágazat által előállítottak részlegesen helyettesíthetők, így tehát versenyben vannak az utóbbival; ugyanakkor eltérő bánásmódban részesülnek, mivel önmagukban nem vonatkozik rájuk az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere; az ilyen eltérő bánásmód objektív igazolása kérdéses lehet, még akkor is, ha a döntést, mely szerint a műanyag- és alumíniumipart nem vonják azonnal a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének hatálya alá, ezen ágazatoknak az üvegházhatást okozó gázok teljes kibocsátásán belüli relatív részesedésére és arra figyelemmel hozták, hogy szükséges a rendelkezéscsomag fokozatos bevezetésének biztosítása.

14. Éppen ezért tartja a Conseil d'État szükségesnek, hogy a Bírósághoz kérdéssel forduljon a 2003. október 13-i irányelv egyenlő bánásmód elvére tekintettel való érvényességének tárgyában, amely irányelv az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét a kohászati ágazat létesítményeire anélkül rendeli alkalmazni, hogy azt az alumínium- és műanyagiparra is kiterjesztené.

III – Elemzés

15. Úgy tűnhet, hogy a Conseil d'État, amikor a 2003. október 13-i irányelvnek a francia alkotmánnyal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban kellett állást foglalnia, azon lehetetlen feladattal találta magát szemben, hogy az összebékíthetetlent összebékítse: hogyan biztosítható az Alkotmány védelme a nemzeti jogrendben a közösségi jog elsőbbsége létkövetelményének veszélyeztetése nélkül? A jogi szuverenitás ezen párhuzamos követelése magának a jogi pluralizmusnak a kifejeződése, amely az európai integrációs folyamat eredetiségét adja. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatos megoldásából született az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés. Távolról sem vezet a közösségi jog egységes alkalmazásának veszélyeztetéséhez, inkább arra ösztönzi a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy előzetes döntéshozatali eljárás útján a Bíróság közreműködését kérje annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti alkotmánya által ugyancsak elismert értékeket és elveket a közösségi jogi aktusok tiszteletben tartsák. Ebben a kérésben nincs semmi megdöbbentő, hiszen maga az Unió a tagállamok közös alkotmányos elvein alapul, amint az az EU 6. cikk (1) bekezdéséből következik. Valójában a Conseil d'État nem azt kéri a Bíróságtól, hogy egy közösségi jogi aktusnak bizonyos nemzeti alkotmányos értékekkel való összeegyeztethetőségét vizsgálja meg – amit egyébként meg sem tehetne –, hanem hogy ennek jogszerűségét vizsgálja felül az analóg európai alkotmányos értékek fényében. Ily módon mégis sikerült összebékíteni azt, ami első pillantásra összebékíthetetlennek tűnt. Az Európai Unió és a nemzeti jogrendek ugyanazon alapvető jogi értékeken nyugszanak. Míg a nemzeti

bíróságok feladata, hogy az alkotmányaik hatálya alatt ezen alapértékek tiszteletben tartását biztosítsák, addig a Bíróság felelőssége, hogy ugyanezt a közösségi jogrend keretében megtegye.

16. Az EU 6. cikk a nemzeti alkotmányos értékeknek járó tiszteletet juttatja kifejezésre. Rámutat az ezek közötti tényleges összeütközés elkerülésének lehetőségére, többek között azáltal, hogy az Unió alkotmányos alapjait a tagállamok közös alkotmányos elveiben gyökerezteti. Ezen rendelkezés biztosítja a tagállamok számára, hogy az uniós jog nem veszélyezteti alkotmányaik alapvető értékeit. Ezzel egyidejűleg azonban ezen értékek közösségi jog terén való védelmének feladatát e tagállamok a Bíróságra ruházták. Ebben a vonatkozásban a Conseil d'État-nak igaza van, amikor alkotmányának és a közösségi jogrend alapvető értékeinek azonosságából indul ki. Mindazonáltal hangsúlyozandó, hogy ez a szerkezeti egyezés csakis rendszertani síkon és kizárólag közösségi szinten, illetve a Szerződésben meghatározott mechanizmusok útján biztosítandó. Ezen rendszertani azonosságot idézi fel az EU 6. cikk, és ez biztosítja, hogy a nemzeti alkotmányok megsértésére nem kerül sor, még akkor sem, ha ezek a közösségi jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatára referencia-normákként már nem alkalmazhatók. Amennyiben ez így lenne, a nemzeti alkotmányok tartalombeli és védelmi intézkedésekbeli jelentős eltéréseinek esetén a közösségi jogi aktusok alkalmazása az egyik tagállamban eltérésekhez vezetne, míg a másikban nem. Egy ilyen eredmény ellentmondana az EU 6. cikkben foglalt elveknek, és különösen a Közösség jogközösségként való felfogásának. Más szóval, ha a nemzeti alkotmányokra hivatkozni lehetne a közösségi jogszabályoknak az Unió területén való szelektív és megkülönböztető alkalmazásának előírása érdekében, akkor paradox módon a közösségi jogrendnek a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak való megfelelése dőlne meg. A Bíróság ezen okból foglalt akként állást az Internationale Handelsgesellschaft ügyben, hogy „az alapvető jogok – ahogyan egy tagállam alkotmányában vagy alkotmányos szerkezetének az elveiben megfogalmazzák – megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség egy jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén” [7]. A közösségi jog elsőbbsége tehát valóban egy jogközösség jogrendje létkövetelményének tekinthető.

17. Az EU 6. cikk annak magyarázatára szorítkozik, ami már ebből a létkövetelményből következik, vagyis hogy a közösségi jogi aktusoknak a tagállamok alkotmányos értékeivel és elveivel való összeegyeztethetőségének vizsgálatára csakis magán a közösségi jogon keresztül kerülhet sor, és lényegében a közös alkotmányos hagyományaik részét képező alapvető értékekre korlátozódik. Mivel a közösségi jog ily módon magában foglalta a tagállamok alkotmányos értékeit, a nemzeti alkotmányoknak az elsőségi igényeiket ahhoz kell igazítaniuk, hogy a közösségi jog alkalmazási körén belüli elsőbbségének létkövetelményét tiszteletben tartsák. Ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti bíróságok a közösségi álta-

7 – A 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1125. o.) 3. pontja.

lános elvek és alapjogok adandó értelmezésében semmilyen szerepet nem játszanak. Ellenkezőleg: magában az Unió alkotmányos értékeinek – mint a tagállamok közös alkotmányos értékeinek – természetében rejlik az, hogy ezeket a Bíróságnak a nemzeti bíróságokkal, de különösen a nemzeti alkotmányok autentikus értelmezésével megbízott bíróságokkal folytatott állandó párbeszéd során pontosítani és alakítani szükséges. Ezen párbeszéd megfelelő eszköze az előzetes döntéshozatalra történő utalás, és a jelen kérdést ebben az összefüggésben kell értelmezni.

18. Ezen előzetes megjegyzésekre tekintettel nyilvánvalóvá válik, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Bíróságot két kérdés megválaszolására kéri fel. Az első kérdés arra irányul, hogy a vitatott irányelv érvényességének felülvizsgálata mely pontokra terjedhet ki. Ez az érvényesség vizsgálatának terjedelmére vonatkozó kérdés. A második magának az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgyának felel meg. Ez a vitatott irányelvnek az egyenlő bánásmód elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdés.

A – *Az érvényesség vizsgálatának terjedelme*

19. A kérdést előterjesztő nemzeti bíróságnak az érvényességre vonatkozó kérdése kizárólag a 2003/87 irányelvnek az egyenlő bánásmód elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozik, „amennyiben az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét a kohászati ágazat létesítményeire anélkül rendeli alkalmazni, hogy azt az alumínium- és műanyagiparra is kiterjesztené”. Az alapeljárás felperesei azonban arra kérik a Bíróságot, hogy az érvényességi vizsgálatát más olyan, a jogszerűségre vonatkozó jogalapokra is terjessze ki, amelyek nagy részére lényegében már a nemzeti bírósági eljárás keretében hivatkoztak. E jogalapok az egyenlőség elvének megsértésén alapulnak, amennyiben az irányelv eltérő helyzetek azonos kezeléséhez, illetve a letelepedés szabadsága, a tulajdonhoz való jog, a foglalkozás szabad gyakorlásához való jog, valamint az arányosság és a jogbiztonság elvének megsértéséhez is vezethet.

20. Az alapeljárás felperesei által felhozott ezen jogalapok vajon elfogadhatók-e? Meddig terjedhet az érvényesség felülvizsgálatára vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel megkeresett Bíróságnak a jogszerűségre vonatkozó vizsgálata?

21. Főszabályként a Bíróság egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében végzett vizsgálatát az előterjesztő bíróság által feltett kérdés határolja be. A felek nem változtat-

hatják meg annak tartalmát, [8] és a Bíróság sem tehet eleget azok erre vonatkozó kérésének. [9] Ennek az az oka, hogy az EK 234. cikk a Bíróság és a nemzeti bíróságok között közvetlen együttműködést állít fel egy nemperes eljárás keretében, amely a felek kezdeményezésétől idegen, és amely során e felek csupán meghallgathatók. [10] Az ezen rendelkezés által bevezetett igazságügyi együttműködés a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul, vagyis kizárólag az ügyben eljáró és a bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje mind az előzetes döntéshozatal szükségességét ítéletének meghozatala szempontjából, mind pedig a Bíróság elé terjesztendő kérdések jelentőségét. [11] Ezen érdemi, magára az előzetes döntéshozatali eljárás lényegére vonatkozó okokhoz kapcsolódik egy eljárási jellegű ok is, amely szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tartalmának bármiféle módosítása a Bíróság azon kötelezettségét érintené, hogy a tagállamok kormányai és az érdekelt felek számára lehetővé tegyék, hogy a Bíróság alapokmánya 23. cikkének (korábban 20. cikk) megfelelően benyújthassák észrevételeiket, tekintettel arra, hogy ezen rendelkezés értelmében az érdekelt feleket csupán az előzetes döntéshozatalra utaló határozatról értesítik. [12]

22. Igaz, a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali vizsgálat kereteinek meghatározására vonatkozó hatáskörének tiszteletben tartása nem zár ki egy bizonyos rugalmasságot. Ily módon, ha az érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megfogalmazása nyitott, azaz a szövege az érvénytelenség okait csupán példálózó jelleggel határozza meg, a Bíróság jogosultnak tartja magát az érvényesség legmesszemenőbb vizsgálatára. [13] Sőt, időnként a kérdések megfogalmazását illetően nagy szabadságról tesz bizonyságot, és adott esetben nem vonakodik azokat újrafogalmazni. Az is megesik, hogy egy értelmezésre vonatkozó kérdést érvényességre vonatkozó kérdéssé alakít át [14]. Ugyanakkor, egy közösségi intézkedés értelmezése időnként ezen intézkedés érvényességének vizsgálatához [15] vagy akár érvénytelenségének megállapításához vezetheti. [16]

23. Mindazonáltal amikor az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megjelöli az érvénytelenségi okokat, a Bíróság – kivéve a hivatalból figyelembe veendő közérdekkel kapcsolatos jogalap esetleges vizsgálatának esetét [17] – a felülvizsgálatát ezen okok vizs-

8 – Lásd a 44/65. sz. Singer-ügyben 1965. december 9-én hozott ítéletet (EBHT 1965., 1198. o.) és a C-412/96. sz., Kainuum Liikenne és Pohjolan Liikenne ügyben 1998. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5141. o.) 23. pontját.

9 – Lásd a C-236/02. sz. Slob-ügyben 2004. február 12-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1861. o.) 29. pontját.

10 – Lásd például a C-402/98. sz., ATB és társai ügyben 2000. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-5501. o.) 29. pontját.

11 – Lásd még az utóbbi C-305/05. sz., Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben 2007. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5305. o.) 18. pontját és a C-390/06. sz. Nuova Agricast ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-2577. o.) 43. pontját.

12 – Lásd különösen a C-178/95. sz. Wiljo-ügyben 1997. január 30-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-585. o.) 30. pontját és a C-352/95. sz. Phytheron International ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1729. o.) 14. pontját.

13 – Lásd például a 87/78. sz. Welding-ügyben 1978. november 30-án hozott ítéletet (EBHT 1978., 2457. o.), a 158/80. sz., Rewe Handelsgesellschaft Nord és Rewe Markt Steffen ügyben 1981. július 7-én hozott ítéletet (EBHT 1981., 1805. o.) és a C-183/95. sz. Affish-ügyben 1997. július 17-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-4315. o.).

14 – Lásd például a 16/65. sz. Schwarze-ügyben 1965. december 1-jén hozott ítéletet (EBHT 1965., 1081. o., különösen 1094–1095. o.) és a 145/79. sz. Roquette Frères-ügyben 1980. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1980., 2917. o.) 6. és 7. pontját.

15 – Lásd a 313/86. sz. Lenoir-ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletet (EBHT 1988., 5391. o.) és a C-383/98. sz., Polo kontra Lauren ügyben 2000. április 6-án hozott ítéletet (EBHT 2000., I-2519. o.).

16 – Lásd a C-37/89. sz. Weiser-ügyben 1990. június 14-én hozott ítéletet (EBHT 1990., I-2395. o.) és a C-61/98. sz. De Haan-ügyben 1999. szeptember 7-én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-5003. o.).

17 – Lásd például a 73/63. és 74/63. sz., Rotterdam és Putterskoek egyesített ügyekben 1964. február 18-án hozott ítélet (EBHT 1964., 1. o.) 28. pontját.

gálatára korlátozza, míg az alapeljárás felei által felhozott jogalapokat, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság nem vett át, kizárja. [18] Ez a nemzeti bíróságot mint közösségi bíróságot megillető bizalmon és az ezen a címen teljesített feladatának tanúsított tiszteleten nyugszik, amelyből az következik, hogy a Bíróság nem térhet el egy közösségi jogi aktus jogszerűségének a nemzeti bíróság általi mérlegelésétől mindaddig, amíg ez nem jár a közösségi jog egységes alkalmazásának megkérdőjelezésével. [19]

24. Ily módon a Bíróságnak nem kell megtárgyalnia a 2003/87 irányelv érvénytelenségére vonatkozóan az alapeljárás felperesei által észrevételeikben felhozott, az egyenlőség elvén kívüli más elvek megsértésére alapító jogalapot. Ez utóbbiak által előadott azon érvelés, miszerint az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága előtt folyamatban van egy, a vitatott irányelv megsemmisítése iránti kereset, amely átfogóbb jogalapokra támaszkodik, mint a Conseil d'État által előterjesztett érvénytelenségi ok, nem vezethet más következtetésre. Következésképpen a Bíróság vizsgálata terjedelmének az Elsőfokú Bíróság vizsgálatára történő kiterjesztése sértené a két jogi út, azaz a megsemmisítés iránti kereset és az előzetes döntéshozatalra történő utalás önállóságát, mivel mindegyik szabályozása a saját céljára tekintettel történik.

25. A Bíróság azonban maga is megvizsgálhatja-e az alapeljárás felperesei által mind az előtte, mind pedig a kérdést előterjesztő bíróság előtt felhozott, az egyenlőség elvének az eltérő helyzetek azonos bánásmódban történő részesítése által való állítólagos megsértésére vonatkozó állítását? Igaz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata által neki tulajdonított jelentőség szerint az egyenlő bánásmód közösségi elve nem csupán a hasonló helyzetek eltérő kezelését, hanem az eltérő helyzetek azonos módon történő kezelését is tiltja. [20] A nehézség abban áll, hogy a jogi norma, amely alapján az alapügy felperesei az alapeljárás keretében az eltérő helyzetek azonos módon történő kezelésére alapított kifogással éltek, nem az egyenlőség közösségi jogi elve volt. Az egyenlőség francia alkotmányjogi elvére hivatkoztak, ezáltal az irányelv belső alkotmányossági bírálatát fogalmazták meg. A Conseil d'État, mivel a francia elv az eltérő helyzetek azonos módon történő kezelését nem tiltja, ezt a jogalapot mint hatástalant elutasította megalapozottságának vizsgálata nélkül. Más szóval a belső jognak a felperesek által hivatkozott egyenlő bánásmód terén való korlátozottabb jelentősége miatt ez utóbbiak érvelése a kérdést előterjesztő bíróságot nem kényszerítette az irányelv és a nemzeti alkot-

18 – Példaképpen az alapeljárás felei által felhozott, de a kérdést előterjesztő bíróság által át nem vett érvénytelenségi jogalapok vizsgálatát különösen határozott módon történő elutasítását illetően lásd a fent hivatkozott Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben hozott ítélet 17–19. pontját és a fent hivatkozott Nuova Agricast ügyben hozott ítélet 42–44. pontját.

19 – Túlságosan gyakran feledésbe merül ugyanis, hogy a fent hivatkozott Foto-Frost-ügyben hozott ítélet a nemzeti bíróság számára elismeri a közösségi jogi aktusok érvényességének vizsgálatára kiterjedő hatáskört, mivel csupán az érvénytelenség megállapítása tartozik a Bíróság fenntartott hatáskörébe.

20 – A legutóbbi megerősítést illetően lásd a C-273/04. sz., Lengyelország kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-8925. o.) 86. pontját.

mányjog közötti ütközés elbírálására. A szóban forgó bíróságnak tehát nem kellett – az irányelvnek a francia alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét érintő azon felülvizsgálat lefolytatását elkerülendő, amely a közösségi jog alkalmazásának akadályát jelenthette volna – az alkotmányosságra vonatkozó jogalapnak az egyenlőség közösségi elvének megsértésére alapított jogalappá való átminősítésével és e vizsgálatnak a Bíróság elé történő utalásával a konfliktust közösségi területre áttenni.

26. Az eltérő helyzetek azonos módon történő kezelésére alapított jogalap sorsa kétségtelenül másképp alakult volna, ha a felperesek az egyenlő bánásmód közösségi elvére támaszkodtak volna: az alapügyben eljáró bíró megvizsgálta volna annak megalapozottságát, és az irányelv ebből a szempontból való érvényességének kételye esetén a kérdést a Bíróság elé utalta volna. Amennyiben a Bíróság mindezek ellenére kész lenne arra, hogy a vizsgálatát az egyenlő bánásmód elvének ezen dimenziójára kiterjessze, akkor ezáltal azon sajnálatos benyomást kelthetné, hogy egy téves eljárási stratégiát próbál menteni.

27. Ezzel ellentétben, a szóban forgó jogalappal kapcsolatos állásfoglalás elmaradása végeredményben az egyenlő bánásmód közösségi elve jelentőségének a francia jog kisebb védelmi hatással bíró azonos elve jelentőségéhez történő igazításához vezetne. Ez a közösségi jog önállóságát sértené. Számomra tehát úgy tűnik, hogy a Bíróságnak az eltérő helyzetek azonos módon történő kezelésére alapított jogalapot is meg kellene vizsgálnia. Mivel azonban ezáltal az érvényesség vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróságban kételyeket ébresztő és az előzetes döntéshozatalra történő utalást indokoló elv tiszteletben tartásának vizsgálatára korlátozódna, megállapítható – az ezen a téren elismert megoldások túlzott szorgalmazása nélkül –, hogy a Bíróság vizsgálata az elé terjesztett „előzetes döntéshozatali kérdés keretei között" marad. [21]

B – *A 2003/87 irányelv érvényessége az egyenlő bánásmód elve szempontjából*

28. Az egyenlő bánásmód elve, mint a közösségi jog általános elve, megköveteli, hogy „a hasonló helyzeteket ne kezeljék eltérően és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíven nem igazolható" [22].

21 – Az 50/82–58/82. sz., Dorca Marina és társai egyesített ügyekben 1982. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1982., 3949. o.) 13. pontja.

22 – A 106/83. sz. Sermide-ügyben 1984. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1984., 4209. o.) 28. pontja; a 203/86. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4563. o.) 25. pontja; a C-311/90. sz. Hierl-ügyben 1992. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2061. o.) 18. pontja; a C-133/93., C-300/93. és C-362/935. sz., Crispoltoni és társai egyesített ügyekben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4863. o.) 51. pontja; a C-222/94. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-4025. o.) 34. pontja; a C-304/01. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7655. o.) 31. pontja és a fent hivatkozott Lengyelország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 86. pontja.

29. A vitatott irányelv érvényességének az egyenlő bánásmód közösségi elve szempontjából történő vizsgálatának, amint már mondottam, a Bíróság ítélkezési gyakorlata által számára tulajdonított két dimenziót kell felölelnie.

30. Ezen vizsgálat lefolytatását megelőzően fel kell idézni a Bíróság egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására vonatkozóan lefolytatott felülvizsgálatának tárgyát és intenzitását.

31. Az egyenlő bánásmód elve egy vélelmet állít fel, amelynek értelmében minden eltérő bánásmód hátrányos megkülönböztetésnek minősül, kivéve ha azt a jogalkotó nem igazolja elfogadható, [23] vagyis tárgyilagos és ésszerű módon. [24] Minden igazságszolgáltatási rendszerben az ezen igazolást és az ebből fakadó eltérő bánásmódot érintő felülvizsgálat intenzitása a területtől és a jogalkotó által alkalmazott megkülönböztető okoktól függően változik. [25]

32. Amennyiben a jogalkotó gyanús kategóriákat alkalmaz, azaz olyanokat, amelyek a fajra, nemre, etnikai származásra, politikai vagy vallási nézetre, stb. vonatkoznak, akkor a felülvizsgálat szorossá válik, és akár az arányosság szigorú felülvizsgálatáig terjedhet. Ugyanígy a közösségi jogban az olyan megkülönböztetési szempontok Szerződésben meghatározott kiemelt védelme, mint az állampolgárság (EK 12. cikk) vagy az EK 13. cikkben kifejtett szempontok, a hátrányos megkülönböztetés vélelmét alapozzák meg, amely itt is egy bírósági felülvizsgálathoz vezet, amely általában magában foglalja az arányosság szigorú vizsgálatát.

33. Ezzel szemben bizonyos területeken, különösen a gazdasági és szociális szabályozás területén, és amikor a jogalkotó nem folyamodik ilyen gyanús kategóriákhoz, azaz amikor a törvény előtti egyenlőség a kérdés, a felülvizsgálat intenzitásának foka cseké-

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

24 – Lásd Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, 427. és azt követő oldalak.

25 – Lásd ebben a vonatkozásban a német Szövetségi Alkotmánybíróság e téren való ítélkezési gyakorlata egészének bemutatását illetően, Somek, A., „The Deadweight of formulae: what might have been the second germanization of american equal protection review", *Journal of Constitutional Law*, 1988–1999, 284. o.; Sachs, M., „The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court", *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal*, 1998, 139. o.; lásd még a jelenlegi ítélkezési gyakorlat felidézéseképpen, BverfGE, 2007. március 13., 1BvF 1/05, 79–82. §. A francia Alkotmánytanács ítélkezési gyakorlata is a bírósági felülvizsgálat fokozatosságát mutatja az egyenlő bánásmód elvének alkalmazási területei és a jogalkotó által kialakított hátrányos megkülönböztetési fajták függvényében (lásd Mélin-Soucramanien, F., *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, 1997, 130–162. o.).

lyebb. Ez a megállapítás igaz minden nemzeti igazságszolgáltatási rendszerre, még akkor is, ha a felülvizsgálat ezen korlátozásának behatárolásai („reasonableness", „rational basis", „erreur manifeste", „Willkürverbot" stb.) és ennek terjedelme eltérő lehet. Ezen csekélyebb intenzitású felülvizsgálat három módon igazolható. Először, mivel az egyenlő bánásmód elvét minden kormányzati intézkedéssel szemben fel lehet hozni, függetlenül az érintett érdekektől vagy tevékenységektől, ha a bíróság minden esetben mélyreható felülvizsgálatot gyakorolna, akkor a jogalkotó gazdasági és szociális döntéseit gyakran egy második mérlegelésnek vetné alá, ami mind legitimitását, mind pedig felülvizsgálati képességét megkérdőjelezné. Másodszor, minden jogalkotói tevékenység döntéseket feltételez és újrafelosztó hatásokhoz vezet: főszabály szerint, jóllehet ezek a döntések és újrafelosztó hatások elkerülhetetlenül előnyben részesítenek mások hátrányára bizonyos szociális és gazdasági osztályokat, mégsem minősülnek hátrányos megkülönböztetésnek, és a politikai folyamat feladata ezen újrafelosztó hatások megvitatása, meghatározása és felosztása. Harmadszor, a bíróságok csakis akkor tudnak legitim módon egy szigorúbb felügyeletet gyakorolni a politika által meghatározott eltérő bánásmód felett, ha a sajátos, a politikai döntési folyamatban gyakran alulképviselt csoportokat a törvény elismeri és védi.

34. Hasonló megfontolások a közösségi jogban is a jogalkotó hatalom mérlegelési jogkörének elismeréséhez és a bírósági felülvizsgálat ennek megfelelő korlátozásához vezetnek. Mivel a döntéshozatal és az eltérő érdekek közötti egyensúly megteremtése összetett mérlegeléseket tesz szükségessé, a Bíróság ennek érdekében a közösségi jogalkotó számára széles mérlegelési mozgásteret biztosított, úgy a mezőgazdaság [26], a szociálpolitika [27], a kereskedelem [28], mint a szállítás terén. [29] Ugyanez igaz a környezetvédelmi politika területére „mivel az EK-Szerződés 130r. cikkében (jelenleg, módosítást követően EK 174. cikk) foglalt egyes célokat és elveket egymásra tekintettel mérlegelni kell, valamint figyelembe [kell venni] a közösségi jogalkotó által a környezetvédelmi politika végrehajtása során tiszteletben tartandó szempontok végrehajtásának összetett jellegét" [30].

35. Következésképpen a Bíróság, az intézmények mérlegelési jogkörének tiszteletben tartása, illetve annak érdekében, nehogy – figyelmen kívül hagyva a hatalmi ágak szétválasztását – bitorolja a szóban forgó

26 – Lásd a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4973. o.) 89. és 90. pontját.

27 – Lásd a C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5755. o.) 58. pontját.

28 – Lásd a C-150/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7235. o.) 53. pontját.

29 – Lásd a C-248/95. és 249/95. sz., SAM Schifffahrt és Stapf egyesített ügyekben 1997. július 17-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-4475. o.).

30 – A C-86/03. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-10979. o.) 88. pontja. Lásd még a C-284/95. sz. Safety Hi-Tech ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4301. o.) 37. pontját és a C-341/95. sz. Bettati-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4355. o.) 35. pontját.

intézményeket megillető politikai felelősséget, és saját értékelését felváltsa az említett intézmények számára fenntartott értékeléssel, [31] felügyeletét a jogalkotói döntéshozatal során elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hibák keresésére korlátozza, mivel nincs szó gyanús kategóriákról. A bírósági felülvizsgálat ezen korlátozása ezeken a területeken figyelhető meg, beleértve azt az esetet, amikor az elfogadott intézkedésnek a közösségi jog általános elveivel és különösen az egyenlő bánásmód elvével való összeegyeztethetőségének vizsgálatáról van szó. [32]

36. A bírósági felülvizsgálat ezen korlátozása nem értendő a felülvizsgálat hiányaként. Amennyiben a korlátozott felülvizsgálat az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására irányul, úgy sematikusan a következőképpen mutatható be:

– a Bíróság elsősorban azt vizsgálja meg, hogy a jogalkotó által alkalmazott megkülönböztetések objektív szempontokon nyugszanak-e, azaz az adott jogi szabályozás által követett, jogilag elfogadható céllal állnak-e összefüggésben; [33]

– a Bíróság – mindig az önkényesség elkerülését szem előtt tartva – ügyel az adott jogi szabályozás belső koherenciájának fenntartására, azaz a jogalkotó által elfogadott objektív szempontok tiszteletben tartására és ennek az általa meghatározott kiegyensúlyozására;

– végül a Bíróság megvizsgálja, hogy a létrehozott eltérő bánásmód megfelel-e a követett célnak, és ebből a szempontból igen gyakran annak vizsgálatára szorítkozik, hogy az elfogadott intézkedés nem nyilvánvalóan alkalmatlan-e.

37. De mit is tekintünk nyilvánvaló hibának? Még ha olyan ítélkezési gyakorlati előírásról van is szó, amelynek körvonalait a Bíróság minden egyes jogvita alkalmával meghatározza, ítélkezési gyakorlatának rendszerbe foglalásából az következik, hogy nyilvánvaló hibának elsősorban az *egyértelmű* hibát kell tekinteni. Igaz, hogy elméletben az egyértelmű

31 – Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis az következik, hogy a Bíróság a mérlegelési jogkört és ennek megfelelően a felügyeletének korlátozását a hatalmi ágak szétválasztásának elve által megkövetelt azon szükségességre alapítja, hogy tiszteletben kell tartani a szerződés által a közösségi jogalkotóra ruházott „politikai felelősség”-et, és következésképpen ez utóbbi által hozott döntéseket ne helyettesítse a saját döntéseivel (lásd például a 265/87. sz. Schräder HS Kraftfutter ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 22. pontját és a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-4023. o.] 14. pontját).

32 – Lásd különösen a C-267/88–C-285/88. sz., Wuidart és társai egyesített ügyekben 1990. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-435. o.) 13–18. pontját. Lásd még az 58/86. sz. Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987., 1525. o.) 14–17. pontját és a 167/88. sz. AGPB-ügyben 1989. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1989., 1653. o.) 29–33. pontját.

33 – Lásd a jelen indítvány 42. pontját.

felgöngyölíthető „egy rövidlátó detektív lelkesedésével” [34] vagy épp ellenkezőleg: felkutatható „a detektív regények legnagyobb hőseinek […] módszereivel” [35]. Azonban a közösségi ítélkezési gyakorlat figyelmes olvasatából mégis az derül ki, hogy általánosságban az a hiba, amely nem vitathatatlan, nem tekinthető egyértelműnek: amennyiben kétség merül fel, vagy ha a felperes nem tudja bizonyítani, hogy a Bíróság előtt vele szemben álló hatóság tévedésben van, illetve – másképpen fogalmazva – ha a közösségi intézmény az intézkedést „meghozhatta” vagy „ meghozhatta volna” [36], vagyis ha valószínűleg igaza volt, akkor a kérelmet elutasítják. A nyilvánvaló hiba ugyanakkor *súlyos* hiba is, mivel igaz, hogy az a hiba, amely egy bizonyos súlyossági küszöböt elér, ezáltal nyilvánvalóvá válik. [37] Ilyen értelemben a nyilvánvaló mérlegelési hiba fogalma valójában nem áll távol a „reasonableness” vagy „unreasonableness” fogalmától, amelyek a brit bíróságok számára a közigazgatási mérlegelésen alapuló határozatok jogszerűsége vizsgálatát behatárolják. [38] Egyébiránt bizonyosan nem véletlen, ha a Bíróság egyes ítéletekben, miután emlékeztetett a nyilvánvaló mérlegelési hibára irányuló vizsgálatának korlátozására, a jogalapot elutasította, arra hivatkozva, hogy a közösségi hatóság a vitatott mérlegelést „ésszerűen” elvégezhette, [39] mivel ez „ésszerűen elfogadható volt” [40]. A fogalom az önkény fogalmához is közel áll, amelyet különösen a német jog használ. [41]

38. Egy nyilvánvaló mérlegelési hiba vizsgálata, legyen az akár súlyos, egyértelmű hiba keresése, egy ésszerűtlen mérlegelés szankciója vagy az önkény cenzúrája, tehát nem arra irányul, hogy az összetett mérlegelést igénylő intézkedés a lehető legjobb legyen; egy bizonyos hibahatár áll a jogalkotó rendelkezésére, feltéve hogy a nyilvánvalóság küszöbét nem lépi túl.

39. Véleményem szerint ez a Bíróság által gazdasági téren [42] az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása tekintetében

34 – Kornprobst, M., „L’erreur manifeste”, *Recueil Dalloz*, 1965, Chronique, 121. o., különösen 124. o., szép megfogalmazását alkalmazva.

35 – Bourgois, J. P., *L’erreur manifeste d’appréciation, la décision administrative, le juge et la force de l’évidence*, L’Espace juridique Kiadó, 1988, különösen a 231. o.

36 – Lásd például a 78/74. sz. Deuka-ügyben 1975. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1975., 421. o.) 9. pontját és a C-306/93. sz. SMW Winzersekt ügyben 1994. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-5555. o.) 25–27. pontját.

37 – Lásd a Bíróság 32/64. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1965. június 17-én hozott ítéletének (EBHT 1965., 473. o., különösen 486. és 487. o.) különösen érzékletes megfogalmazását.

38 – A *reasonableness* vagy *unreasonableness* fogalmát illetően lásd Mac Cormick, N., „On reasonableness”, in: Perelman, Ch. és Van der Elst, R., *Les notions à contenu variable en droit*, E. Bruylant Kiadó, Brüsszel, 1984, 131. o.

39 – A fent hivatkozott Wuidart és társai ügyben hozott ítélet 16–18. pontja.

40 – A 12/78. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1979. május 10-én hozott ítélet (EBHT 1979., 1731. o.) 30. és 31. pontja.

41 – Az egyenlő bánásmód elve felülvizsgálatának korlátozását illető különböző jelzések egyenértékűségére nincs jobb példa, mint a karlsruhei székhelyű német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatából idézett következő kivonatok: „Az egyenlő bánásmód elve sérül, ha nem található ésszerű, magából a dolgok természetéből adódó vagy egyébként tárgyilagosan feltáró ok, amely a törvény általi megkülönböztetést vagy azonos módon történő kezelést megalapozza, röviden, ha a rendelkezés önkényesnek tekintendő” (BVerfGE, 1951. október 23., 1., 14., (52)); az önkényes magatartás alatt ehelyütt „a szabályozandó tényleges helyzethez képest a törvényi intézkedés tényleges és egyértelmű helytelensége” értendő (BVerfGE, 1953. május 7., 2., 266., (281)).

42 – A német Szövetségi Alkotmánybíróság által a 2003/87 irányelvet átültető törvény tekintetében az Alaptörvény által biztosított egyenlő bánásmód elve szempontjából lefolytatott vizsgálat intenzitása ennek megfelel. Azon megállapítás alapján, hogy a szóban forgó irányelv ezen a ponton a tagállamok számára az átültetési kötelezettség végrehajtása során széles igazgatási teret biztosít, a Bíróság úgy határozott, hogy a vitatott törvényi rendelkezéseket felülvizsgálhatja, anélkül hogy magát az irányelv alkotmányosságát megkérdőjelezné. Majd a német jogalkotónak a környezetvédelmi törvényi rendelkezések megállapítására vonatkozó nagy mozgásterére való hivatkozást követően – az állandó ítélkezési gyakorlatára utalva – a felülvizsgálatát a Willkürverbot tiszteletben tartása érdekében korlátozta (BVerfGE, 2007. március 13., 1BvF 1/05).

végrehajtott vizsgálat tárgya és intenzitása; a következőkben egy hasonló vizsgálatot fogok elvégezni a jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása érdekében.

1. A hasonló helyzetek eltérő kezeléséről

40. A francia Conseil d'État által feltett kérdés, idézzük fel, „a 2003. október 13-i irányelvnek az egyenlő bánásmód elvére tekintettel való érvényességére [vonatkozik], amennyiben ez az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét a kohászati ágazat létesítményeire anélkül rendeli alkalmazni, hogy azt az alumínium- és műanyagiparra is kiterjesztené". A kérdést előterjesztő bíróság határozatának indokaiból kitűnik, hogy szóban forgó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést indokoló kételyek a vitatott irányelv által felállított, egyrészről a kohászati ágazat, másrészről pedig a műanyag- és alumíniumipar közötti eltérő bánásmód objektív igazolásának fennállására vonatkoznak, jóllehet az említett iparágak hasonló helyzetben vannak.

41. Minden további nélkül vissza kell utasítani a Bizottság és a Parlament által előadott azon ellenvetést, miszerint a hasonló helyzetek eltérő módon való kezelése – amennyiben bizonyítást nyer – nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek, mivel az alumínium- és műanyagiparhoz képest a kohászatot önmagában nem hozza hátrányos helyzetbe. Mindkét intézmény azzal érvel, hogy a tagállamok továbbra is szabadon határozzák meg az általuk kiosztani szándékozott kibocsátási egységek összmennyiségét és az iparágak közötti felosztását, ezáltal tehát kioszthatják a kohászati ágazat számára az össz-szükségletét fedező kibocsátási egységeket. Ezenfelül előadják, hogy a tagállamok a fel nem ölelt ágazatokat a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerénél megszorítóbb nemzeti intézkedések hatálya alá vethetik, a Kiotói jegyzőkönyvben az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentését illetően vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében. Ez az ellenvetés ahhoz a kijelentéséhez vezet, hogy az irányelv által előírt vagy engedélyezett hátrányos megkülönböztetés a tagállamok politikájával kompenzálható. Márpedig a hátrányos megkülönböztetés fennállását a vitatott jogszabályszövegre és az ebben foglalt rendelkezésekre tekintettel kell megítélni. Ez az ellenvetés tehát eredménytelen.

42. A feltett kérdés tárgyának pontos körülhatárolása érdekében először is meg kell határozni, hogy annak vizsgálata, hogy a hasonló helyzetek eltérő bánásmódban való részesítése objektíve igazolható-e, azaz objektív szemponton nyugszik-e, valójában annak meghatározásához vezet, hogy az eltérő bánásmódot az eltérő helyzetek igazolják-e. [43] A helyzetek ugyanis soha nem azonosak minden egyes pont tekintetében, egyenlőség soha nem állhat minden egyes összehasonlítási tényező között. Következésképpen, a *tertium comparationis* választása, amely a közösségi jogalkotó számára lehetővé teszi, hogy az összehasonlítandó helyzetek számos jellemző vonásai közül kiválassza azokat,

43 – Lásd ebben a vonatkozásban Lenaerts, K., „L'égalité de traitement en droit communautaire", *Cahiers de droit européen*, 1991, 3. o., különösen a 11. oldal; Barents, R., „The significance of the Non Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention", *Mélanges H. G. Schermers*, 2. kötet, Martinus Njhoff Kiadó, 1994, 527. o., különösen az 536. o.

amelyek a hasonlóságuk megállapítása szempontjából relevánsnak bizonyulnak, döntő jelentőségűvé válik. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlat megköveteli, hogy az elfogadott szempontok „objektívek" legyenek,[44] azaz az alkalmazandó szabályozás tárgyával és céljával összefüggésben álljanak.[45] Más szóval az adott intézkedés céljára tekintettel kell meghatározni az érintett helyzetek hasonlóságát. Következésképpen, mivel az objektív megkülönböztetési szempontnak, mint a helyzetek összehasonlítását szolgáló szempontnak, a követett célra kell vonatkoznia, a hasonló helyzetek eltérő kezelésének igazolása érdekében erre történő hivatkozás végeredményben a helyzetek hivatkozott azonosságának a kitűzött cél szempontjából irrelevánsként való minősítéséhez vezet. Másképpen fogalmazva, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező érvényesség kérdése annak vizsgálatára kéri fel a Bíróságot, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszere hatályának a kohászati ágazatra történő kiterjesztése és az alumínium- és műanyagiparra történő ki nem terjesztése objektív, azaz a vitatott irányelv tárgyával és céljával összefüggő megfontolásokkal igazolható-e.

43. Ugyanakkor a szóban forgó irányelv 1. cikke értelmében az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek közösségi kereskedelmi rendszere „az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzés[ére]" irányul. Ezen célra tekintettel az érintett gazdasági szereplők közötti versenykapcsolat, ha szerepet játszhat is, akkor sem tekinthető önmagában döntő jelentőségűnek. Még ha a kérdést előterjesztő bírósághoz és az alapeljárás felpereseihez hasonlóan abból indulunk is ki, hogy az acélipar és az alumíniumipar egymással versenyben állnak, ebből azonban önmagában nem következik, hogy a kitűzött céloktól függetlenül hasonló helyzetben vannak,[46] és hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek közösségi kereskedelmi rendszerére tekintettel következésképpen azonos módon kellene azokat kezelni.

44. Mindazonáltal az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló cél mindenekelőtt a vitatott irányelv hatályának valamennyi kibocsátó iparágra, következésképpen a színesfémiparra és a vegyiparra való kiterjesztését kellene, hogy magával vonja. Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének a Bizottság általi felállítása azonban egy „step by step" megkö-

44 – Lásd például a 8/78. sz. Milac-ügyben 1978. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1978., 1721. o.) 18. pontját, a 179/84. sz. Bozzetti-ügyben 1985. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2301. o.) 34. pontját és a C-56/94. sz. SCAC-ügyben 1995. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1769. o.) 28. pontját.

45 – 1971 óta a Bíróság ugyanis mezőgazdasági téren arra az álláspontra helyezkedett, hogy a helyzetek hasonló vagy nem hasonló jellegét „a Közösség agrárjogi célkitűzéseire tekintettel kell mérlegelni" (a 6/71. sz. Rheinmühlen Düsseldorf ügyben 1971. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1971., 823. o.] 14. pontja). Lásd még Capotorti főtanácsnoknak a 117/76. és 16/77. sz., Ruckdeschel és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványát (1977. október 19-én hozott ítélet, EBHT 1977., 1753. o., különösen az 1779. o.).

46 – Lásd ugyanebben a vonatkozásban a 279/84., 280/84., 285/84. és 286/84. sz., Rau Lebensmittelwerke és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1069. o.) 27–34. pontját: a „karácsonyi vaj" intézkedés nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést a konkurrens termék margarinnal szemben „a jogi eszköztárat jellemző objektív különbségekre és az érintett piacok gazdasági feltételeire tekintettel". Lásd még az Elsőfokú Bíróság T-472/93. sz., Campo Ebro és társai kontra Tanács ügyben 1995. február 21-én hozott ítéletének (EBHT 1995., II-421. o.) 84. és azt követő pontjait: azon szabályozást nem minősítették az egyenlő bánásmód elvét sértőnek, amely kizárólag a cukorgyártók támogatásban való részesítését írja elő, annak ellenére, hogy a cukor és az izoglükóz között versenykapcsolat áll fenn, mivel a két termék helyzete nem volt hasonló a szóban forgó szabályozás az árukészlet raktározásából eredő többletköltségek kiegyenlítésére irányuló célkitűzésre tekintettel.

zelítés részét képezi, amelyet másképpen „learning by doing”-nak is neveznek. Amint azt valamennyi beavatkozó intézmény hangsúlyozta, a 2003/87 irányelv által felállított rendszer világszerte az első a maga nemében. Nem csupán a Közösség szereplői számára, hanem a harmadik államok számára is példaértékű lehet, és e célból feltétlenül bizonyítania kell hatékonyságát. A szabályozás újszerűsége, a nyomon követés mechanizmusainak összetettsége, az általa előírt kibocsátások bejelentése és felülvizsgálata bizonyos elővigyázatosságot követel meg. El kellett kerülni, hogy kezdetektől fogva olyan rendszert vezessen be, amelynek hatálya kiterjed az iparágak többségére és az üvegházhatású gázok többségére. A túlzott becsvágy kudarchoz vezethetett volna, amint azt a népi bölcsesség is tanítja: „Ki sokat markol, keveset fog”.

45. Valóban, különösen azokon a területeken, amelyek ismeretlen társadalmi kockázatokat rejtenek, illetve amelyekben a jogalkotó új politikákat kezdeményez, gyakran bölcs dolog és általánossá is vált az új rendelkezésekkel való óvatos – korlátozott területeken való – kísérletezés. Ugyanígy a tagállamok jogrendjei is elismerik a jogalkotási kísérletezés lehetőségét, illetve előírják azt. [47] Maga a Bíróság ítélkezési gyakorlata is elismerte a szakaszonkénti jogalkotási harmonizáció jogszerűségét, [48] különös tekintettel a szabályozandó „terület összetettségére” [49]. A jogalkotó számára pedig a szakaszonkénti harmonizáció célszerűségének és ritmusának meghatározása tekintetében mérlegelési mozgásteret biztosított. [50]

46. Magából a jogalkotási kísérletezés természetéből ered, hogy az egyenlő bánásmód elvével feszült viszonyban áll. Maga a „learning by doing” elmélete ugyanis azt feltételezi, hogy az új politikát eleinte a potenciális jogalanyok csupán egy korlátozott száma tekintetében alkalmazzák; ugyanez hatályának egy mesterséges korlátozásához vezet a következmények tesztelése érdekében, azt megelőzően, hogy szabályait kiterjesztené valamennyi, a célkitűzéseire tekintettel a hatálya alá vonható gazdasági szereplőre. A jogalkotási kísérletezés jogszerűségének elismerése azonban nem vezethet az egyenlő bánásmód elvére vonatkozó valamennyi lehetséges kritika élének tompításához. A hátrányos megkülönböztetés, amelyhez a kísérletező jogalkotás elengedhetetlenül elvezet, az egyenlő bánásmód elvével csakis bizonyos feltételek teljesülése mellett összeegyeztethető.

47 – Az 1958. október 4-i francia alkotmány 72. cikke a 2003. március 28-i alkotmánymódosítás óta ily módon elismeri a normatív kísérletezés jogát a területi önkormányzatok számára.

48 – Lásd a 37/83. sz. Rewe-Zentrale-ügyben 1984. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1984., 1229. o.) 20. pontját, a C-166/98. sz. Socridis-ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3791. o.) 26. pontját és a C-221/05. sz., Sam Mc Cauley Chemists és Sadja ügyben 2006. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6869. o.) 26. pontját.

49 – Lásd a C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-929. o.) 27. pontját és a C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 1997. május 13-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-2405. o.) 43. pontját.

50 – Lásd a fent hivatkozott Rewe-Zentrale-ügyben hozott ítélet 20. pontját és a C-63/89. sz., Assurance du crédit kontra Tanács és Parlament ügyben 1991. április 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1799. o.) 11. pontját.

47. Először is, a kísérleti intézkedéseknek átmeneti jellegűeknek kell lenniük. Ez valóban így van a vitatott irányelv esetében. 30. cikke a jogszöveg felülvizsgálatát írja elő „a szerzett tapasztalatok" és „az üvegházhatású gázok kibocsátásainak nyomon követése terén elért eredmények" alapján, annak érdekében, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét további iparágakkal, valamint a további üvegházhatású gázok kibocsátásaival kiegészítse. Ezen rendelkezés alapján a Bizottság javasolta a jogszabály hatályának a légi közlekedésre történő kiterjesztést.[51] Mindenekelőtt az üvegházhatású gázok kibocsátásának az 1990-es szinthez képest 20%-kal történő csökkentése érdekében javasolta az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének kiterjesztését egyrészről a kőolajszármazékokból, az ammónia- és az alumíniumgyártásból származó CO_2-kibocsátásra, másrészről pedig a salétromsav, az adipinsav és a glioxilsav gyártásából származó N_2O-kibocsátásra és az alumíniumágazat perfluor-szénhidrogén-kibocsátására.[52]

48. A kísérleti intézkedés hatálya behatárolásának továbbá objektív szempontoknak kell megfelelnie. A jelen ügyben az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere alá történő bevonás vagy az alóla történő kizárás tehát az irányelv által követett célokkal összefüggő megfontolásoknak kell, hogy megfeleljen. Amint arra már hivatkoztam, ennek célja, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását költséghatékonyan, azaz a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett, csökkentse.[53] Éppen ezért a közösségi jogalkotó úgy határozott, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét elsősorban a szén-dioxid-kibocsátás tekintetében alkalmazza, mivel a CO_2 1999-ben az üvegházhatású gázok kibocsátásának 80%-át adta a Közösségben, és mivel a szén-dioxid-kibocsátás figyelemmel kísérése jó minőségű adatokat biztos alapokon szolgáltathat, míg más üvegházhatású gázok kibocsátásának figyelemmel kísérése túl sok problémát vet fel.[54] Így a vitatott irányelv hatályát kizárólag a CO_2-t legnagyobb mértékben kibocsátó iparágakra terjesztette ki, azzal az indokkal, hogy minél nagyobb az iparág kibocsátási mennyisége, annál csekélyebb a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének alkalmazásából adódó és minden ebben résztvevő gazdasági szereplőt terhelő, állandó költségek súlya (a kibocsátás nyomon követése és jelentése, ennek független hatóság által történő felülvizsgálata, a kibocsátási egységek kereskedelmének lebonyolításához szükséges személyzet képzése és felvétele); a kis kibocsátók számára, akik az átruházható kibocsátási egységek mindössze korlátozott mennyiségével rendelkeznek, a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszeréből eredő esetleges előnyök ezzel szemben szükségszerűen kevésbé jelentősek, mint a magas kibocsátással rendelkező vállalkozások által megszerezhető előnyök.

51 – A 2006. december 20-i irányelvjavaslat (COM (2006) 818 végleges).

52 – A 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat (COM (2008) 16 végleges).

53 – Lásd a 2003/87 irányelv (5) preambulumbekezdését.

54 – Lásd az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2001. október 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat (COM (2001) 581 végleges) indokolásának 10. pontját.

49. Az üvegházhatásért leginkább „felelős” gáz előtérbe helyezése és ezen gáznak az egyes iparágak által kibocsátott mennyiségének megállapítása kétségtelenül objektív szempontoknak minősül. Az alapeljárás felperesei azonban vitatják azt, hogy a CO_2-kibocsátás mennyisége volt a döntő szempont. Az európai szennyezőanyag-kibocsátási nyilvántartás 2001. évi statisztikájára hivatkoznak, amely értelmében az Európai Unión belüli ipari tevékenységekből származó összkibocsátásnak a vegyipar CO_2-kibocsátása összességében 5,35%-át, az alumíniumiparé pedig a 2%-át adta, míg az acélipar 5,4%-ot, az üveg-, kerámia- és építőanyagipar 2,7%-ot, illetve a papír- és nyomdaipar 1%-ot tett ki. Ezek a számok azonban nem vehetők alapul, mivel amint a beavatkozó intézmények megjegyzik, nem tesznek különbséget az egyes érintett iparágak közvetlen kibocsátása [55] és közvetett kibocsátása [56] között. Ugyanakkor, mivel maga a 20 MW-ot meghaladó bemenő hőteljesítménnyel rendelkező tüzelőberendezések közvetett kibocsátása az energiaágazatba foglaltatik, a jogalkotó úgy határozott, hogy csakis a többi ágazat közvetlen CO_2-kibocsátását veszi figyelembe. Az, hogy a CO_2-kibocsátást csakis a létrejötte időpontjában és helyén veszi figyelembe, egyébként megfelel az EK 174. cikkben megalapozott „szennyező fizet” elvének, illetve a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárítása elvének. Ebben a vonatkozásban, a valamennyi beavatkozó intézmény által hivatkozott és a közösségi jogalkotó által alapul vett tanulmány szerint, a kohászati ágazat – az alapeljárás felpereseinek állításával ellentétben – nincs ugyanabban a helyzetben, mint az alumínium- és műanyagipar: a kohászat (acél és öntvény) közvetlen CO_2-kibocsátása 1990-ben 174,8 millió tonnát tett ki, szemben a színesfémek 16,2 millió tonnájával és a vegyipar 26,2 millió tonnájával.

50. Az alapeljárás felperesei erre azt válaszolják, hogy a papíripar és a papírpép-előállítás bekerült a jogszabály hatálya alá, jóllehet 1990-ben csupán 10,6 millió tonna közvetlen CO_2-kibocsátással rendelkezett, vagyis sokkal kevesebbel, mint a vegyipar, sőt kevesebbel, mint a színesfémipar. A közösségi jogalkotó azonban az iparágaknak a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere alá vonásának adminisztratív megvalósíthatóságát is figyelembe vette. Mivel ezen rendszer megfelelő működése minden egyes létesítmény szintjén egy összetett nyomon követési mechanizmus felállítását feltételezi, azon ágazatoknak a kezdetektől történő bevonása, amelyek az összkibocsátásuk mennyiségéhez képest nagy számú létesítménnyel rendelkeznek, a nyomon követési mechanizmus elnehezítésének, ebből eredően pedig a kibocsátás felügyelete minősége, illetve az adatok megbízhatósága csorbításának kockázatával járna, anélkül hogy említésre méltó környezetvédelmi előnyt eredményezne. Ugyanakkor a Közösségen belül a vegyi létesítmények

55 – Vagyis a termék előállításának helyén a gyártási ciklus során kibocsátott gáznak megfelelő kibocsátások.

56 – Vagyis a gyártási ciklust megelőzően kibocsátott gáznak megfelelő kibocsátások, például azon bizonyos termékek előállítási folyamata során felhasználásra kerülő energiát előállító erőmű általi kibocsátás.

száma 34 000 egység nagyságrenddel különösen magas volt. [57] A papíripar ezzel szemben igen koncentrált volt. A kereskedelmi rendszer működtetésével kapcsolatos adminisztratív nehézségek figyelembevétele megfelel a vitatott irányelv 1. cikkében meghatározott célkitűzésnek, azaz az üvegházhatású gázok kibocsátásának „költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének". Ezenfelül a Bíróság elismerte, hogy az aránytalan közigazgatási költségek elkerülésére való igyekezet objektíve igazolhatja az eltérő bánásmódot. [58]

51. Ezen adminisztratív megvalósíthatósági érvvel szemben azonban az alapeljárás felperesei a tárgyalás alkalmával kifogásolták, hogy a létesítmények csupán csekély száma volt felelős a vegyipar által történő szén-dioxid-kibocsátás igen nagy részéért, és hogy a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének hatálya alá vonása tekintetében tehát létesítményenként és nem pedig teljes iparáganként kellett volna érvelni, illetve bele kellett volna foglalni azon vegyipari létesítményeket, amelyek egy bizonyos kibocsátási küszöbértéket meghaladnak. Egy ilyen megközelítés azonban az egy iparágon belüli azon kis- és nagylétesítmények közötti eltérő bánásmódhoz vezetett volna, amelyek között teljes verseny uralkodik.

52. Annyi bizonyos, hogy az adminisztratív hatékonyság érve kevéssé indokolja az alumíniumipar kizárását, mivel az a papíriparhoz hasonló koncentráltságot tanúsít. Ez utóbbi azonban erőteljesen ki van téve a nemzetközi versenynek. Következésképpen, mivel az alumíniumipar nem bírta volna el a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere alá vonásból eredő költségeket a piaci részesedése elvesztésének kockáztatása nélkül, az alumíniumipari létesítményeket ez arra késztetheti, hogy a kiotói célok hatálya alá nem tartozó harmadik országokba áttegyék termelésüket. Ebben a vonatkozásban egészen eltérő a papír- és papírpépipar helyzete: amint arra a Bizottság a tárgyalás alkalmával hivatkozott, a székhely áttételének veszélyét minimálisra csökkenti az, hogy a létesítmények a nyersanyag-beszerzési forrásaiktól nem távolodhatnak el könnyen, és a nemzetközi verseny minimális, mert az ilyen csekély egységértékű termékek nagytávú szállítása nem kifizetődő.

57 – Lásd a fent hivatkozott irányelvjavaslat 2001. október 23-i indokolásának 11. pontját.

58 – Lásd a 8/82. sz. Wagner-ügyben 1983. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1983., 371. o.) 19–21. pontját.

53. Igaz, hogy a kohászati ágazatban is jellemző az igen eleven nemzetközi verseny, és fennáll a kiotói célokkal nem számító országokba való áttelepítés veszélye. Ezen szektor CO_2-kibocsátása azonban nem egyenlő mértékű az alumíniumiparéval, mégpedig több mint tízszer olyan magas, ami indokolja a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere alá történő azonnali bevonását.

54. A fenti megfontolásokból tehát az következik, hogy még ha az alapeljárás felperesei által az egyenlő bánásmód elvével kapcsolatban felhozott egyes kritikák nem is teljesen irrelevánsak, és a kérdést előterjesztő bíróság előtt a vitatott irányelv érvényességével kapcsolatban a jelen előzetes döntéshozatalra utalást indokoló kételyt ébreszthettek, nem tűnik úgy – amint azt fent kifejtettem –, hogy az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása során a szempontok megválasztása és az ezek közötti egyensúly megteremtése ésszerűtlen lett volna, különösen nem a jogalkotási kísérletezés összefüggésében. A beavatkozó intézmények által az elfogadott jogalkotási intézkedések védelme érdekében felhozott érvek képviselhetőnek tűnnek. Kétségtelenül más lehetőségek is elképzelhetők; talán jobb megoldás is akadna. Ennek meghatározása azonban nem a bíróság feladata. Amennyiben az abszolút és objektív igazságtól egyenlő távolságban több vélemény is található, mely bíróság vállalná, hogy azokból egyet is kizárjon? Amennyiben a Bíróság ezen az úton haladna, akkor jogszerűségi felülvizsgálatát megfosztaná annak objektív jellegétől, a közösségi jogalkotó gazdaságpolitikai értékelését a sajátjával kellene felváltania,[59] és ezáltal a hatalmi ágak szétválasztását figyelembe nem véve ez utóbbi politikai felelősségét bitorolná. Mindezen okok alapján nem tűnik úgy, hogy az irányelv sérti az egyenlő bánásmód elvét.

55. Az, hogy a 2008. január 23-i irányelvjavaslat előírja az alumínium- és vegyipar második szakaszban való bevonását, jóllehet ezen iparágak CO_2-kibocsátásának mennyisége, a létesítményeik száma és a nemzetközi versenynyomás foka nem változott, az alapeljárás felpereseinek állításával ellentétben nem cáfolhatja ezt a következtetést, és nem bizonyíthatja, hogy ezen iparágak eredeti kizárása az egyenlő bánásmód elve alkalmazása során nyilvánvaló mérlegelési hibát valósított meg. Amint azt a Tanács és a Bizottság a tárgyalás alkalmával kifejtette, a szempontok mérlegelése ugyanis nem lehet azonos a rendszer bevezetésének időpont-

59 – Míg azonban a jogszerűségi vizsgálatának ilyen fajta eltorzításának elkerülése adja e vizsgálat korlátozásának valódi alapját (lásd például az 57/72. sz. Westzucker-ügyben 1973. március 14-én hozott ítélet [EBHT 1973., 321. o.] 14. pontját és a C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 1997. május 13-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-2405. o.] 56. pontját).

jában és az iparágaknak e bevált rendszer alá történő bevonására vonatkozó döntéshozatal időpontjában. Bizonyos értelemben pontosan ez a „step by step" megközelítés lényege.

2. Az eltérő helyzetek azonos módon történő kezeléséről

56. Az alapeljárás felperesei azt állítják, hogy a kohászati ágazat nincs ugyanabban a helyzetben, mint a vitatott irányelv hatálya alá tartozó más iparágak. A kohászati ágazatnak, ezen utóbbiakkal ellentétben, technikailag nem áll módjában, hogy a CO_2-kibocsátását a közeljövőben csökkentse. A kohászati létesítmények tehát kénytelenek lennének kiegészítő kibocsátási egységeket beszerezni, jóllehet, a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének hatálya alá tartozó más iparágbeli vállalkozásokkal ellentétben, erős nemzetközi versenynyomásnak vannak kitéve, amely megakadályozná őket abban, hogy az egységekkel kapcsolatos költségeket az ügyfeleikre áthárítsák, hacsak nem akarják a piaci részesedésüket elveszíteni. Ebből a haszonkulcs jelentős csökkenése, ebből eredően pedig a beruházási lehetőségeik csökkenése következne.

57. Az alapeljárás felpereseinek érvelése nem követendő. Meg kell állapítani először is, hogy a tárgyalás alkalmával a francia kormány vitatta, hogy a kohászati vállalkozások ne lennének képesek szén-dioxid-kibocsátásuk jelentős csökkentésére, és több, evégből alkalmazható technikára hivatkozott. Sőt, még ha feltételezzük is, hogy ez nem így van és a kohászati ágazat ebben a vonatkozásban valóban más helyzetben van, a közösségi jogalkotó kellőképpen figyelembe vette a helyzetek ezen eltérését. A 2003/87 irányelv III. mellékletének (3) bekezdése ugyanis arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kibocsátási egységek kiosztása során vegyék figyelembe az e rendszer hatálya alá eső tevékenységek kibocsátás-csökkentési potenciálját, beleértve a technológiai potenciált is. Ezenfelül, a tárgyaláson elhangzott véleménycseréből az következik, hogy az Arcelor-csoport valamennyi kibocsátását fedezték a térítésmentesen kiosztott egységek, és hogy az Arcelor 2006. évi záró mérlegében egységtöbblet eladásából származó nyereség is szerepel. Éppen ezért és a közösségi jogalkotó számára e téren biztosított mérlegelési jogkörrel kapcsolatos felülvizsgálat korlátozására tekintettel, az egyenlő bánásmód elvének az eltérő helyzetek azonos módon való kezelésére alapított megsértésére vonatkozó kifogásnak nem adható hely.

IV – Végkövetkeztetések

58. A fenti megfontolások alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a Conseil d'État által előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

„A feltett kérdés vizsgálata egyetlen olyan tényezőt sem tárt fel, amely érinthetné az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv érvényességét."