HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. július 19.[1]

C-272/15. sz. ügy

Swiss International Air Lines AG
kontra
The Secretary of State for Energy and Climate Changeés
Environment Agency

(a Court of Appeal [England & Wales] [Civil Division] [fellebbviteli bíróság {Anglia és Wales} {polgári tanács}, Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezet — 2003/87/EK irányelv — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek az EU-n belüli kereskedelmi rendszere — 377/2013/EU határozat — Érvényesség — A keletkező kibocsátások nyomon követésére és jelentésére, valamint az EGT tagállamai és a harmadik államok többsége közötti járatokra vonatkozó kibocsátási egységek átadására irányuló kötelezettségtől való ideiglenes eltérés — Az EGT tagállamai és Svájc közötti járatok kizárása — A harmadik országok közötti eltérő bánásmód — Az egyenlő bánásmód elve — Alkalmazhatatlanság”

I – Bevezetés

1. 2012. január 1-jétől az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek a 2003/87/EK irányelvvel[2] bevezetett uniós kereskedelmi rendszerét (a továbbiakban: EU ETS) kell alkalmazni az Európai Gazdasági Térség tagállamaiba irányuló, illetve onnan induló légi járatokhoz kapcsolódó kibocsátásokra.[3]

2. Ugyanakkor a 377/2013/EU határozat ideiglenesen felfüggesztette e rendszer alkalmazását az EGK tagállamai és a harmadik országok többsége közötti légi járművel végzett repülések által okozott kibocsátások vonatkozásában.[4] Azonban ebből az EGK-tagállamok és a harmadik államok közötti járatokra vonatkozó moratóriumból kizárásra került néhány, az Unióval szoros kapcsolatban álló vagy társult terület, illetve harmadik ország, köztük Svájc is.[5]

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A 2003/87 irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló, 2008. november 19-i 2008/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 8., 3. 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 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.).

3 — Lásd a jelen indítvány 5. és 6. pontját.

4 — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvtől való ideiglenes eltérésről szóló 2013. április 24-i 377/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (HL 2013. L 113., 1. o.).

5 — Lásd a jelen indítvány 11–16. pontját.

3. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (fellebbviteli bíróság, [Anglia és Wales] [polgári tanács] [Egyesült Királyság]) elsősorban azt kérdezi a Bíróságtól, hogy érvényes-e ez a határozat, amely eltérő bánásmódot ír elő egyrészről a Svájcba irányuló, illetve onnan induló, másrészről az egyéb nem tagállamokba irányuló, illetve onnan induló járatok között.

II – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

1. A 2003/87 irányelv

4. A 2003/87 irányelv célja (5) preambulumbekezdése értelmében az, hogy hozzájáruljon ahhoz, hogy az Európai Közösség és tagállamai teljesíthessék az általuk a Kiotói Jegyzőkönyv[6] alapján az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezmény aláírásával vállalt kötelezettségeket.

5. Kezdetben az EU ETS-t nem alkalmazták a légi közlekedésből származó kibocsátásokra. Azonban, ezen irányelvnek a 2008/101/EK[7] általi módosítását követően 2012. január 1-jétől az EU ETS hatálya kiterjed valamennyi, az Unió területén található repülőtérről induló vagy oda érkező légi járatra.[8]

6. Az EGT Vegyes Bizottság 146/2007 határozata[9] a 2003/87 irányelvet, 6/2011 határozata[10] a 2008/101 irányelvet foglalta az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásba (a továbbiakban: EGT-Megállapodás).[11]

7. A 2003/87 irányelv 3e) cikke értelmében a légijármű-üzemeltetők minden egyes naptári évre kérelmezhetik a tagállamoktól térítésmentesen kiosztandó légi közlekedési kibocsátási egységek odaítélését. Ezen irányelv 3d. cikke előírja, hogy a tagállamoknak a kiegészítő kibocsátási egységeket árverés keretében kell kiosztaniuk. Az említett irányelv 3. cikk a) pontja értelmében minden egyes, ingyenesen vagy ellenérték fejében odaítélt egység feljogosítja a jogosultját egy meghatározott időszakban egy szén-dioxid tonna-egyenérték kibocsátására. Az egységek átruházását ugyanezen irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szabályozza.

8. A 2003/87 irányelv 12. cikkének (2a) bekezdése értelmében a tagállamok biztosítják, hogy minden légijármű-üzemeltető minden év április 30-ig átadjon annyi kibocsátási egységet, amennyi az előző naptári évben a légiközlekedési tevékenységeiből származik.

9. Ezen irányelv 14. cikkének (3) bekezdése felszólítja a tagállamokat, hogy gondoskodjanak arról, hogy a légijármű-üzemeltetők nyomon kövessék a naptári év folyamán a légi járműből származó kibocsátásokat, és azokról jelentést tegyenek.

6 — Ezt a jegyzőkönyvet az Európai Közösség nevében a 2002. április 25-i 2002/358/EK tanácsi határozat hagyta jóvá (HL 2002. L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.).

7 — A 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló 2008. november 19-i 2008/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 8., 3. o.).

8 — A 2003/87 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése, és I. mellékletének 6. pontja.

9 — Az EGT-megállapodás XX. mellékletének (Környezet) módosításáról szóló, 2007. október 26-i 146/2007 EGT vegyes bizottsági határozat (HL 2008. L 100., 92. o.)

10 — Az EGT-megállapodás XX. mellékletének (Környezet) módosításáról szóló, 2011. április 1-jei EGT vegyes bizottsági határozat (HL 2011. L 93., 35. o.)

11 — Az 1992. május 2-i megállapodás (HL 1994 L 1., 3. o.)

10. Az említett irányelv 16. cikke (3) bekezdésének előírása szerint a tagállamok gondoskodnak arról, hogy minden légijármű-üzemeltetőt, aki nem adott át az ezen irányelv 12. cikkének (2a) bekezdésében vele szemben előírt mennyiségű kibocsátási egységet, többletkibocsátási bírság megfizetésére kötelezzenek. E rendelkezés (5) bekezdésének megfelelően azzal a légijármű-üzemeltetővel szemben, amely nem teljesíti a 2003/87 irányelvben előírt követelményeket, meghatározott feltételekkel kérni lehet az érintett légijármű-üzemeltetőre vonatkozóan működési tilalom kirovását.

2. A 377/2013 határozat

11. A 377/2013 határozat moratóriumot rendelt el a 2003/87 irányelvben előírt bizonyos követelmények tekintetében. Az EGT Vegyes Bizottságának 50/2013 határozata ezt a határozatot belefoglalta az EGT-Megállapodásba. [12]

12. A 377/2013 határozat (5) preambulumbekezdése megállapítja, hogy a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) által „egy, a piaci alapú eszközöknek a nemzetközi légi közlekedésre vonatkozó alkalmazását segítő átfogó, a kibocsátás-csökkentési politikára vonatkozó keret […] elfogadása […], valamint egy globális, piaci alapú eszköz (a továbbiakban: MBM) kifejlesztése terén” haladás történt. A (6) preambulumbekezdése szerint e határozat célja „e folyamat elősegítése és lendületben tartása”, a 2003/87 irányelvben előírt követelmények alkalmazásának elhalasztásával az Unión kívüli repülőterekre érkező és onnan induló járatokra vonatkozóan, azon országok kivételével, amelyek tagjai az Európai Szabadkereskedelmi Társulásnak (EFTA), az EGT államok fennhatóságaihoz és területeihez tartoznak, illetve társulási szerződést írtak alá az Unióval.

13. E határozat (9) preambulumbekezdése kimondja:

„Az e határozatban előírt eltérés nem érintheti az éghajlatváltozással kapcsolatos uniós szabályozás környezetvédelmi integritását és átfogó célkitűzését, és nem vezethet a verseny torzulásához. Ennek megfelelően, valamint az Unió független kötelezettségvállalásának megvalósítására irányuló jogi keret részét képező 2003/87/EK irányelv azon átfogó célkitűzésének fenntartása érdekében, amely szerint az Unió kibocsátását 2020-ra az 1990-es szintnél 20%-kal alacsonyabb szintre csökkenti, ezen irányelvet továbbra is alkalmazni kell a tagállamok területén található repülőterekről az Unióval szoros kapcsolatban álló vagy társult területeken vagy országokban található repülőterekre érkező, illetve onnan a tagállamok területén található repülőterekre irányuló járatokra.”

14. E határozat 1. cikkének rendelkezése szerint: „[a] 2003/87/EK irányelv 16. cikkétől eltérően a tagállamok nem hozhatnak intézkedést a légijármű-üzemeltetők ellen az említett irányelv 12. cikkének (2a) bekezdésében és 14. cikkének (3) bekezdésében a 2010-es, 2011-es és 2012-es naptári évre vonatkozóan előírt követelmények tekintetében azon Unión kívüli országok repülőtereire érkező és onnan induló légi közlekedési tevékenységekre vonatkozóan, amely országok nem tagjai az EFTA-nak, nem tartoznak az EGT-tagállamok fennhatóságaihoz és területeihez, illetve nem írtak alá társulási szerződést az Unióval, amennyiben e légijármű-üzemeltetők számára 2012-re vonatkozóan nem adtak ki ilyen tevékenység alapján ingyenes kibocsátási egységeket, vagy ha kiadtak számukra ilyen kibocsátási egységeket, e légijármű-üzemeltetők – az e határozat hatálybalépését követő harminc napon belül – törlés céljára visszatérítették a tagállamoknak a 2012-es légi közlekedési kibocsátási egységek azon számát, amely megfelel a 2010-es referenciaévben végzett, hitelesített tonnakilométerben megadott ilyen tevékenység részarányának”.

12 — Az EGT-megállapodás XX. mellékletének (Környezet) módosításáról szóló, 2013. április 30-i 50/2013 EGT vegyes bizottsági határozat (HL 2013. L 231., 24. o.).

15. A „tagjai az EFTA-nak” kategória e rendelkezés értelmében kifejezetten Svájcot jelenti, mivel a másik három EFTA-tag – Izland, Liechtenstein és Norvégia – egyúttal tagja az EGT-nek is. Ez utóbbiakat tehát semmiképpen sem érinti a moratórium, mivel az EGT-n belüli járatokra továbbra is alkalmazni kell az EU ETS-t.[13] Az „EGT-tagállamok fennhatóságaihoz és területeihez” tartozó országok csoportja az EGT-tagállamok tengerentúli országait és területeit takarja.[14] Az Unióval „társulási szerződést” aláíró országok kategóriába egyedül Horvátország tartozik. Ennélfogva azok a harmadik országokba (vagyis azokba, amelyek nem tagjai az EGT-nek) érkező és onnan induló járatok, amelyekre nem terjed ki a moratórium hatálya, kizárólag a Svájcból, illetve Horvátországból induló, vagy oda érkező járatok voltak. Horvátország 2013. július 1-jei uniós csatlakozását követően Svájc maradt az egyetlen olyan harmadik ország, amelyre ez a kivétel vonatkozott.

16. Az említett határozatot 6. cikke értelmében 2013. április 24-től kell alkalmazni – ami néhány nappal előzi meg a 2012. évben keletkezett kibocsátásoknak megfelelő egységek átadására a 2003/87 irányelv 12a. cikkében meghatározott 2013. április 30-i határnapot.

B – *Az Egyesült Királyság joga*

17. A Secretary of State for Energy and Climate Change (energia- és klímaügyi miniszter [Egyesült Királyság]) a Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 rendelettel (az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréről szóló 2013. évi [módosító] rendelet, a továbbiakban: az alapeljárásban szereplő nemzeti rendelet) a 377/2013 határozat végrehajtása céljából módosította az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerére vonatkozó, a 2003/87 irányelvet a nemzeti jogba átültető nemzeti szabályozást.

III – Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések, valamint a Bíróság előtti eljárás

18. A Swiss International Air Lines AG (a továbbiakban: Swiss) svájci székhelyű légitársaság a 2012. évre meghatározott számú, üvegházhatást okozó gázokra vonatkozó kibocsátási egységet szerzett térítésmentesen, illetve ellenérték fejében. E társaság teljesítette az általa 2012-ben az EGT-tagállamok és Svájc között megvalósított repülésekhez kapcsolódó kibocsátásoknak megfelelő egység átadását.

19. A High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (legfelsőbb bíróság [Anglia és Wales], Queen’s Bench Division [közigazgatási tanács] [Egyesült Királyság]) előtt a Swiss az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás megsemmisítését kérte, mivel ez kizárta az EU ETS végrehajtásának felfüggesztéséből az EGT-tagállamok és Svájc közötti légi forgalmat. Kérelme alátámasztására arra hivatkozott, hogy a 377/2013 határozatot a nemzeti jogban végrehajtó ezen jogszabály nem egyeztethető össze az uniós joggal. Pontosabban ez a társaság arra hivatkozott, hogy ez a határozat sérti az egyenlő bánásmód elvét, mivel a fent említett járatokat kizárja az említett moratóriumból, ugyanakkor magában foglalja az EGT-tagállamok és a harmadik országok többsége közötti járatokat.

20. A Swiss az EGT-tagállamok és Svájc közötti járatokra vonatkozó kibocsátási egységeknek az említett jogszabály általi átadása megsemmisítését, valamint a kibocsátási egység forgalmi jegyzék ebből következő kijavítását is kérte. A Swiss vagylagosan az ellenérték fejében megszerzett és átadott kibocsátási egységek értékével megegyező pénzügyi kompenzációt, vagy bármilyen más megfelelő kártérítést kért.

13 — Lásd a Bizottság Útmutató az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvtől való ideiglenes eltérésről szóló 377/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásához című közleményét (HL 2013. C 289, 1. o.) (a továbbiakban: a Bizottság útmutatója), 2.1.1 pont.

14 — A Bizottság útmutatójának 2.1.2 pontja.

21. Mivel e keresetet elutasították, a Swiss fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

22. A High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (legfelsőbb bíróság [Anglia és Wales], Queen's Bench Division [közigazgatási tanács] [Egyesült Királyság]) 2015. március 24-i határozatával úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Sérti-e a [377/2013 határozat] az egyenlő bánásmód általános uniós elvét annyiban, amennyiben felfüggeszti a [2003/87 irányelv] által a kibocsátási egységek átadására vonatkozóan előírt követelmények alkalmazását az [EGT] és szinte valamennyi nem EGT-tagállam közötti járatok tekintetében, de az alkalmazás e felfüggesztését nem terjeszti ki az EGT-tagállamok és Svájc közötti járatokra?

2) Amennyiben igen, milyen jóvátételt kell biztosítani a [Swiss] helyzetében lévő olyan kérelmezőnek, aki az EGT államok és Svájc között 2012-ben üzemeltetett járatok tekintetében kibocsátási egységeket adott át, annak érdekében, hogy olyan helyzetbe hozzák, mintha nem zárták volna ki az EGT-tagállamok és Svájc közötti járatokat az alkalmazás felfüggesztése alól? Különösen:

   a) Ki kell-e javítani a kibocsátási egység forgalmi jegyzéket annak érdekében, hogy tükrözze azon kibocsátási egységek alacsonyabb számát, amelyeket az ilyen kérelmezőnek akkor kellett volna átadnia, ha a Svájcba irányuló és onnan induló járatokra is vonatkozott volna az alkalmazás felfüggesztése?

   b) Ha igen, akkor (kell-e, és ha igen) milyen intézkedést kell tennie az illetékes nemzeti hatóságnak és/vagy a nemzeti bíróságnak annak érdekében, hogy az átadott további kibocsátási egységeket visszaadják az ilyen kérelmezőnek?

   c) Jogosult-e az ilyen kérelmező az EUMSZ 340. cikk alapján kártérítést követelni az Európai Parlamenttől és a Tanácstól azon veszteségek miatt, amelyeket a további kibocsátási egységeknek a 377/2013 határozat alapján való átadása miatt szenvedett el?

   d) Kell-e valamilyen más formában jogorvoslatot biztosítani a kérelmezőnek, és ha igen, milyen jogorvoslatot?"

23. A Swiss, az olasz kormány, és az Egyesült Királyság kormánya, az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Az olasz kormány kivételével valamennyien képviseltették magukat a 2016. május 4-i tárgyaláson.

IV – Elemzés

A – *Előzetes megjegyzések*

24. A Bizottság először is, anélkül, hogy vitatná a Bíróság hatáskörét, vagy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát, arra hivatkozik, hogy az Egyesült Királyság megsértette az uniós jogot, amikor az alapeljárásban szereplő nemzeti jogszabályban a 377/2013 határozatot a nemzeti jogba átültető intézkedéseket fogadott el.

25. A Bizottság előadja, hogy ez a szabályozás módosítja a 2003/87 irányelv átültetéséről szóló nemzeti jogszabályt, és átveszi a 377/2013 határozat tartalmát. Így ezek az intézkedések elfedik e határozat rendelkezéseinek jogi természetét, és közvetlen alkalmazhatóságukat. A tárgyaláson a Bizottság lényegében azt kérte a Bíróságtól, hogy ezen indokok alapján állapítsa meg az alapügyben szereplő nemzeti jogszabály érvénytelenségét.

26. Ezzel kapcsolatban emlékeztetek arra, a Bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján eljárva megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy döntsön a belső jogszabályoknak a közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről.[15]

27. Azonban hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, a közösségi jog releváns értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi számára az ilyen szabályok összeegyeztethetőségének értékelését az előtte folyó eljárásban.[16] Ugyanakkor a jelen eljárás körülményei között véleményem szerint az ilyen tájékoztatás is túlmutatna a Bíróság hatáskörén. A Bizottság által hivatkozott érvek ugyanis egy olyan kérdéskört érintenek, amellyel a kérdést előterjesztő bíróság nem foglalkozott. Márpedig a hatásköröknek az EUMSZ 267. cikkében szabályozott megosztása keretében kizárólag ez a bíróság határozhatja meg a Bíróságnak feltenni szándékozott kérdések tárgyát.[17]

28. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy Bíróságnak nem kell válaszolnia a Bizottság által előadott előzetes észrevételekre.

29. Mindenesetre hajlok arra, hogy úgy tekintsem, hogy az uniós joggal nem ellentétesek a 377/2013 határozatnak a nemzeti jogba történő átültetésére irányuló intézkedések.

30. A Bíróság valójában többször határozott úgy, hogy a rendeleteket átültető intézkedések elfogadásával a tagállamok megsértik az Unió jogát, mivel ezzel akadályozzák az EUMSZ 288. cikk második bekezdésében ezen rendeletek számára biztosított közvetlen alkalmazhatóságot, és így veszélyeztetik e rendeletek egyidejű és egységes alkalmazását az Unió egészén belül.[18] Konkrétabban, a tagállamok nem fogadhatnak el olyan jogi aktust, amellyel valamely jogszabály közösségi jellege és az abból következő joghatások el lennének rejtve a jogalanyoktól.[19]

15 — Lásd többek között: 2006. március 23-i Enirisorse-ítélet (C-237/04, EU:C:2006:197, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 — Lásd többek között: 2006. március 23-i Enirisorse-ítélet (C-237/04, EU:C:2006:197, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

17 — Lásd 1985. október 3-i CBEM-ítélet (311/84, EU:C:1985:394, 9. és 10. pont), valamint 2004. február 12-i Slob-ítélet (C-236/02, EU:C:2004:94, 29. pont). A Bizottság ezzel szemben szabadon hivatkozhat adott esetben ezekre az érvekre az Egyesült Királysággal szemben az EUMSZ 285. cikk alapján megindított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban (lásd: 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet [39/72, EU:C:1973:13, 15. pont] és 1985. március 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet [272/83, EU:C:1985:147, 4. pont]).

18 — Lásd ebben az értelemben: 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (39/72, EU:C:1973:13, 16–18. pont); 1973. október 10-i Variola-ítélet (34/73, EU:C:1973:101,10. pont); 2012. november 15-i Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia ítélet (C-539/10 P és C-550/10 P, EU:C:2012:711, 85–87. pont).

19 — Lásd többek között: 1973. október 10-i Variola-ítélet (34/73, EU:C:1973:101, 11. pont), Stichting Al-Aqsa kontra az Európai Unió Tanácsa és Holland Királyság kontra Stichting Al-Aqsa ítélet (C-539/10 P és C-550/10 P, EU:C:2012:711, 87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31. A 377/2013 határozat a jelen ügyben arra szólítja fel a tagállamokat, hogy a 2003/87 irányelv alapján tartózkodjanak egyes intézkedések alkalmazásától. Noha e tagállamok kötelesek e határozat végrehajtására, adott esetben bizonyos közigazgatási aktusok elfogadásával,[20] e határozat alkalmazása nem függ a nemzeti jogba való átültetésétől. Így a 377/2013 határozat nem tartalmaz rendelkezést a tagállamok általi átültetéséről,[21] 6. cikke értelmében elfogadásának napjától hatályos. Ez a határozat tehát valamely rendelethez hasonlóan közvetlenül alkalmazandó.[22]

32. Ugyanakkor, még azt feltételezve is, hogy a jelen indítvány 30. pontjában a rendeletekkel kapcsolatban megállapított elv a határozatokra is vonatkozik, ezen elv nem tiltja feltétlenül a nemzeti jogba átültető intézkedések elfogadását. A Bíróság is elismerte, hogy bizonyos körülmények között valamely rendelet rendelkezései átvehetők ilyen intézkedésekben, elsősorban az e rendelet végrehajtási rendelkezései koherenciájának, illetve e rendelkezések címzettek általi jobb megértésének érdekében.[23]

33. A jelen ügy véleményem szerint hasonló forgatókönyvet követ. A 377/2013 határozat és a 2003/87 irányelv közötti kapcsolat tekintetében a tagállamoknak az irányelv hatálya jobb megértése és a jogbiztonság érdekében jogosultaknak kell lenniük az e határozatot a nemzeti jogba átültető intézkedések elfogadására. Ilyen intézkedések hiányában ugyanis az említett irányelvet átültető nemzeti jogi szabályozás nem tükrözné a 377/2013 határozatban bevezetett moratóriumot. Ez megtévesztheti az érintett légijármű-üzemeltetőket az e szabályozás értelmében őket terhelő kötelezettségek hatályát illetően. Egyébként pedig, mivel ezek az intézkedések elválaszthatatlanok az említett szabályozástól, nem fedhetik el, hogy az általuk előírt kötelezettségek az uniós jogból származnak.

34. Az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróság teljes egészében elismerte az alapügyben érintett nemzeti szabályozásban szereplő szabályok eredetét. Helyesen állapította meg ugyanis, hogy mivel ez a szabályozás a 377/2013 határozatot ülteti át a belső jogba, érvényessége e határozat érvényességétől függ, amiért is a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz.

20 — Lásd többek között a Bizottság iránymutatásainak 3.3.2 pontját (az egységek törléséről) és a 3.3.3 pontját (a kibocsátási egységek visszatérítésének közzétételéről). Az ítélkezési gyakorlatból (lásd többek között: 2015. május 5-i Spanyolország kontra Tanács ítélet [C-147/13, EU:C:2015:299, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]) következik, hogy valamely rendeletet a nemzeti jogba átültető intézkedések elfogadásának tilalma nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghozzák azokat a „jogszabályi, rendeleti, közigazgatási és pénzügyi intézkedéseket”, amelyek ahhoz szükségesek, „hogy [e] rendelet rendelkezései alkalmazhatók legyenek”.

21 — Ezzel kapcsolatban nem értek egyet az Egyesült Királyság kormánya által javasolt értelmezéssel, amely szerint a 377/2013 határozat 4. cikkében szereplő hivatkozás e határozat „végrehajtására” azt jelenti, hogy a tagállamok kötelesek e határozatot a nemzeti jogba átültető rendelkezéseket elfogadni. Ez a rendelkezés közelebbről úgy rendelkezik, hogy „[a] Bizottság megadja az e rendelet végrehajtásához szükséges iránymutatást”. Véleményem szerint a „végrehajt” kifejezés ebben a szövegkörnyezetben csupán arra utal, hogy a tagállamok 377/2013 határozatot az e határozatban előírt kötelezettségeik teljesítésével kötelesek alkalmazni. Ezt az olvasatot támogatja a Bizottság által az e határozat 4. cikkének megfelelően elkészített útmutató, amelynek az a célja, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai számára lehetővé váljon a határozat következetesebb „alkalmazása” (lásd többek között a Bizottság iránymutatásának 1. pontját).

22 — A közvetlen vagy közvetett alkalmazhatóság megkülönböztetésével kapcsolatban lásd: Winter, J. A., „Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law”, *CMLRev*, 1972, vol. 2, 425–438. o. Szerintem a 377/2013 határozat rendelkezései közvetlen hatállyal rendelkeznek, mivel világos, pontos és feltétlen, valamint a mérlegelési jogkörön alapuló végrehajtási cselekményeket nem igénylő módon írnak elő kötelezettségeket a tagállamok számára (lásd: 1986. január 15-i Hurd-ítélet [44/84, EU:C:1986:2, 47. pont]). Ezeknek a tagállami kötelezettségeknek felelnek meg a légijármű-üzemeltetőket megillető azon jogok, amelyekre a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak.

23 — 1985. március 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (272/83, EU:C:1985:147, 27. pont). Lásd még: Kokott főtanácsnok Skoma-Lux ügyre vonatkozó indítványa (C-161/06, EU:C:2007:525, 55. pont).

B – *Az állítólagos eltérő bánásmód jellegéről*

35. A 377/2013 határozat lényegében arra kötelezi a tagállamokat, hogy tartózkodjanak a légijármű-üzemeltetők szankcionálásától abban az esetben, ha nem teljesítik a 2003/87 irányelvben meghatározott, a 2010., 2011. és 2012. évi kibocsátások nyomon követésére és bejelentésére, illetve a 2012. évben keletkezett kibocsátásoknak megfelelő egységek átadására irányuló kötelezettségeiket,[24] amennyiben ezek a kibocsátások az EGT-tagállamok és – többek között – Svájc kivételével az Unió területén kívüli országok közötti légi forgalomhoz kapcsolódnak.[25]

36. A Svájcba irányuló, vagy onnan induló járatok e moratóriumból történő kizárásával ez a rendelkezés a járatok cél- és induló állomása alapján eltérően kezeli a légi útvonalakat. Amint arra a Parlament rámutatott, a légi útvonalak közötti megkülönböztetés egyenértékű a harmadik államok közötti eltérő bánásmóddal.[26] Ezeket az útvonalakat ugyanis kizárólag az általuk összekötött országok viszonylatában kerülnek meghatározásra. A harmadik országok közötti alkalmazott ilyen eltérő bánásmódból, kiterjesztően, a légijármű-üzemeltetők közötti, az általuk üzemeltetett járatoktól függő, azaz a tevékenységükhöz kötődő földrajzi feltételen alapuló eltérő bánásmódhoz következik.

37. Egyébiránt, noha az említett moratóriumot a légijármű-üzemeltetők nemzetiségétől vagy székhelyétől függetlenül kell alkalmazni, a svájci székhelyű légijármű-üzemeltetőket, mint például a Swiss, súlyosabban érintheti a Svájcba érkező, illetve onnan induló járatok kizárása, mint a más harmadik államban székhellyel rendelkezőket, mivel ez előbbiek tevékenységének nagyobb részét az ilyen járatok működtetése teszi ki.

38. Az ezzel kapcsolatos esetleges kétségek eloszlatása érdekében megjegyzem, hogy a nemzetiségen vagy a székhelyen alapuló egyenlő bánásmód elve,[27] amely az EUMSZ szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései sajátos kifejeződéseit jelentii, kizárólag a tagállamok állampolgárai, illetve az Unió területén székhellyel rendelkező társaságok javára alkalmazható.[28] Egyébiránt, a légi közlekedésről szóló, EK-Svájc megállapodás[29] 3. cikke – amely rögzíti az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát e megállapodás alkalmazási területén – véleményem szerint kizárólag a Svájcban, illetve az Unióban székhellyel rendelkező vállalkozások közötti hátrányos megkülönböztetéseket tiltja (nem pedig a Svájcban, illetve harmadik országokban letelepedett vállalkozások közötti hátrányos megkülönböztetést). Márpedig az nem vitatott, hogy a 377/2013 határozat nem részesíti előnyben az Unióban székhellyel rendelkező légijármű-üzemeltetőket a Svájcban székhellyel rendelkezőkhöz viszonyítva. Az e határozat által elrendelt moratórium ugyanis nem vonatkozik sem az EGT-tagállamok és Svájc, sem pedig az EGT-n belüli légi járatokra. Egyébként Svájc nem hivatkozik a légijármű-üzemeltetők állampolgársága vagy székhelye szerinti közvetett hátrányos megkülönböztetésre.

24 — Ez az eltérés csak akkor alkalmazható, ha a légijármű-üzemeltető, amennyiben térítésmentesen szerzett a 2012. évre szóló kibocsátási egységeket, ebből az említett irányelv hatálya alá tartozó légi járatok kibocsátásának megfelelő mennyiséget ad át.

25 — Horvátország uniós csatlakozását követően Svájc maradt az egyetlen harmadik ország, amelyet ez a kizárás érintett (lásd a jelen indítvány 15. pontját).

26 — A Bíróság hasonlóképpen elfogadta, hogy a termékek eredetén alapuló eltérő bánásmód a harmadik államok közötti eltérő bánásmódot is jelenti (lásd 1976. január 22-i Balkan-Import-Export ítélet [55/75, EU:C:1976:8, 14. pont]; 1982. október 28-i, Faust kontra Bizottság ítélet [52/81, EU:C:1982:369, 25. pont], valamint 1998. március 10-i Németország kontra Tanács ítélet [C-122/95, EU:C:1998:94, 56. pont]).

27 — Amint arra a Bíróság az 1986. január 28-i Bizottság kontra Franciaország ítéletében (270/83, EU:C:1986:37, 18. pont) rámutatott, egy társaság székhelye, tekintve, hogy hozzásegít e társaság adott tagállam jogrendjéhez való kötődésének megállapításához, hasonló szerepet játszik, mint a természetes személyek esetén a nemzetiség.

28 — Lásd: EUMSZ 49., 54., 56. és 62. cikk.

29 — Az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség között a légi közlekedésre vonatkozóan létrejött, 1999. június 21-én Luxembourgban aláírt megállapodás, amelyet a Közösség nevében a Svájci Államszövetséggel létrejött hét megállapodás megkötéséről szóló, 2002. április 4-i 2002/309/EK, Euratom tanácsi és – a tudományos és műszaki együttműködésről szóló megállapodás tekintetében – bizottsági határozat (HL 2002. L 114., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 41. kötet, 89. o.) hagyott jóvá.

39. Az első kérdés megválaszolásához tehát a 377/2013 határozat érvényességét az egyenlő bánásmódnak az uniós intézmények hatásköreit annak általánosságában történő megkövetelésével körülhatároló elvére tekintettel kell megvizsgálni, „hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható” [30].

C – *A „Balkan-elv” terjedelméről (első kérdés)*

1. Bevezető megjegyzések

40. Az államok és a nemzetközi szervezetek mint nemzetközi közjogi jogalanyok között fennálló kapcsolatokat hagyományosan a nemzetközi közjog szabályozza. Amint azt a Bizottság a tárgyaláson megjegyezte, ez utóbbi jognak nem része olyan egyenlő bánásmódra vonatkozó jogelv, amely valamely, e jog alá rendelt jogalany számára előírná, hogy a többi jogalannyal egyenlő módon bánjon. [31]

41. Az uniós jog nem mondja ki a harmadik államok tekintetében alkalmazott egyenlő bánásmódot. Amint azt a Bíróság a Balkan-Import-Export ítéletben megállapította, „egyetlen általános elv sem kötelezi a[z Uniót] arra, hogy külkapcsolatai keretében valamennyi tekintetben egyenlő bánásmódban részesítse a harmadik országokat” [32].

42. A Faust kontra Bizottság ítéletében a Bíróság konkrétan meghatározta e megállapításának a gazdasági szereplőkre tett hatását, kimondva, hogy „ha a harmadik országok közötti eltérő bánásmód nem ellentétes az [uniós] joggal, akkor az [Unió] gazdasági szereplői közötti eltérő bánásmód sem minősíthető e joggal ellentétesnek, ami csupán azon harmadik országokkal szemben tanúsított eltérő bánásmód automatikus következménye, amelyekkel e gazdasági szereplők kereskedelmi kapcsolatokat hoztak létre” [33]. Úgy vélem, ez a megállapítás *a fortiori* kiterjed az Unió területén kívül székhellyel rendelkező gazdasági szereplők (vagy az uniós gazdasági szereplők és az Unió területén kívül székhellyel rendelkező gazdasági szereplők) közötti eltérő bánásmódra.

43. A Bíróság által a Balkan-Import-Export ítéletben [34] felállított elv a Faust kontra Bizottság ítéletben [35] kimondott, ahhoz kapcsolódó elvvel együtt az általam a továbbiakban „Balkan-elvnek nevezett” elvet alkotja.

30 — 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társa ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31 — Konkrétan, a szerződések joga lehetővé teszi a nemzetközi jog szereplői számára, hogy kiváltságos kapcsolatokat teremtsenek egymással. Ez nem érinti azon jogukat, hogy szerződésben vállaljanak kötelezettséget az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására. Ezt példázza az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő legnagyobb kedvezményes elbánásról szóló záradék, amely a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó 1994. április 4-én aláírt, és a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak az Európai Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló, 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozat (HL 1994. L 336., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 80. o.) által jóváhagyott Marrakeshi Egyezmény IA. mellékletében szerepel.

32 — 1976. január 22-i Balkan-Import-Export ítélet (55/75, EU:C:1976:8, 14. pont).

33 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369, 25. pont). Úgy vélem, hogy elméleti síkon ez a megállapítás azon a tényen alapul, hogy ilyen esetben azok a gazdasági szereplők, amelyek olyan harmadik országokkal állnak kapcsolatban, amelyekkel szemben az Unió eltérő bánásmódot alkalmaz, nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben. Mindenesetre – és ez ugyanarra az eredményre vezet – az ilyen gazdasági szereplőket érintő eltérő bánásmódot azzal lehet igazolni, hogy ez a bánásmód a gazdasági szereplőkkel üzleti kapcsolatban álló országok közötti eltérő bánásmód automatikus következménye. Lásd ebben az értelemben: Sir Gordon Slynn főtanácsnok Faust kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (52/81, EU:C:1982:205, 3773. o.).

34 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

35 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

44. A jelen ügyben az EGT-tagállamok és Svájc közötti járatok működtetői hátrányt szenvednek el, mivel az EGT-tagállamok és más harmadik országok közötti járatok üzemeltetőivel ellentétben nem részesülnek a 377/2013 határozatban előírt moratórium kedvezményéből. Senki sem vitatja, hogy ez a hátrány annak az eltérő bánásmódnak az „automatikus eredménye”, amelyet az Unió, egyrészről Svájccal, másrészről pedig e többi harmadik országokkal szemben alkalmaz az ezen országokba érkező, illetve onnan induló légi útvonalak megkülönböztetésének formájában.

45. A Swiss mégis kétségbe vonja a Svájc és a többi harmadik ország, és ezzel összefüggésben a légijármű-üzemeltetők között az általuk működtetett járatoktól függően alkalmazott eltérő bánásmód jogszerűségét.

2. A Swiss érvelése a Balkan-elv terjedelmének esetleges korlátozásáról

46. A Swiss érvelése a Balkan-Import-Export ítélet,[36] a Faust kontra Bizottság[37] és a Németország kontra Tanács ítélet[38] elemzésén alapuló induktív következtetésre épül.

47. Ezen ítéletek mindegyike olyan közösségi intézkedéseknek az egyenlő bánásmód elve tekintetében vizsgált érvényességére vonatkozik, amelyek egyes harmadik országokból érkező termékek behozatalát más harmadik országokból érkező termékek behozatalához képest szigorúbban korlátozták.

48. Pontosabban, a Balkan-Import-Export ítélet[39] azt vizsgálta, hogy összeegyeztethető-e ezzel a jogelvvel az a tény, hogy a Bulgáriából érkező sajtok behozatala után monetáris kompenzációs összegeket vetettek ki, míg a – többek között – Svájcból érkező sajtok behozatala mentességet élvezett.

49. A Faust kontra Bizottság ítélet[40] a minden harmadik országból (Tajvant is beleértve) származó gombakonzerv behozatali engedélyének kiadását felfüggesztő rendeletek jogszerűségét vizsgálta, azon országok (Kína és Dél-Korea) kivételével, amelyek kötelezték magukat behozataluk korlátozására.[41]

50. A Bíróság a Németország kontra Tanács ítéletben[42] egy tanácsi határozat érvényességét vizsgálta, amely egy, a harmadik országokból származó banánimportok vámkontingenseit rögzítő keretmegállapodást (a továbbiakban: banán-keretmegállapodás) hagyott jóvá, aminek következtében a babánimportőrök különböző csoportjait a banán származási helyétől függően eltérő bánásmódban részesítették.[43]

51. A Swiss először is azt állítja, hogy a Bíróság ezekben az ítéletekben nem ugyanazt az érvelést alkalmazta. A Faust kontra Bizottság ítéletben[44] és a Németország kontra Tanács ítéletben[45] kimondta, hogy az egyenlő bánásmód elve nem alkalmazható. Ezzel szemben a Balkan-Import-Export ítéletben[46] ezzel szemben alkalmazta ezt az elvet, és megállapította, hogy azt nem sértették meg, mivel az eltérő bánásmód objektíven igazolt volt.

36 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

37 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

38 — 1998. március 10-i ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94).

39 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

40 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

41 — A Bírság korábban hasonló kérdéskört vizsgált az 1982. július 15-i Edeka Zentrale ítéletben (245/81, EU:C:1982:277).

42 — 1998. március 10-i ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94).

43 — Másutt, az 1998. március 10-i T. Port ítéletben (C-364/95 és C-365/95, EU:C:1998:95), a Bíróság már határozott egy ugyanezen keretmegállapodás végrehajtásáról szóló, ugyanilyen eltérő bánásmódot előíró rendelet érvényességéről.

44 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

45 — 1998. március 10-i ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94).

46 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

52. E tekintetben e társaság megjegyzi, hogy a Bíróság csak a Balkan-Import-Export ítéletben [47] tett a harmadik országok közötti eltérő bánásmód igazolására vonatkozó megállapításokat. Miután ugyanis megállapította, hogy az uniós jog egyetlen általános elve sem kötelezi az Uniót arra, hogy egyenlő bánásmódban részesítse a harmadik országokat, a Bíróság felsorolta az érintett termékekkel szemben a származási helyüktől függően alkalmazott eltérő bánásmódot igazoló indokokat. [48] Ezzel ellentétben a Faust kontra Bizottság [49] és a Németország kontra Tanács [50] ítéletében a Bíróság annak megállapítására szorítkozott, hogy az ilyen kötelezettség hiányában az egyenlő bánásmód elve nem sérül, amikor a gazdasági szereplők között alkalmazott eltérő bánásmód a harmadik országok közötti eltérő bánásmód automatikus következményének minősül. [51]

53. Másodszor, a Swiss azzal próbálja magyarázni az indokolások közötti feltételezett eltérést, hogy a Balkan-Import-Export ítélet [52] alapjául szolgáló ügyben nem volt olyan külső cselekmény, például nemzetközi megállapodás, amely a szóban forgó eltérő bánásmódot indokolta volna. Ezzel szemben a Faust kontra Bizottság [53] ítéletben vizsgált közösségi intézkedésekkel bevezetett eltérő bánásmód a Közösség és Kína közötti kereskedelmi megállapodás, valamint a két résztvevő között – (telex útján küldött) informális dokumentumok cseréje formájában megvalósult – tárgyalások következménye volt, amelyek célja az volt, hogy Kína kötelezettséget vállaljon az érintett termékek importjára vonatkozó önkorlátozásra. A Németország kontra Tanács ítéletben [54] tárgyalt eltérő bánásmód szintén egy nemzetközi megállapodás, a banán-keretmegállapodás következménye.

54. Harmadszor, a Swiss ebből arra a következtetést vonta le, hogy a Balkan-ítéletben lefektetett elv alkalmazása e ténybeli különbséget tükröző feltételnek van alárendelve. A Swiss szerint ez az elv csak akkor alkalmazható, „amikor az Unió külügyi jogköreit gyakorolja (például jellemzően a közös kereskedelmi politika keretében köt szerződéseket)” Az említett elv lényegében csak azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben a harmadik országok között alkalmazott eltérő bánásmód egy, az alábbi jellemzőket viselő külső tevékenység kiterjesztésének felel meg:

– Anyagi jogi szempontból egy ilyen tevékenység, amelynek nem kell szükségszerűen nemzetközi megállapodás formájában megjelennie, az Unió „külső tevékenységekre” vonatkozó hatáskörének gyakorlásába tartozik, az Unió belső politikáinak külső szempontjaival szemben.

– Emellett, alaki szempontból a külső tevékenységnek a harmadik országok között alkalmazott eltérő bánásmódot bevezető uniós jogalkotási aktust megelőzően kell megvalósulnia, [55] valamint „konkrét” és „nyilvános” jellegűnek kell lennie. A tárgyaláson a Swiss ezt a követelményt a nyilvánosság és az ilyen eltérő bánásmód demokratikus ellenőrzésének szükségességével igazolta.

47 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

48 — 1976. január 22-i Balkan-Import-Export ítélet (55/75, EU:C:1976:8, 14. és 15. pont). Így, a Svájcból származó sajtokra vonatkozó mentesség abból a tényből eredt, hogy importjuk a bolgár sajtok importjához képest a mezőgazdasági termékek kereskedelmének megzavarása tekintetében kisebb kockázatot jelentett.

49 — 1982. október 2-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

50 — 1998. március 10-i ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — 1982. október 28-i Faust kontra Bizottság ítélet (52/81, EU:C:1982:369, 25. pont) és 1998. március 10-i Németország kontra Tanács ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94, 56. és 57. pont). A Bíróság ugyanezt az igazolást fogadta el az 1982. július 15-i Edeka Zentrale ítéletben (245/81, EU:C:1982:277, 19. és 20. pont), valamint az 1998. március 10-i T. Port ítéletben (C-364/95 és C-365/95, EU:C:1998:95, 76. és 77. pont).

52 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

53 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

54 — 1998. március 10-i ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94).

55 — Ez akkor is így van, ha ez a jogalkotási aktus önmagában az Unió külügyi hatáskörébe tartozik. A Swiss szerint ugyanis a Balkan-elvet nem lehetett volna alkalmazni az 1982. október 28-i Faust kontra Bizottság ítéletben (52/81, EU:C:1982:369), mivel az egyfelől Tajvan, másfelől Kína és Dél-Korea (és az ezen országokból importáló gazdasági szereplők) közötti eltérő bánásmódot – amely leginkább a közösségi külkereskedelemre, vagyis a az Uniónak az EUSZ 21. cikk (3) bekezdésén alapuló külső tevékenységére vonatkozó rendeletekből következett – nem igazolták volna olyan „konkrét külügyi aktusok”, mint amilyeneket a jelen indítvány 53. pontjában említettem.

55. A Swiss szerint ez a feltétel a jelen ügyben nem teljesül. Ennélfogva az egyrészt az EGT-tagállamokat Svájccal, másrészt az EGT-tagállamokat más harmadik országokkal összekötő járatok közötti eltérő bánásmód továbbra is az egyenlő bánásmód általános elvének alkalmazási körébe tartozik. Objektív igazolás nélkül – amely a jelen ügyben hiányzik – az ilyen bánásmód a hátrányos megkülönböztetéssel egyenértékű.

56. A következőkben kifejtendő indokok alapján úgy vélem, hogy egy ilyen feltétel sem anyagi jogi, sem alakszerűségi vonatkozásában nem származtatható a fent említett ítélkezési gyakorlatból.

3. A Balkan-elv alkalmazása nem függ a Swiss által vázolt anyagi jogi értelemben vett „külső tevékenység” fennállásától

57. Tekintettel arra, hogy a Swiss állítása szerinti „külső tevékenység” fogalma alatt kizárólag az EUSZ 21. cikk (3) bekezdés értelmében vett külső tevékenységekre vonatkozó uniós hatáskör gyakorlása keretében elfogadott jogi aktusokra vonatkozik,[56] a Bíróság által a Balkan-elv megfogalmazására alkalmazott kifejezésekbe ütközik. A Bíróság ugyanis ezt az elvet abban az értelemben fogalmazta meg, miszerint az Unió nem köteles „külkapcsolataiban” egyenlő bánásmódban részesíteni a különböző harmadik országokat”[57].

58. Amint arra az Egyesült Királyság kormánya hivatkozik, a „külkapcsolatok” kifejezés nem korlátozódik az EUSZ V. címében[58] és az EUMSZ ötödik részében[59] meghatározott tárgykörökben megvalósított, az EUMSZ 21. cikk (3) bekezdése értelmében vett külső tevékenységekre. Ez a fogalom a többi külső vonatkozású uniós politikát is magában foglalja[60] – ezekre, e rendelkezésnek megfelelően, ugyanazok az elvek és célkitűzések vonatkoznak, mint amelyek az Unió külső tevékenységét szabályozzák.

59. Az Unió egyéb külső vonatkozású politikái magukba foglalják azt is, hogy az Unió az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdésében ráruházott hatáskörét az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdésének negyedik francia bekezdésében meghatározott, „a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések [nemzetközi szinten történő ösztönzése]” célkitűzésének megvalósítása érdekében gyakorolja.

60. A jelen esetben az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése képezi a 377/2013 határozat jogalapját. Az e határozat által bevezetett moratórium célja ugyanis a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) keretén belül egy, a nemzetközi légi közlekedésből származó kibocsátások csökkentésére irányuló általános megközelítést tartalmazó megállapodás elősegítése.[61] Ugyanakkor a jogalkotó szükségesnek ítélte, hogy a verseny torzulását, és a Kiotói Jegyzőkönyvben az Unió és a tagállamai által vállalt

56 — A Swiss nem pontosította, hogy milyen jelentést tulajdonít a „külső tevékenység” kifejezésnek. Ugyanakkor, ellentétben a közösségi belső politikák külső szempontjaival, e kifejezés az EUMSZ 21. cikk (3) bekezdés értelmében vett közösségi külső fellépést jelenti.

57 — 1976. január 22-i Balkan-Import-Export ítélet (55/75, EU:C:1976:8, 14. pont); 1982. október 28-i Faus kontra Bizottság ítélet (52/81, EU:C:1982:369, 25. pont); 1982. július 15-i Edeka Zentrale ítélet (245/81, EU:C:1982:277, 19. pont); 1998. március 10-i Németország kontra Tanács ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94, 56. pont); 1998. március 10-i T. Port ítélet (C-364/95 és C-365/95, EU:C:1998:95, 76. pont). Lásd még: 1986. június 24-i Malt-ítélet (236/84, EU:C:1986:254, 21. pont).

58 — Azaz a közös kül- és belpolitika különböző területei.

59 — Vagyis a közös kereskedelempolitika, az együttműködés harmadik országokkal és humanitárius segítségnyújtás, a korlátozó intézkedések, a nemzetközi megállapodások és a nemzetközi kapcsolatok, valamint az unió küldöttségei.

60 — Ez az értelmezés közvetlenül a Balkan-Import-Export ítéletből (55/75, EU:C:1976:8) ered. Ez az ítélet ugyanis egy olyan közösségi szabályozás érvényességével foglalkozik, amelynek tárgya a Közösség belső politikájának számító közös agrárpolitika volt. A Bíróság tehát a „külső kapcsolatok” kifejezést e belső politika külső vetületeire használta.

61 — A 377/2013 határozat (5) és (6) preambulumbekezdése.

nemzetközi kötelezettségek betartását elősegítő EU ETS környezetvédelmi integritásának veszélyeztetését elkerülendő, kizárja ebből a moratóriumból az EGT-tagállamok és Svájc közötti légiforgalmat.[62] Amint arra a Parlament rámutatott, a 377/2013 határozat tehát azt az álláspontot tükrözi, amelyet az Unió a környezet- és klímavédelmi jogra vonatkozó külkapcsolataiban képvisel.

61. Következésképpen úgy vélem, hogy a Balkan-elv alkalmazását nem lehet a harmadik országok közötti azon eltérő bánásmódra korlátozni, amely a külső fellépések vonatkozásában az EUSZ 21. cikk (3) bekezdésében az Unióra ruházott hatáskör gyakorlása során valósul meg.

4. A Balkan-elv alkalmazása nem függ a Swiss által megfogalmazott értelemben vett „külső tevékenység” meglététől

62. A Swiss szerint a Balkan-elv nem alkalmazható a harmadik országok közötti olyan eltérő bánásmódra, amely kizárólag az azt létrehozó jogi aktus következménye. Ezen elv terjedelme azon bánásmódbeli eltérésekre, amelyeket az ilyen bánásmódot létrehozó uniós jogalkotási aktust követően megvalósuló konkrét és nyilvános külső tevékenység indokol.[63]

63. Először is megjegyzem, hogy ez a megközelítés megfosztja hatékony érvényesülésétől a Balkan-elvet. Azt követeli meg ugyanis, hogy a harmadik országok közötti eltérő bánásmódot egy ilyen tevékenység formájában indokolják meg, ami azt feltételezi, hogy ez a tevékenység az egyenlő bánásmód elvének alkalmazási körébe tartozik. Márpedig a Balkan-elv éppen az egyenlő bánásmód elvének alkalmazhatóságát zárja ki az Uniónak a különböző harmadik országokkal fenntartott kapcsolataiban.

64. Amint arra a jelen indítványom 40. pontjában rámutattam, ez a kizárás összeegyeztethető a nemzetközi közjoggal. A nemzetközi közjog alanyai közötti kapcsolatokat ugyanis általánosságban, az Unió külkapcsolatait pedig különösen széles körű diszkrecionális természetük jellemzi. Véleményem szerint ezért állapította meg Sir Gordon Slynn főtanácsnok a Faust kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványában, hogy „még ha az exportra vonatkozó korlátozásokról szóló megállapodás hiánya a Bizottság részéről alkalmazott önkényes megkülönböztetés eredménye is, ugyanakkor ez még mindig nem jelent az importőrök tekintetében alkalmazott jogellenes megkülönböztetést, mivel a Bizottság jogilag nem köteles egyenlő bánásmódot biztosítani a harmadik országok számára”[64].

65. A Swiss állításával ellentétben a Balkan-elv tehát nem az egyenlő bánásmód általános elve alóli „kivétel”. Ez utóbbi elv egész egyszerűen nem alkalmazható arra a bánásmódra, amelyet az Unió biztosít a harmadik országok számára külkapcsolataiban tanúsított magatartása keretében, kivéve, ha ez jelentősen megnehezíti, sőt lehetetlené teszi e magatartást.[65] Az Unió külkapcsolatai ugyanis számos tényezőtől függő politikai és diplomáciai döntésekre épülnek, amelyekkel összefüggésben a

62 — A 377/2013 határozat (9) preambulumbekezdése.

63 — Ilyenek az alapeljárásban szereplő 377/2013 határozat, az 1976. január 22-i Balkan-Import-Export ítéletben (55/75, EU:C:1976:8) vizsgált monetáris kompenzációs összegeket megállapító rendeletek, az 1982. október 28-i Faust kontra Bizottság ítéletben (52/81, EU:C:1982:369), valamint az 1982. július 15-i Edeka Zentrale ítéletben (245/81, EU:C:1982:277) tárgyalt, meghatározott termékek importjára megállapított korlátozásokat bevezető rendeletek, az 1998. március 10-i Németország kontra Tanács ítéletben (C-122/95, EU:C:1998:94) szereplő, a banán-keretmegállapodást jóváhagyó határozat, vagy az 1998. március 10-i T. Port ítéletben (C-364/95 és C-365/95, EU:C:1998:95) tárgyalt, ez utóbbi keretszerződés végrehajtásáról szóló határozat.

64 — Sir Gordon Slynn Faust kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (52/81, EU:C:1982:205, 3779. o.).

65 — Ezzel összefüggésben Elmer főtanácsnok helyesen állapította meg a Németország kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványában (C-122/95, EU:C:1997:309, 61. pont), hogy [a] közösségi jog tehát nem védi a gazdasági szereplőket a Bizottság és a harmadik országok közötti politikai kapcsolatokból eredő esetleges negatív hatásokkal szemben, mivel ezek nehezen megkülönböztethetőek a fennálló kereskedelemi kockázatoktól. Az ezzel ellentétes elv elfogadása olyan következménnyel járna, ami rendkívül megnehezítené a Bizottság számára a kereskedempolitikára vonatkozó intézkedések meghozatalát”.

jogalkotónak széles mérlegelési mozgástérrel kell rendelkeznie.[66] Ráadásul, mivel a nemzetközi közjogban nem létezik a harmadik országok tekintetében alkalmazott egyenlő bánásmód általános elve, az Unió, ha aláveti magát egy ilyen elvnek, egyoldalúan korlátozza a külkapcsolataiban saját mozgásterét.

66. E megfontolások fényében, a Parlamenthez hasonlóan úgy ítélem meg, hogy a Bíróság, azon következtetésének alátámasztására, amely szerint az érintett rendeletek nem sértették meg az egyenlő bánásmód elvét, a teljesség kedvéért a Balkan-Import-Export ítéletben[67] megvizsgálta azt, hogy a harmadik országokat érintő, e rendeleteken alapuló eltérő bánásmód objektíven igazolható-e.

67. Egyébiránt, a Swiss által javasolt értelmezés annak megállapításához vezet, hogy a Bíróságnak, paradox módon, nem kellett volna a Balkan-elvet alkalmaznia a Balkan-Import-Export ítéletben.[68] Márpedig szerintem nehezen fogadható el, hogy a Bíróság azért rögzítette ezen ítélet 14. pontjában első ízben ezt az elvet, hogy aztán rögvest eltérjen tőle a 15. pontban. Ha ez lett volna a szándéka, úgy gondolom, legalább is kifejezetten meg kellett volna állapítania, hogy a szóban forgó ügyre nem vonatkozik az említett elv, és meg kellett volna határoznia az e kizárás alapjául szolgáló okokat.

68. Másodszor, a Faust kontra Bizottság[69] és a Németország kontra Tanács[70] ítéletek alapjául szolgáló tényállások *körülményeit* jellemző tényeket véleményem szerint nem lehet a Balkan-elv alkalmazhatóságának *feltételeként* kezelni.

69. E tekintetben a Parlament helyesen jegyezte meg, hogy a Faust kontra Bizottság ítéletben[71] a Közösség és Kína közötti kereskedelmi megállapodás megléte nem magyarázza meg közvetlenül az ezen országból érkező termékek importjával kapcsolatos preferenciális bánásmódot. E bánásmód oka abban a tényben rejlik, hogy Kína, Tajvantól eltérően, egyoldalúan vállalta importjai korlátozását. Az említett megállapodás csupán egy eleme a Közösség és Kína kereskedelmi kapcsolatainak hátteret nyújtó általános keretnek.[72] Mindenesetre ilyen megállapodás a Közösség és Dél-Korea között fel sem merült. A Bíróság mégis jóváhagyta a Tajvant és Dél-Koreát érintő eltérő bánásmódot.

70. A Kína által vállalt önkorlátozás előkészítése során a Közösség és Kína között váltott telexeket illetően, azok egyoldalú és feltehetően bizalmas aktusoknak minősülnek. Márpedig a Swiss állításának alátámasztására a harmadik államok közötti eltérő bánásmódot igazoló indokoknak elsősorban a Parlament általi nyilvános ellenőrzése szükségességére hivatkozik. Ezenfelül, a jelen ügyben nem igazán értem az ilyen parlamenti ellenőrzés szükségességét, mivel ez utóbbi intézmény nem más, mint a 377/2013 határozat társszerzője.

66 — Általánosságban, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha egy uniós hatóságnak átfogó értékelést kell készítenie, széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek gyakorlását korlátozott bírósági felülvizsgálat ellenőrzi. Lásd többek között: 1976. január 22-i Balkan-Import-Export ítélet (55/75, EU:C:1976:8, 8. pont); 2016. április 7-i ArcelorMittal Tubular Products Ostrava és társa kontra Tanács és Tanács kontra Hubei Xinyegang Steel ítélet (C-186/14 P és C-193/14 P, EU:C:2016:209, 34. pont).

67 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

68 — 1976. január 22-i ítélet (55/75, EU:C:1976:8).

69 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

70 — 1998. március 10-i ítélet (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Ennek a Közösség és Kína között létrejött megállapodásnak a célja „a kölcsönös kereskedelem kiterjesztésének harmonikus elősegítése” volt (lásd 1982. október 28-i Faust kontra Bizottság ítélet, 52/81, EU:C:1982:369, 3755. o.).

71. E körülmények véleményem szerint csak azt igazolják, hogy a harmadik országok közötti, a fent említett ítéletekben vizsgált eltérő bánásmód jól beilleszkedik a nemzetközi háttérbe. Egyébiránt igaz ez a Balkan-Import-Export ítéletben [73] tárgyalt eltérő bánásmód esetén is. Ugyanez vonatkozik a 377/2013 határozat által előírt, harmadik országok közötti megkülönböztetésre is. [74] Általánosságban, számomra úgy tűnik, hogy az Unió által a különböző harmadik országokkal szemben tanúsított bánásmód lényegénél fogva mindig valamely nemzetközi háttérhez kapcsolódik.

72. E megfontolásokra tekintettel, véleményem szerint a Balkan-elv alkalmazhatósága nem függ attól, hogy a harmadik országok közötti eltérő bánásmódot bevezető közösségi jogszabályt megelőzően történt-e az Unió részéről egy olyan konkrét és nyilvános külső tevékenység, amely indokolja e bánásmódbeli eltérést.

5. Következtetések a 377/2013 határozat érvényességéről

73. A fenti érvelésekből az következik, hogy a Balkan-elv terjedelme nem korlátozható azokra a tényállásokra, amikor a harmadik országok közötti eltérő bánásmódot előíró uniós jogalkotási aktus a jelen indítvány 54. pontjában leírt jellemzőket viselő uniós külső tevékenység kiterjesztésének tekinthető.

74. Következésképpen ez az elv alkalmazható a jelen ügyben. Az Unió tehát nem köteles egyenlő bánásmódot biztosítani egyrészről az EGT-tagállamok és Svájc, másrészről az EGT-tagállamok és egyéb harmadik országok közötti járatok tekintetében – az e légi útvonalak közötti eltérő bánásmód a harmadik országok közötti eltérő bánásmóddal egyenértékű. [75] Még kevésbé köteles az Unió a járatok e két kategóriájának üzemeltetőivel szemben egyenlő bánásmódot tanúsítani. Az üzemeltetők közötti, az általuk üzemeltetett járatok indulási és érkezési helyein alapuló eltérő bánásmód ugyanis a légi útvonalak közötti eltérő bánásmódnak a Faust kontra Bizottság ítélet [76] értelmében vett automatikus következménye.

75. Az olasz kormány és az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Parlament, a Tanács és a Bizottság egyébiránt szilárd érveket hoztak fel ezen eltérő bánásmód igazolására, arra az esetre, ha a Bíróság megkövetelné ezt az igazolást. Ezek az érvek lényegében a 377/2013 határozat nemzetközi összefüggéseire vonatkozó olyan megállapításokon alapulnak, mint például a jelen indítvány 60. pontjában szereplő megállapítások. Nem gondolom, hogy ezen érvek részletesebb vizsgálatára szükség volna. Ugyanis, tekintettel arra, hogy semmiképp nem alkalmazható az egyenlő bánásmód elve az ilyen eltérő bánásmódra, ezért azt nem is kell igazolni.

73 — Pontosabban a svájci sajtok javára fenntartott kedvezőbb bánásmód hátterében egy, Svájc és a Közösség között létrejött, a GATT Egyezmény alkalmazására vonatkozó kereskedelmi vita állt (lásd: 1976. január 22-i ítélet, 55/75, EU:C:1976:8, 25. pont).

74 — Lásd a jelen indítvány 60. pontját. Másfelől az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség között a légi közlekedésre vonatkozóan létrejött megállapodás, amelyet 1999. június 21-én írtak alá Luxembourgban, és amelyet a Közösség nevében a Svájci Államszövetséggel létrejött hét megállapodás megkötéséről szóló, 2002. április 4-i 2002/309/EK, Euratom tanácsi és – a tudományos és műszaki együttműködésről szóló megállapodás tekintetében – bizottsági határozat (HL 2002. 114., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 41. kötet, 89. o.) hagyott jóvá, tanúsítja a 377/2013 irányelvben szabályozott területen e felek között fennálló sajátos kapcsolatot. Konkrétan, e megállapodás 1. cikkének (2) bekezdéséből, valamint I. mellékletéből az következik, hogy a légi közlekedésre vonatkozó uniós vívmányok nagyobb részét Svájcra is alkalmazni kell. Az Unió és Svájc emellett e határozat elfogadásakor tárgyalásokat folytatott az EU ETS-nek és a svájci ETS-nek a légi közlekedési ágazatban történő összekapcsolásáról is.

75 — Lásd a jelen indítvány 36. pontját.

76 — 1982. október 28-i ítélet (52/81, EU:C:1982:369, 25. pont).

76. Ugyanezen okokból hatástalan az a megállapítás, amely szerint a 421/2014/EU rendelettel a jogalkotó a 2013. január 1-jétől 2016. december 31-ig terjedő időszakra terjesztette ki az EU ETS végrehajtására vonatkozó moratóriumot minden olyan országra, amely nem tagja az EGT-nek, köztük Svájcra is.[77] Ez a megállapítás csak akkor lehet potenciálisan releváns, ha igazolni kell a 377/2013 határozatból származó eltérő bánásmódot. Márpedig arra a következtetésre jutottam, hogy nem erről volt szó. Mindenesetre úgy vélem, hogy elsősorban a nemzetközi összefüggései alakulásának függvényében hasznos lenne, ha a jogalkotó újragondolná az Unió külkapcsolati politikáit.[78]

77. Ezen észrevételek alapján azt a következtetést kell levonnom, hogy a 377/2013 határozat 1. cikke nem sérti az egyenlő bánásmód elvét, amennyiben az ebben előírt eltérést nem kell alkalmazni az EGT-tagállamok és Svájc közötti légi járatokra.

D – *A második kérdésről*

78. Úgy vélem, a második kérdésre nem kell választ adni, mivel az elsőre adott válasz nemleges.

V – Végkövetkeztetések

79. A fentiek összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (fellebbviteli bíróság [Anglia és Wales] [Egyesült Királyság]) által előterjesztett első kérdésre az alábbi választ adja.

Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvtől való ideiglenes eltérésről szóló 2013. április 24-i 377/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat 1. cikke nem ellentétes az egyenlő bánásmód általános elvével, amennyiben az e cikkben előírt eltérést nem kell alkalmazni az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamai és Svájc közötti repülőjáratok tekintetében.

77 — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvnek egy egységes globális piacalapú intézkedés nemzetközi légi közlekedésből származó kibocsátásokra való alkalmazásáról rendelkező nemzetközi megállapodás 2020-ig történő végrehajtására tekintettel történő módosításáról szóló 2014. április 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014, L 129, 1. o.) 1. cikkének 1. pontja.

78 — A Parlament ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy az EU ETS és a svájci ETS kapcsolata tekintetében folytatott tárgyalásokat a Svájcba érkező menekültekre vonatkozó kvóták újbóli bevezetése tárgyában 2014 februárjában tartott szavazás eredményeként felfüggesztették, majd 2015 márciusában folytatták. Másrészt az EU ETS és az ausztrál ETS összekapcsolása tárgyában is folynak tárgyalások. Ugyanakkor a globális szintű ETS kidolgozására irányuló tárgyalások nem haladnak az ICAO által kívánt mértékben.