JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. november 12.[1]

C-191/14. és C-192/14. sz. egyesített ügyek

Borealis Polyolefine GmbH és OMV Refining & Marketing GmbH
kontra
Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
(a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich [Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)
C-295/14. sz. ügy
DOW Benelux BV és társai
kontra
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
(a Raad van State [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem),
valamint
C-389/14., C-391/14–C-393/14. sz. egyesített ügyek
Esso Italiana Srl és társai
kontra
Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezetvédelmi jog — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere — A kibocsátási egységek kiosztásának módszere — Kibocsátási egységek ingyenes kiosztása — Egységes, ágazatközi korrekciós tényező — Kiszámítás — Hulladékgázok — Kapcsolt energiatermelés — 2008-tól és 2013-tól a rendszer hatálya alá került tevékenységek — Indokolás — Komitológia — Tulajdon — Személyes érintettség — A megsemmisítés joghatásainak korlátozása"

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés 3

1 — Eredeti nyelv: német.

II – Jogi háttér 4

A – A 2003/87 irányelv 4

B – A 2011/278 határozat 7

C – A 2013/448 határozat 8

III – A nemzeti eljárások és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek 9

A – A C-191/14. és C-192/14. sz. egyesített ügyekben (Borealis Polyolefine) előterjesztett kérdések 9

B – A C-295/14. sz. ügyben (DOW Benelux) előterjesztett kérdések 10

C – A C-389/14., C-391/14., C-392/14. és C-393/14. sz. egyesített ügyekben (Esso Italiana) előterjesztett kérdések 11

D – A Bíróság előtti eljárás 12

IV – A jogkérdésről 12

A – A korrekciós tényező jogi minősítéséről 12

1. Az ipari létesítmények tagállamok által kiszámított, elismert szükséglete 13

2. A Bizottság által kiszámított ipari plafon 14

a) A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének a) pontja 14

b) A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontja 15

3. A megállapított korrekciós tényező 15

4. A 2003/87 irányelv korrekciós tényezővel kapcsolatos céljairól 16

B – A hulladékgázokból való villamosenergia-termelés és a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésű erőművekből származó hő ipari felhasználásának figyelembevételéről 17

1. A hulladékgázokból való villamosenergia-termelésről 17

2. A kapcsolt energiatermelésű létesítményekről 19

C – Az ipari plafon tekintetében felhasznált, az először 2008-tól, illetve 2013-tól figyelembe veendő ágazatokra vonatkozó adatokról 20

1. A végrehajtási rendelkezésekről 20

2. Az adatok minőségéről 21

a) A 2013-tól történő kiterjesztésről 22

i) Az új tevékenységek egyes tagállamok adataiban történő figyelmen kívül hagyásáról 22

ii) Az új tevékenységek más tagállamok adataiban történő figyelembevételéről 22

b) A 2008-tól történő kiterjesztésről 24

D – A korrekciós tényező meghatározásának indokolásáról 24

1. A korrekciós tényező 2013/448 határozatban történő meghatározásának szükséges indokolásáról 25

2. A Bizottság által használt adatokról 26

3. Az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság magyarázó dokumentumáról 28

4. A visszafelé számolás szükségességéről 28

5. A korrekciós tényező meghatározásának indokolásával kapcsolatos következtetés 29

E – A tulajdonhoz való alapvető jogról (a Borealis Polyolefine ügy hatodik kérdése és az Esso Italiana ügy második kérdése) 29

F – A 2013/448 határozat elfogadásának eljárásáról 30

G – A közvetlenül az uniós bíróságokhoz való fordulás lehetőségéről 33

H – A 2013/448 határozat jogellenességének következményeiről 35

V – Végkövetkeztetések 37

I – Bevezetés

1. A kibocsátási egységek 2003/87 irányelv [2] szerinti kereskedelmi rendszere átmeneti jelleggel még mindig azt írja elő, hogy sok ipari létesítmény részére üvegházhatású gázok kibocsátásához való jogokat – úgynevezett kibocsátási egységeket – kell ingyenesen kiosztani. Az irányelv mindazonáltal olyan bonyolult szabályozást tartalmaz, amely a múltbeli kibocsátások és a létesítmények elismert szükségletének átfogó értékelése alapján korrekciós tényező útján korlátozza az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségét.

2. A jelen indítványban az említett korrekciós tényező meghatározásával kapcsolatos osztrák, holland és olasz előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket vizsgálok meg. E kérelmek olyan vállalkozások keresetein alapulnak, amelyek a korrekciós tényező kiszámításának bizonyos vonatkozásait kifogásolják annak érdekében, hogy végeredményben nagyobb mennyiségű kibocsátási egységet kapjanak ingyenesen. Ezen eljáráson kívül ugyanezzel a céllal Olaszországból, Finnországból, Svédországból, Spanyolországból és Németországból indított további előzetes döntéshozatali eljárások vannak folyamatban a Bíróság előtt, amelyekben többnyire hasonló kérdések vetődnek fel. [3]

2 — A Horvátország csatlakozásáról szóló szerződéssel (HL 2012. L 112., 21. 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 L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.).

3 — Buzzi Unicem SpA és társai ügy (C-502/14, HL 2015. C 26., 13. o.); Yara Suomi Oy és társai ügy (C-506/14, HL 2015. C 34., 9. o.); Borealis AB és társai kontra Naturvårdsverket ügy (C-180/15, HL 2015. C 205., 21. o.); Siderúrgica Sevillana ügy (C-369/15–C-373/15); BASF-ügy (C-456/15); Vattenfall Europe ügy (C-457/15); Schaefer Kalk ügy (C-460/15); EON Kraftwerke ügy (C-461/15).

3. Az említett eljárásoknak az a központi kérdése, hogy a Bizottság megfelelően vett-e figyelembe bizonyos tevékenységeket a korrekciós tényező kiszámításakor, illetve jogszerűen hagyta-e figyelmen kívül azokat. Ennek körében az úgynevezett hulladékgázok tüzelőanyagként történő használatáról, a kapcsolt energiatermelésből származó hő felhasználásáról, valamint olyan ipari tevékenységekről van szó, amelyek csak 2008-tól vagy 2013-tól tartoznak a 2003/87 irányelv szerinti rendszer hatálya alá. Az említett vállalkozások ezenkívül teljes hozzáférést igényelnek a Bizottság által a kiszámítás során felhasznált minden adathoz annak megvizsgálása érdekében, hogy léteznek-e a kiszámítás vitatását alátámasztó további indokok.

4. Ezen túlmenően azt is tisztázni kell, hogy a Bizottság jogszerűen tekintett-e el attól, hogy az úgynevezett komitológia meghatározott eljárását alkalmazza, hogy sérült-e a vállalkozások tulajdonhoz való alapvető joga, hogy a vállalkozásoknak közvetlenül az uniós bíróságok előtt kellett volna-e eljárást indítaniuk a nemzeti bíróságok helyett, és hogy milyen jogkövetkezményekkel járna, ha a vállalkozások kifogásai teljes mértében vagy részben megalapozottak lennének.

II – Jogi háttér

A – *A 2003/87 irányelv*

5. Az eljárások tárgyát a Bizottság által az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87 irányelv alapján elfogadott határozatok képezik. A jelen eljárásban releváns rendelkezések túlnyomó többségét a 2009/29 módosító irányelv[4] iktatta be az elsőként említett irányelvbe.

6. A 2003/87 irányelv 3. cikkének fogalommeghatározásai közül az alábbi kettőt kell kiemelni:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

[…]

e) »létesítmény«: minden olyan helyhez kötött műszaki egység, amelyben egy vagy több, az I. számú mellékletben [helyesen: I. mellékletben] felsorolt tevékenység vagy bármely más, azzal közvetlenül együtt járó tevékenység folyik, illetőleg amely műszakilag kapcsolódik az adott telephelyen folytatott tevékenységhez, és amely hatással lehet a kibocsátásokra és a légszennyezésre;

[…]

u) »villamosenergia-termelő«: olyan létesítmény, amely 2005. január 1-jén vagy azt követően harmadik felek számára történő értékesítésre szánt villamos energiát termelt, és amelyben az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közül kizárólag »tüzelőanyagok égetését« végzik.”

4 — 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 63. o.).

7. A 2003/87 irányelv 9. cikke a rendelkezésre álló kibocsátási egységek mennyiségét és annak évenkénti csökkentését szabályozza:

„A 2013-tól kezdve közösségi szinten évente kiadható kibocsátásiegység-mennyiség a 2008 és 2012 közötti időszak közepétől kezdve lineárisan csökken. A szóban forgó mennyiség a 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási tervekről elfogadott bizottsági határozatokkal összhangban a tagállamok által kiadott kibocsátási egységek átlagos évi teljes mennyiségéhez viszonyítva 1,74%-os lineáris tényező szerint csökken. A közösségi szintű kibocsátásiegység-mennyiség a horvát csatlakozás következtében csak a Horvátország által a 10. cikk (1) bekezdése alapján árverésre bocsátott kibocsátásiegység-mennyiséggel fog nőni.

A Bizottság – a 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási tervekről elfogadott bizottsági határozatokkal összhangban a tagállamok által kiadott vagy kiadandó teljes mennyiségek alapján – 2010. június 30-ig közzéteszi a 2013. évre vonatkozó kibocsátási egységek közösségi szintű abszolút mennyiségét.

[…]”

8. Az irányelv 9a. cikkének (2) bekezdése azt szabályozza, hogy a kibocsátási egységek kiosztása szempontjából hogyan kell megállapítani a rendszerbe csak 2013-ban bekapcsolódó létesítmények kibocsátásait:

„A közösségi rendszerbe csak 2013-tól bekapcsolódó, az I. mellékletben felsorolt tevékenységeket folytató létesítmények tekintetében a tagállamok biztosítják, hogy e létesítmények üzemeltetői a megfelelő illetékes hatóságnak kellően megalapozott és független hitelesítő által hitelesített kibocsátásadatokat nyújtsanak be annak érdekében, hogy ezeket az adatokat a kiadandó közösségi kibocsátási egységek mennyiségének kiigazítása során figyelembe lehessen venni.

Ezeket az adatokat – a 14. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott rendelkezésekkel összhangban – 2010. április 30-ig kell a megfelelő illetékes hatóságnak benyújtani.

Ha a benyújtott adatok kellően megalapozottak, az illetékes hatóság erről 2010. június 30-ig értesíti a Bizottságot; ennek alapján a 9. cikkben előírt lineáris tényezővel kiigazított, kiadandó kibocsátásiegység-mennyiséget megfelelően ki kell igazítani. A CO_2-n kívüli egyéb üvegházhatású gázokat kibocsátó létesítmények esetében az illetékes hatóság a létesítmény kibocsátáscsökkentési potenciáljának megfelelően alacsonyabb kibocsátásmennyiséget jelenthet be.”

9. A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) és (2) bekezdése a különböző tevékenységekre vonatkozó – úgynevezett – „referenciaértékek” meghatározását szabályozza:

„(1) A Bizottság 2010. december 31-ig közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket fogad el a kibocsátási egységek a (4), az (5), a (7) és a (12) bekezdésben említett kiosztására vonatkozóan, ideértve a (19) bekezdés harmonizált alkalmazásához szükséges bármely rendelkezést is.

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

Az első albekezdésben előírt intézkedések lehetőség szerint közösségi szintű előzetes referenciaértékeket határoznak meg annak biztosítására, hogy a kiosztás módja ösztönözze az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az energiafelhasználás tekintetében hatékony műszaki megoldásokat, figyelembe véve a leghatékonyabb műszaki megoldásokat, a helyettesítő megoldásokat, az alternatív termelési folyamatokat, a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést, a

hulladékgázokból való hatékony energia-visszanyerést, a biomassza-használatot, valamint a CO_2 elkülönítését és tárolását, amennyiben rendelkezésre állnak ilyen létesítmények, továbbá az intézkedések nem ösztönöznek a kibocsátás növelésére. Villamosenergia-termelés kapcsán ingyenesen nem osztható ki kibocsátási egység, a 10c. cikk hatálya alá tartozó esetek és a hulladékgázokból előállított villamos energia kivételével.

[…]

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

10. A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (3) bekezdése többek között a villamosenergia-termelés tekintetében kizárja a kibocsátási egységek ingyenes kiosztását:

„A (4) és (8) bekezdésre is figyelemmel és a 10c. cikkre tekintet nélkül nem részesülhetnek ingyenes kiosztásban a villamosenergia-termelők, a szén-dioxid elkülönítését szolgáló létesítmények, a szén-dioxid szállítására szolgáló csővezetékek és a szén-dioxid-tárolóhelyek.”

11. A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (4) bekezdése mindazonáltal különös rendelkezéseket állapít meg a kapcsolt energiatermelésre vonatkozóan:

„Ingyenes kiosztásban részesül a távfűtés és a […] nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés a gazdaságilag indokolt módon, kereslet kielégítése céljából folytatott hőtermelés vagy hűtési szolgáltatások tekintetében. 2013-tól kezdődően minden évben az e létesítmények számára e hőtermelés tekintetében kiosztott kibocsátási egységek mennyiségét a 9. cikkben előírt lineáris tényezővel ki kell igazítani.”

12. A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdése egy korrekciós tényezőnek a kibocsátási egységek kiosztása tekintetében történő megállapítására vonatkozik:

„A (3) bekezdés hatálya alá nem tartozó, és nem új belépő létesítmények részére kiosztandó kibocsátásiegység-mennyiség kiszámításának alapját képező éves maximális kibocsátásiegység-mennyiség nem haladhatja meg az alábbiak összegét:

a) a 9. cikknek megfelelően meghatározott teljes éves közösségi kibocsátásiegység-mennyiség megszorozva a (3) bekezdés hatálya alá nem tartozó létesítményekből származó kibocsátásoknak a 2008 és 2012 közötti időszakban a közösségi rendszer hatálya alá tartozó létesítményekből származó, 2005 és 2007 közötti teljes hitelesített átlagkibocsátásában képviselt részarányával; és

b) a közösségi rendszerbe csak 2013-tól tartozó, a (3) bekezdés hatálya alá nem tartozó létesítményekből származó, 2005 és 2007 közötti teljes hitelesített éves átlagkibocsátás, kiigazítva a 9. cikkben említett lineáris tényezővel.

Szükség esetén egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt kell alkalmazni.”

B – *A 2011/278 határozat*

13. A 2011/278 határozat[5] 10. cikke a kibocsátási egységek ingyenes kiosztását szabályozza. A (2) bekezdés értelmében a tagállamok először is a múltbeli kibocsátások és az előzőleg a Bizottság által azonosított termék-referenciaértékek alapján előzetesen kiszámítják, hogy hány kibocsátási egységet kell kiosztani minden egyes ipari létesítmény esetében. Az eredményekről a 15. cikk (2) bekezdése e) pontjának megfelelően értesítik a Bizottságot.

14. A 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság e tagállamok által megküldött információk alapján kiszámítja a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében említett korrekciós tényezőt:

„Az e cikk (1) bekezdésében említett lista kézhezvételét követően a Bizottság értékeli az egyes létesítményeknek a listába történő felvételét és az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek kapcsolódó éves összmennyiségét.

Miután minden tagállam értesíti a Bizottságot a 2013–2020 közötti időszakban ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségéről, a Bizottság meghatározza a [2003/87] irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében említett egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt. Ennek meghatározása a következőképpen történik: a 2013–2020 közötti időszak minden évében – a VI. mellékletben említett tényezők alkalmazása nélkül – a villamosenergia-termelő létesítmények figyelmen kívül hagyásával ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségeinek összegét össze kell vetni a [2003/87] irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésével összhangban kiszámított éves kibocsátásiegység-mennyiségekkel a villamosenergia-termelőnek vagy új belépőnek nem minősülő létesítmények esetében, figyelembe véve az említett irányelv 9. cikkének megfelelően meghatározott éves uniós összmennyiségből való vonatkozó részesedést, és az uniós rendszerbe csak 2013-tól felvett vonatkozó kibocsátási mennyiségeket.”

15. A 2011/278 határozat 10. cikkének (9) bekezdése értelmében a végleges éves összmennyiség az egyes ipari létesítmények számára ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetesen kiszámított mennyiségének és a korrekciós tényezőnek a szorzata.

16. A kapcsolt energiatermelés referenciaértékek körében történő figyelembevétele szempontjából különös jelentőséggel bír a 2011/278 határozat (21) preambulumbekezdése:

„Amennyiben két vagy több létesítmény között mérhető hő van kereskedelmi forgalomban, a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának az egyik létesítmény hőfogyasztásán kell alapulnia, és figyelembe kell vennie a CO_2-kibocsátás-áthelyezés kockázatát. Így annak biztosítása érdekében, hogy az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek száma független legyen a hőellátási struktúrától, a kibocsátási egységeket a hőfogyasztó részére kell kiosztani.”

17. A hulladékgázok termék-referenciaértékek meghatározása körében történő figyelembevételével a 2011/278 határozat (32) preambulumbekezdése foglalkozik:

„Ugyancsak helyénvaló, hogy a termék-referenciaértékek figyelembe vegyék a hulladékgázokból való hatékony energia-visszanyerést és a felhasználásukhoz kapcsolódó kibocsátásokat. Ennek érdekében azon termékek referenciaértékeinek meghatározásánál, amelyek előállítása hulladékgázokat keletkeztet, a hulladékgázok szén-dioxid-tartalmát nagymértékben figyelembe vették. Amennyiben a hulladékgázokat a termelési folyamatból a vonatkozó termék-referenciaérték rendszerhatárain kívülre exportálják és hőtermelés céljából az I. mellékletben meghatározott, referenciaértékkel rendelkező folyamat rendszerhatárain kívül elégetik, a kapcsolódó kibocsátásokat úgy kell figyelembe venni, hogy

5 — A kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2011. április 27-i 2011/278/EU bizottsági határozat (HL L 130., 1. o.).

a hő- vagy tüzelőanyag-referenciaérték alapján további kibocsátási egységeket osztanak ki. Azon általános elv fényében, miszerint bármely villamosenergia-termeléssel kapcsolatban nem oszthatók ki ingyenesen kibocsátási egységek, nehogy szükségtelenül torzuljon a verseny az ipari létesítményeknek szolgáltatott villamos energia piacain, és figyelembe véve a villamos energia árában foglalt szén-dioxid-árakat, helyénvaló, hogy amennyiben a hulladékgázokat a termelési folyamatból a vonatkozó termék-referenciaérték rendszerhatárain kívülre exportálják, és villamos energia termelése céljából elégetik, a vonatkozó termék-referenciaértékbe beszámított hulladékgáz széngáztartalmán túl ne osszanak ki kibocsátási egységeket."

C – A 2013/448 határozat

18. A 2013/448 határozat[6] 4. cikke a 2013 és 2020 közötti évekre vonatkozó korrekciós tényezőre vonatkozik:

„A [2003/87] irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében említett és a [2011/278] határozat 15. cikkének (3) bekezdésével összhangban meghatározott egységes ágazatközi korrekciós tényezőt e határozat II. melléklete határozza meg."

19. A 2013/448 határozat II. melléklete értelmében 2013-ra 94,272151%-os korrekciós tényező vonatkozott. A következő években e hányad 2020-ra 82,438204%-ig csökken.

20. A (25) preambulumbekezdésben a Bizottság ismerteti, hogy hogyan jutott e számokra:

„A [2003/87] irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében meghatározott korlát 2013-ban 809 315 756 kibocsátási egység. Ennek a korlátnak a meghatározásához a Bizottság először információkat gyűjtött a tagállamoktól és az EGT-tag EFTA-országoktól arra vonatkozóan, hogy a létesítmények villamosenergia-termelőnek vagy a [2003/87] irányelv 10a. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozó más létesítménynek minősülnek-e. A Bizottság ezt követően meghatározta, hogy az említett előírás hatálya alá nem tartozó, de 2008 és 2012 között az EU ETS [az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer] keretébe tartozó létesítmények a 2005 és 2007 közötti időszakban milyen arányban részesedtek a kibocsátásokból. A Bizottság ezután ezt a 34,78289436% arányt alkalmazta a [2003/87] irányelv 9. cikke alapján meghatározott mennyiségre (1 976 784 044 kibocsátási egység). Ennek a számításnak az eredményéhez a Bizottság ezután hozzáadott 121 733 050 kibocsátási egységet a releváns létesítmények 2005 és 2007 közötti hitelesített éves átlagkibocsátásai alapján, figyelemmel az EU ETS 2013-tól felülvizsgált alkalmazási körére is. A Bizottság ehhez a tagállamok és az EGT-tag EFTA-országok által a kvóta kiigazítása céljából megadott információkat használta. Azokban az esetekben, amelyekben nem álltak rendelkezésre a 2005 és 2007 közötti időszak hitelesített éves kibocsátásai, a Bizottság – a lehetséges mértékben – a későbbi évek hitelesített kibocsátásainak releváns számadatait extrapolálta az 1,74%-os tényező fordított irányban történő alkalmazásával. A Bizottság konzultált a tagállami hatóságokkal, és megerősítést kapott azoktól az ezzel kapcsolatban felhasznált információkra és adatokra vonatkozóan. A [2003/87] irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében meghatározott korlátnak és az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves mennyiségei összegének a [2011/278] határozat VI. mellékletében említett tényezők alkalmazása nélküli összevetése adja meg az e határozat II. mellékletében meghatározott éves ágazatközi korrekciós tényezőt."

6 — Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek a [2003/87 irányelv] 11. cikkének (3) bekezdésével összhangban történő átmeneti ingyenes kiosztását szolgáló nemzeti végrehajtási intézkedésekről szóló, 2013. szeptember 5-i 2013/448/EU bizottsági határozat (HL L 240., 27. o.).

III – A nemzeti eljárások és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek

21. Ausztria, Hollandia és Olaszország 2012-ben (előzetesen) kiszámították az üvegházhatású gázoknak az alapeljárásokban felperesként eljáró vállalkozások részére ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységeit, és erről tájékoztatták a Bizottságot.

22. 2013. szeptember 5-én a Bizottság elfogadta a 2013/448 határozatot, és abban meghatározta az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt.

23. E korrekciós tényező alapján a három említett tagállam a felperes vállalkozások részére az előzetes számításhoz képest kisebb mennyiségű kibocsátási egységet osztott ki.

24. Az alapeljárásokban részt vevő vállalkozások kereseteket indítottak ezzel szemben, amelyek a jelen eljárás tárgyát képező előzetes döntéshozatal iránti kérelmekhez vezettek.

A – *A C-191/14. sz. (Borealis Polyolefine) és a C-192/14. sz. (OMV Refining & Marketing) ügyben előterjesztett kérdések*

25. A Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

1) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat, és sérti-e a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdését, amennyiben a 10a. cikk (5) bekezdésének a) és b) pontja szerinti számítás alapjából kizárja a 2003/87 irányelv I. melléklete alá tartozó létesítmények által termelt hulladékgázokkal összefüggő kibocsátásokat, illetve a 2003/87 irányelv I. melléklete alá tartozó létesítmények által felhasznált és kapcsolt energiatermelésű létesítményekből származó hőt, amely utóbbi létesítmények tekintetében a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése és […] (4) bekezdése, valamint a 2011/278 határozat értelmében az ingyenes kiosztás megengedett?

2) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat, és sérti-e a 2003/87 irányelv – önmagában és/vagy a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 3. cikkének e) és u) pontját, amennyiben úgy rendelkezik, hogy a – 2003/87 irányelv I. melléklete alá tartozó létesítmények által termelt – hulladékgázokkal összefüggő CO_2-kibocsátások, illetve a 2003/87 irányelv I. melléklete alá tartozó létesítményekben felhasznált és kapcsolt energiatermelésű létesítményektől beszerzett hő „villamosenergia-termelők” kibocsátásainak tekintendők?

3) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat, és sérti-e a 2003/87 irányelv céljait, amennyiben aszimmetriát teremt, mivel a hulladékgázok égetésével és a kapcsolt energiatermelés útján termelt hővel összefüggő kibocsátásokat kizárja a 10a. cikk (5) bekezdésének a) és b) pontja szerinti számítás alapjából, míg e kibocsátások vonatkozásában a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése és […] (4) bekezdése, valamint a 2011/278 határozat értelmében ingyenes kiosztásra kerülhet sor?

4) Érvénytelen-e a 2011/278 határozat, és sérti-e az EUMSZ 290. cikket és a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdését, amennyiben a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdése akképpen módosítja a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének a) és b) pontját, hogy „a (3) bekezdés hatálya alá nem tartozó létesítmények[re]” való hivatkozást „a villamosenergia-termelőnek […] nem minősülő létesítmények[re]” való hivatkozással helyettesíti?

5) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat, és sérti-e a 2003/87 irányelv 23. cikkének (3) bekezdését, amennyiben e határozat nem az 1999/468 tanácsi határozat 5a. cikkében és a 182/2011 rendelet 12. cikkében előírt, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás alapján került elfogadásra?

6) Úgy értelmezendő-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikke, hogy az kizárja az ingyenes kiosztások egy ágazatközi korrekciós tényező jogellenes kiszámítása alapján történő visszatartását?

7) Úgy értelmezendő-e a 2003/87 irányelv – önmagában vagy a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 10a. cikkének (5) bekezdése, hogy az kizárja az olyan nemzeti jogszabály alkalmazását, amely valamely tagállamban az ingyenes kiosztásokra a 2013/448 határozat 4. cikkében és II. mellékletében rögzített, jogellenesen kiszámított egységes, ágazatközi korrekciós tényező alkalmazását írja elő?

8) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat, és sérti-e a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdését, amennyiben csak a 2008-tól a közösségi rendszerbe tartozó létesítményekből származó kibocsátásokat foglalja magában, és így kizárja az olyan tevékenységekkel összefüggő kibocsátásokat, amelyek 2008-tól a közösségi rendszerbe tartoztak (a 2003/87 irányelv módosított I. mellékletében szerepeltek), amennyiben e tevékenységekre olyan létesítményekben került sor, amelyek már 2008 előtt a közösségi rendszerbe tartoztak?

9) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat, és sérti-e a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdését, amennyiben csak a 2013-tól a közösségi rendszerbe tartozó létesítményekből származó kibocsátásokat foglalja magában, és így kizárja az olyan tevékenységekkel összefüggő kibocsátásokat, amelyek 2013-tól a közösségi rendszerbe tartoztak (a 2003/87 irányelv módosított I. mellékletében szerepeltek), amennyiben e tevékenységekre olyan létesítményekben került sor, amelyek már 2013 előtt a közösségi rendszerbe tartoztak?

B – *A C-295/14. sz. ügyben (DOW Benelux) előterjesztett kérdések*

26. A holland Raad van State (államtanács) kérdései a következők:

1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdését, hogy az olyan létesítmények üzemeltetői, amelyekre 2013 óta alkalmazandók a 2003/87 irányelv kibocsátáskereskedelemre vonatkozó szabályai, az említett irányelv 10a. cikkének (3) bekezdése értelmében vett létesítmények üzemeltetői és az új belépők kivételével, nyilvánvalóan keresetet indíthattak a Törvényszék előtt a 2013/448 határozat megsemmisítése iránt annyiban, amennyiben az meghatározza az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt?

2) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat annyiban, amennyiben az meghatározza az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt, azért, mert azt nem a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében említett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárással összhangban fogadták el?

3) Ellentétes-e a 2011/278 határozat 15. cikke a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésével azért, mert az elsőként említett cikk megtiltja, hogy az egységes, ágazatközi korrekciós tényező meghatározásakor figyelembe vegyék a villamosenergia-termelők kibocsátásait? Amennyiben igen, úgy milyen következményekkel jár ezen ellentét a 2013/448 határozatra nézve?

4) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat annyiban, amennyiben az meghatározza az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt, azért, mert az többek között olyan adatokon alapul, amelyeket a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének végrehajtása céljából nyújtottak be anélkül, hogy meg lettek volna állapítva az említett (2) bekezdésben hivatkozott, a 2003/87 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott rendelkezések?

5) Ellentétes-e különösen az EUMSZ 296. cikkel vagy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkével a 2013/448 határozat annyiban, amennyiben az meghatározza az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt, azért, mert a határozat csak részben jelöli meg a korrekciós tényező kiszámítása szempontjából releváns kibocsátási és kibocsátásiegység-mennyiségeket?

6) Ellentétes-e különösen az EUMSZ 296. cikkel vagy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkével a 2013/448 határozat annyiban, amennyiben az meghatározza az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt, azért, mert az említett korrekciós tényezőt olyan adatok alapján határozták meg, amelyekről a kibocsátáskereskedelemben részt vevő létesítmények üzemeltetői nem szerezhettek tudomást?

C – A C-389/14., C-391/14–C-393/14. sz. ügyekben (Esso Italiana) előterjesztett kérdések

27. Végül az olasz Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (laziói regionális közigazgatási bíróság) a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

1) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat amiatt, hogy az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek kiszámítása során nem vette figyelembe sem a hulladékgázok – illetve acélipari technológiai gázok – égetésével, sem pedig a kapcsolt energiatermelésből eredő hővel együtt járó kibocsátások százalékos arányát, és ezáltal megsértette az EUMSZ 290. cikket, valamint a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1), (4) és (5) bekezdését, továbbá túllépte az ezen irányelv által ráruházott hatáskör kereteit, és ellentétes az irányelv céljaival (a nagyobb energiahatékonyságú technológiák ösztönzése, valamint a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek követelményeinek védelme)?

2) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat az EUSZ 6. cikk fényében, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény (EEJE) kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkével, valamint ugyanezen Egyezmény 17. cikkével való összeegyeztethetetlensége miatt tekintettel arra, hogy indokolatlanul megsérti a felperes társaságoknak az előzetesen kiosztott és az irányelv rendelkezései alapján nekik járó kibocsátásiegység-mennyiség által megtestesített dolog megtartásához fűződő jogos elvárását, és ezáltal megfosztja a felperes társaságokat a szóban forgó dologhoz kapcsolódó gazdasági haszontól?

3) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat az ágazatközi korrekciós tényezőt meghatározó részében, tekintettel arra, hogy a határozat megfelelő indokolás hiányában sérti az EUMSZ 296. cikk második bekezdését és a Nizzai Charta 41. cikkét?

4) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat az ágazatközi korrekciós tényezőt meghatározó részében, tekintettel arra, hogy a határozat sérti a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdését, az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében szereplő arányosság elvét, valamint vizsgálat hiányában és értékelési hiba miatt hibás, figyelemmel arra, hogy az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek maximális mennyiségének (az egységes, ágazatközi korrekciós tényező meghatározása szempontjából releváns adat) kiszámítása során nem vette figyelembe a „tüzelőberendezés” fogalmának értelmezésével kapcsolatban a 2003/87 irányelv első (2005–2007) és második (2008–2012) végrehajtási szakaszában bekövetkezett változások hatásait?

5) Érvénytelen-e a 2013/448 határozat az ágazatközi korrekciós tényezőt meghatározó részében a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének és 9a. cikke (2) bekezdésének megsértése, valamint a vizsgálat hiánya és az értékelési hiba miatt, tekintettel arra, hogy az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek maximális mennyiségének (az egységes, ágazatközi korrekciós tényező meghatározása szempontjából releváns adat) kiszámítására a tagállamok által rendelkezésre bocsátott – a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének eltérő értelmezése miatt – egymással összhangban nem álló adatok alapján került sor?

6) Végül érvénytelen-e a 2013/448 határozat az ágazatközi korrekciós tényezőt meghatározó részében, a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében, valamint 23. cikkének (3) bekezdésében foglalt eljárási szabályok megsértése miatt?

D – *A Bíróság előtti eljárás*

28. Az osztrák alapeljárások feleiként a Borealis Polyolefine és társai, a holland alapeljárás feleiként a DOW Benelux, az Esso Nederland és társai, az Akzo Nobel Chemicals és társai, valamint a Yara Sluiskil és társai, az olasz alapeljárások feleiként pedig az Esso Italiana, az Eni, valamint a Linde Gas Italia tettek írásbeli észrevételeket. Rajtuk kívül Németország, Hollandia, (csak az olasz alapeljárások kapcsán) Spanyolország és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

29. Bár a Bíróság egyesítette egymással a két osztrák és a négy olasz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, eddig azonban egyébként eltekintett a jelen ügyek formális egyesítésétől. 2015. szeptember 3-án mindazonáltal közös tárgyalást tartott. E tárgyaláson a Linde kivételével valamennyi fent említett fél, továbbá az olasz eljárás feleiként Luchini és társai, valamint a Buzzi Unicem vettek részt.

30. Valamennyi szóban forgó üggyel egyetlen indítványban foglalkozom, és ésszerűnek vélem, hogy a Bíróság is kövesse e példát azzal, hogy ítélethozatal céljából egyesíti azokat.

IV – A jogkérdésről

31. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel felvetett kérdések a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében előírt, a Bizottság által a 2013/448 határozat 4. cikkében és II. mellékletében meghatározott egységes, ágazatközi korrekciós tényező (a továbbiakban: korrekciós tényező) megkérdőjelezésére irányulnak.

32. E kérdések megértéséhez először az említett korrekciós tényező kiszámításának és e tényező 2003/87 irányelv rendszerében betöltött jelentőségének a bemutatására van szükség (erről lásd a lenti A pontot). Majd azokat a kérdéseket vizsgálom meg, amelyek bizonyos forrásokból származó kibocsátások nem megfelelő figyelembevételére vonatkoznak (erről lásd a lenti B és C pontot), ezt követően pedig a korrekciós tényező meghatározásának indokolását (erről lásd a lenti D pontot), majd a tulajdonhoz való alapvető jogot (erről lásd a lenti E pontot) és a határozat elfogadása során alkalmazott eljárást (erről lásd a lenti F pontot). A jogilag rendkívül összetett témakör tárgyalásának megszakítását elkerülendő, csak ezt követően részletezem, hogy az alapeljárásokban felperesként eljáró vállalkozásoknak nem kellett közvetlenül az uniós bíróságokhoz fordulniuk kifogásaikkal (erről lásd a lenti G pontot), és hogy milyen következményekkel kell járnia a határozatra vonatkozó vizsgálat eredményének (erről lásd a lenti H pontot).

A – *A korrekciós tényező jogi minősítéséről*

33. A 2003/87 irányelv 1. cikke értelmében az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelme rendszerének létrehozására kerül sor.

34. A rendszer hatálya alá tartozó létesítmények kibocsátási jogokat – úgynevezett kibocsátási egységeket – kötelesek szerezni az üvegházhatású gázok kibocsátásához. Gyakorlatilag ez szinte kizárólag a CO_2-kibocsátást érinti. A 2003/87 irányelv 9. és 9a. cikke értelmében a rendelkezésre álló kibocsátási egységek teljes mennyisége korlátozott, és 2010-től évente 1,74%-kal csökken. A 2009/29 irányelv (13) preambulumbekezdése értelmében a csökkentés hozzájárul ahhoz, hogy az éghajlatot károsító kibocsátások 2020-ra 1990-hez képest 20%-kal csökkenjenek.

35. 2013-tól már csak részben osztják ki e kibocsátási egységeket ingyenesen, egyébként pedig árverés útján értékesítik azokat. Különbség van az ingyenes kibocsátási egységekben néhány kivételtől eltekintve *nem* részesülő villamosenergia-termelők [7] és a minden [8] szükséges kibocsátási egységben vagy legalább azok egy részében [9] ingyenesen részesülő ipari létesítmények között.

36. A jelen kérdések közvetlenül csak azon ipari létesítmények helyzetére vonatkoznak, amelyek szóba jöhetnek a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása szempontjából, a villamosenergia-termelőkre azonban nem. A vitatott korrekciós tényező ugyanis az ipari létesítmények részére ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek csökkenésével jár.

37. A korrekciós tényező meghatározására úgy kerül sor, hogy egyrészt a tagállamok, másrészt a Bizottság kiszámítják, hogy összesen hány kibocsátási egység jut minden meglévő ipari létesítményre. Ennek során mindkét fél különböző számítási módszereket alkalmaz. A két érték közül az alacsonyabb határozza meg, hogy végül hány kibocsátási egységet osztanak ki ingyenesen.

38. Ha a tagállamok értéke lett volna alacsonyabb, nem lett volna szükség korrekcióra. A tagállamok a kiindulási értékük alapján végezhették volna el az ingyenes kiosztást.

39. Ténylegesen azonban a Bizottság értéke volt alacsonyabb. Ezért bekövetkezett a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének második albekezdésében említett eset: egységes, ágazatközi korrekciós tényező alkalmazása vált szükségessé. Az az első évben körülbelül 94,3% volt, és 2020-ra körülbelül 80,4%-ra csökken. Az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek tagállamok által előzetesen kiszámított mennyiségéből tehát végül csak e hányad osztható ki.

1. Az ipari létesítmények tagállamok által kiszámított, elismert szükséglete

40. A tagállamok meghatározzák a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének elején említett értéket, az ipari létesítmények részére (a jövőben) évente ingyenesen kiosztandó kibocsátásiegység-mennyiség kiszámításának alapját képező kibocsátásiegység-mennyiséget. E mennyiséget bizonyos tekintetben a gyökerektől, tehát minden egyes létesítmény múltbeli tevékenysége és a Bizottság által a 2011/278 határozatban az adott tevékenységre vonatkozóan meghatározott úgynevezett „referenciaértékek” alapján számítják ki. A referenciaértékek esetében bizonyos mennyiségű CO_2-kibocsátásról van szó, amelyet a Bizottság szükségesnek ismer el az adott termék bizonyos mennyiségének előállításához. Ezt az értéket a továbbiakban *elismert szükségletnek* nevezem.

41. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében a referenciaértékek tekintetében a kiindulópontot az adott ágazat vagy alágazat uniós létesítményei leghatékonyabb 10%-ának átlagteljesítménye adja. A 10a. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében ezenkívül e referenciaértékek annak biztosítását szolgálják, hogy a kiosztás módja ösztönözze az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az energiafelhasználás tekintetében hatékony műszaki megoldásokat, figyelembe véve többek között a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést és a hulladékgázokból való hatékony energia-visszanyerést, továbbá az intézkedések nem ösztönöznek a kibocsátás növelésére. A Bizottság feladata, hogy a különböző tevékenységekre vonatkozó referenciaértékek meghatározása során megvalósítsa e célkitűzést.

7 — A 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének második mondata, (3) bekezdése és (7) bekezdésének harmadik albekezdése.

8 — A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (12) bekezdése értelmében ezek a szénszivárgás – az úgynevezett „*carbon leakage*” – kockázatának jelentős mértékben kitett ágazatokban vagy alágazatokban működő üzemeltetők.

9 — A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (11) bekezdése értelmében ezek először a szükséges kibocsátási egységek 80%-át kapják meg ingyenesen. 2020-ra ezen arány lineárisan 30%-ra, 2027-re pedig 0%-ra csökken.

42. A Bizottság által az ipari létesítmények tekintetében meghatározott referenciaértékek különösen a hulladékgázok tüzelőanyagként történő felhasználásából származó, bizonyos termelési folyamatok során keletkező kibocsátásokat foglalják magukban (erről lásd a lenti B pont 1. alpontját), és azok figyelembe veszik a kapcsolt energiatermelésű létesítményekből származó hő ipari felhasználását (erről lásd a lenti B pont 2. alpontját). Azok ezenkívül minden olyan ipari létesítményre alkalmazandók, amelyek jelenleg a 2003/87 irányelv szerinti rendszer hatálya alá tartoznak, tehát azokra a létesítményekre is, amelyek csak 2008 (erről lásd a lenti C pont 2. b) alpontját) vagy 2013 (erről lásd a lenti C pont 2. a) alpontját) óta tartoznak az említett rendszer hatálya alá.

43. A tagállamok megállapítják a területükön lévő valamennyi ipari létesítmény e referenciaértékek alkalmazásából eredő elismert szükségletét oly módon, hogy a 2011/278 határozat 10. cikke alapján az adott tevékenységre vonatkozó referenciaértékeket megszorozzák az érintett létesítményrészek múltbeli tevékenységi szintjével. A 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése alapján ezen adatokat 2011. szeptember 30-ig megküldik a Bizottságnak. A Bizottság összeadja a neki megküldött számokat, és ily módon megállapítja valamennyi uniós ipari létesítmény teljes elismert szükségletét.

2. A Bizottság által kiszámított ipari plafon

44. A Bizottság bizonyos tekintetben madártávlatból számítja ki a második értéket, az úgynevezett ipari plafont, oly módon, hogy a múltbeli kibocsátásadatok alapján meghatározza a rendelkezésre álló kibocsátási egységek teljes mennyiségéből az ipari létesítményeket összesen megillető hányadot. Ez az ipari plafon két részmennyiségből áll, amelyeket a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének a) és b) pontja szabályoz.

a) A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének a) pontja

45. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének a) pontja értelmében az első részmennyiség kiindulópontja a 2008 és 2012 közötti második kiosztási időszakban kiosztott kibocsátási egységeknek a 9. cikk első bekezdése szerinti átlagos teljes éves mennyisége, tehát az említett időszakban az irányelv szerinti rendszer hatálya alá tartozó minden létesítmény múltbeli szükséglete. E teljes mennyiség mindkét csoportot – a villamosenergia-termelőket és az ipari létesítményeket is – magában foglalja.

46. E kibocsátásiegység-mennyiséget az egyes tagállamok határozták meg. Erre a 2003/87 irányelv akkoriban alkalmazandó változata nem írt elő számukra semmilyen külön módszert. [10]

47. Ezt a nemzeti kiosztások alapján az Unió egészére meghatározott, 2008 és 2012 közötti átlagos mennyiséget az egyes jövőbeni évi teljes mennyiségek kiszámításához az említett időszak közepétől, tehát 2010-től kezdve évente [11] 1,74%-os lineáris tényező szerint csökkentik.

48. Az ipari plafon kiszámításához azonban a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének a) pontja értelmében csak a 10a. cikk (3) bekezdésének hatálya alá nem tartozó létesítmények részaránya vehető figyelembe. Gyakorlatilag tehát figyelmen kívül maradnak a villamosenergia-termelők részére 2012-ig kiosztott kibocsátási egységek. A Bizottság az ipari létesítmények részére 2005 és 2007 között kiosztott kibocsátási egységek átlagos mennyisége alapján számítja ki az említett részarányt.

49. Nem képezik ezért az ipari plafon részét azok a kibocsátási egységek, amelyeket a múltban villamosenergia-termelők részére osztottak ki hulladékgázok tüzelőanyagként történő felhasználása (erről lásd a lenti B pont 1. alpontját) vagy iparilag termelt hő kapcsolt energiatermelésű létesítményekben történő termelése (erről lásd a lenti B pont 2. alpontját) során keletkezett

10 — Bizottság kontra Észtország ítélet (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 52. pont).

11 — Pontosító jelleggel az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének keretében a 2013. évben kiadható kibocsátási egységek közösségi szintű mennyiségéről szóló, 2010. július 9-i 2010/384/EU bizottsági határozat (HL L 175., 36. o.) (13) preambulumbekezdése.

kibocsátásokhoz. Az ipar 2005 és 2007 közötti részarányára való hivatkozás ezenkívül kizárja azon ipari létesítmények figyelembevételét, amelyek csak 2008 óta tartoznak a 2003/87 irányelv hatálya alá (erről lásd a lenti C pont 2. b) alpontját). Ez bizonyos égetőműveket és az EGT-államok területén lévő létesítményeket érint. E kibocsátásokat mindazonáltal maradéktalanul figyelembe veszik az ipari referenciaértékek körében.

b) A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontja

50. A második részmennyiség a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontja értelmében az irányelv rendszerébe csak 2013-tól tartozó létesítményeket foglalja magában. Az említett évtől például az alumíniumgyártásból és a vegyipar egyes ágazataiból származó kibocsátásokat vonták szintén a rendszer hatálya alá.

51. Erre az említett létesítményekből származó, 2005 és 2007 közötti teljes hitelesített éves átlagkibocsátás alapján került sor. Ez az érték is évente csökken az említett 1,74%-os lineáris tényező szerint, és a villamosenergia-termelők figyelmen kívül maradnak.

52. E tekintetben az a probléma merül fel, hogy nem minden tagállam tekintetében azonos kibocsátásadatokat használtak fel. Néhány tagállam esetében csak olyan létesítmények kibocsátásadatait használták fel, amelyeket összességükben csak 2013-tól csatlakoztattak a rendszerhez. Más tagállamok esetében viszont olyan újonnan a rendszer hatálya alá került tevékenységek kibocsátásadatait is felhasználták, amelyeket más tevékenységek miatt már korábban a rendszerhez csatlakoztatott létesítményekben végeznek (erről lásd a lenti C pont 2. a) alpontját).

3. A megállapított korrekciós tényező

53. Elsőre azt várnánk, hogy a leghatékonyabb létesítményekhez igazított elismert szükséglet, ahogyan azt a tagállamok kiszámítják, alacsonyabb a valamennyi létesítmény javára történt – a Bizottság értékének alapjául szolgáló – múltbeli kiosztásoknál, beleértve a kevésbé hatékony létesítményeket is.[12] Ez alapján a két érték összehasonlításakor csak az ipari plafon évi 1,74%-os lineáris csökkentésének kellene észrevehetőnek lennie. Korrekciós tényező csak azután válhat szükségessé, hogy a leghatékonyabb létesítményekhez való igazodás „előnye” elolvadt a csökkentések miatt.

54. A tagállamok és a Bizottság értéke közötti összehasonlítás eredménye azonban ténylegesen azt a benyomást kelti, hogy a 2013/448 határozat alapjául szolgáló elismert szükséglet *nagyobb* mértékű a múltbeli kiosztásoknál. A korrekciós tényező ugyanis kezdettől fogva nagyobb hatásokkal jár, mint a lineáris csökkentés: a 94,272151%-os korrekciós tényező az első évben, 2013-ban, 5,727849%-kal csökkenti az ingyenes kiosztást. Az ezen időpontig végrehajtott, 2011 és 2013 közötti lineáris csökkentések mértéke azonban csak 5,22%. Idővel azonban némileg enyhül e hatás. Az utolsó évben, 2020-ban, a korrekciós tényező 82,438204%, tehát 17,561796%-os csökkenéssel jár. Ez csak kicsivel haladja meg az ezen tíz évben végrehajtott lineáris csökkentések 17,4%-os összegét.

55. Az alapeljárásokban felperesként eljáró vállalkozások ezért túl magasnak vélik a korrekciót. E hatást különösen arra vezetik vissza, hogy egyes tevékenységeket indokolatlanul figyelembe vettek ugyan az elismert szükséglet keretében,[13] de nem vettek figyelembe az ipari plafon meghatározásakor.[14] Az említett vállalkozások ezen túlmenően a korrekciós tényező kiszámításának átfogó ellenőrzése érdekében a szükséges adatokhoz is hozzá kívánnak férni (erről lásd a D pontot).

12 — A Bizottság által a jelen eljárásban előadottakkal szemben ez 2010-ben az Esso Nederland és társai állítása szerint a Bizottság feltételezésének is megfelelt.

13 — Lásd a fenti 42. pontot.

14 — Lásd a fenti 49. és 52. pontot.

4. A 2003/87 irányelv korrekciós tényezővel kapcsolatos céljairól

56. Ezen érvvel egyet kell érteni annyiban, amennyiben egyes tevékenységek „aszimmetrikus” [15] figyelembevétele feszültségben áll a korrekciós tényező céljainak egyikével. E célok nincsenek ugyan kifejezetten meghatározva, de a korrekciós tényezőnek annak szabályozási összefüggése alapján kettős célja van.

57. Egyik célja az 1,74%-os lineáris csökkentési tényező alkalmazása. E célkitűzést nem érinti a kifogásolt aszimmetria. A csökkentési tényező mindazonáltal az elismert szükséglet és az ipari plafon közötti bonyolult összehasonlítás nélkül is megvalósítható lett volna.

58. Fontosabb ezért a korrekciós tényező második funkciója: biztosítja, hogy a referenciaértékek alapján történő ingyenes kiosztások ne borítsák fel az ipar javára a régi kiosztási rendszer alapján az ipari tevékenységek és a villamosenergia-termelés között fennálló egyensúlyt.

59. Az egyensúly fontos. Ha ugyanis nő az ipari tevékenységeknek a rendelkezésre álló kibocsátási egységek összmennyiségében képviselt részaránya, akkor ezzel párhuzamosan csökken az árverésre bocsátható kibocsátási egységek mennyisége. Amennyiben a mennyiség nem elegendő az árverés útján fedezendő teljes szükséglet kielégítéséhez, úgy aránytalan áremelkedéstől kell tartani. Ez mindenekelőtt a villamosenergia-ipart és -fogyasztókat terhelné. Ezen túlmenően azonban egyes ipari ágazatok is érintetté válnának, amelyeknek meg kell vásárolniuk a szükséges kibocsátási egységek egy részét.

60. E múltbeli egyensúly mindazonáltal felborul, ha bizonyos tevékenységeket egy új számítási módszer alapján jelenleg az iparhoz sorolnak, holott azokat a múltban a villamosenergia-termeléshez sorolták, vagy egyáltalán nem vették figyelembe.

61. Amint azt például a Linde kifejti, az ilyen aszimmetrikus korrekciós igény ezen túlmenően feszültségben áll a 2003/87 irányelvnek a „*carbon leakage*” elkerülésére irányuló céljával is. Ez alatt az üvegházhatású gázok kibocsátását előidéző tevékenységek harmadik országokba való áthelyezése értendő. Az ilyen kiáramlás nemcsak gazdaságpolitikai szempontból lenne hátrányos, hanem az üvegházhatású gázok kibocsátásának globális csökkentésére irányuló átfogó célkitűzést is veszélyeztetné.

62. A *carbon leakage* megakadályozása érdekében ezért a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (12) bekezdése értelmében a szénszivárgás kockázatának jelentős mértékben kitett ágazatokban vagy alágazatokban működő üzemeltetők a referenciaértékek alapján elismert szükségletük 100%-a erejéig ingyenes kiosztásban részesülhetnek. A túl magas korrekciós tényező azonban azzal járhat, hogy az említett üzemeltetők végül a szükséges kibocsátási egységek 100%-ánál kisebb mennyiséget kapnak, és a 2003/87 irányelv szerinti rendszer emiatt az említett tevékenységek áthelyezésére ösztönöz.

63. A hulladékgázok felhasználásának aszimmetrikus figyelembevétele másfelől megfelel a 2003/87 irányelv éghajlatot károsító kibocsátások csökkentésére irányuló átfogó céljának. Mivel az csökkenti az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek mennyiségét, fokozottan ösztönöz a CO_2-kibocsátás korlátozására. Ennélfogva hozzájárul a környezet minőségének megőrzéséhez és védelméhez, az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez és a magas szintű védelemhez, ahogyan ezt az EUMSZ 191. cikk megköveteli.

15 — Az Európai Bizottság Éghajlatpolitikai Főigazgatósága, „Calculations for the determination of the cross-sectoral correction factor in the EU ETS in 2013 to 2020”, 2013. október 22., a Borealis Polyolefine beadványa 1. mellékletének 4. oldala, 2015. augusztus 12-én a Bizottság internetes oldalán is hozzáférhető a http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/allocation/docs/cross_sectoral_correction_factor_en.pdf címen.

64. Minderre figyelemmel kell tüzetesebben megvizsgálni azt a négy területet, amelyeken a felperes vállalkozások ilyen eltéréseket kifogásolnak, mégpedig a hulladékgázok és a kapcsolt energiatermelésű létesítmények figyelembevételét (erről lásd a B pontot) és a 2003/87 irányelv rendszerének hatálya alá csak 2013, illetve 2008 óta tartozó tevékenységek és létesítmények figyelembevételét (erről lásd a C pontot).

B – *A hulladékgázokból való villamosenergia-termelés és a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésű erőművekből származó hő ipari felhasználásának figyelembevételéről*

65. A Borealis Polyolefine ügy első négy kérdése, a Dow Benelux ügy harmadik kérdése és az Esso Italiana ügy első kérdése a hulladékgázokból való villamosenergia-termelésnek (erről lásd az 1. pontot) és a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésű erőművekből (kapcsolt energiatermelésű létesítményekből) származó hő ipari felhasználásának (erről lásd a 2. pontot) a korrekciós tényező kiszámítása során történő figyelembevételére vonatkozik. Jelenleg mindkét tevékenységet az iparhoz sorolják, holott azokat korábban a villamosenergia-termelés körében vették figyelembe.

1. A hulladékgázokból való villamosenergia-termelésről

66. A hulladékgázok bizonyos ipari termelési folyamatok – például a koksz- és acéltermelés – során keletkeznek, és tüzelőanyagként használhatók, különösen villamosenergia-termeléshez. Ez ésszerűbb a forrásokkal való fenntartható gazdálkodás szempontjából, mint e gázok elvezetése vagy haszontalan elégetése.

67. Feltehetően e haszonnal magyarázható, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének első mondata az üvegházhatású gázok kibocsátása csökkentésének és az energiafelhasználás tekintetében hatékony műszaki megoldásoknak az ösztönzése körébe sorolja a hulladékgázok felhasználásának támogatását. Az említett rendelkezés második mondata pedig alighanem ugyanezért tesz kivételt a hulladékgázokból előállított villamos energia tekintetében a villamosenergia-termelés ingyenes kibocsátásiegység-kiosztásból való kizárása alól.

68. Állítása szerint a Bizottság a termék-referenciaértékek meghatározásakor ezért figyelembe vette azt a körülményt, hogy néhány ágazatban villamosenergia-termelés céljából hulladékgázokat égetnek. Ez különösen a koksz, a forró fém és a szinterezett érc termék-referenciaértékének, tehát ezen ágazatok elismert szükségletének növelésével járt.

69. A Bizottság elismeri, hogy a megfelelő kibocsátásokat csak részben vették figyelembe az ipari plafon körében, mégpedig csak annyiban, amennyiben a hulladékgázokat ipari létesítményekben égették el. Amennyiben viszont a hulladékgázokat a 2003/87 irányelv 10. cikkének (3) bekezdése értelmében vett villamosenergia-termelő égette el, annyiban azok figyelmen kívül maradtak az ipari plafon meghatározásakor. Mivel a plafon ennyivel alacsonyabb, a hulladékgázok referenciaértékek körében történő figyelembevétele megfelelően növeli a korrekciós tényezőt.

70. Ezért meg kell vizsgálni, hogy összeegyeztethető-e a 2003/87 irányelvvel a hulladékgázok felhasználásának ezen aszimmetrikus figyelembevétele.

71. E tekintetben meg kell állapítani, hogy az aszimmetria a 2003/87 irányelv 10a. cikke (1), (3) és (5) bekezdésének szövegében gyökerezik. A (3) és az (5) bekezdés értelmében a villamosenergia-termelőket, tehát a hulladékgázokból való villamosenergia-termelést is, figyelmen kívül kell hagyni az ipari plafon kiszámításakor. Az (1) bekezdés harmadik albekezdéséből ezzel szemben az derül ki, hogy a Bizottságnak figyelembe kell vennie a hulladékgázokból való villamosenergia-termelést az ipari létesítmények elismert szükségletének alapját képező referenciaértékek meghatározásakor.

72. Az alapeljárásokban felperesként eljáró vállalkozások ezzel szemben azzal az érvvel sem érhetnek célt, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdésében szereplő hivatkozás „[a] (3) bekezdés hatálya alá nem tartozó[…] létesítmények[re]” nem értelmezhető úgy, hogy a villamosenergia-termelők kibocsátásai nem vehetők figyelembe. Az említett vállalkozások úgy vélik ugyan, hogy ez azokra a létesítményekre vonatkozik, amelyek részére ingyenesen oszthatók ki kibocsátási egységek, ennek azonban semmilyen alapja nincs a szövegben.

73. A Buzzi Unicem állításával ellentétben különösen nem feltétele a 2003/87 irányelv 10a. cikke (3) bekezdése alkalmazásának, hogy a villamosenergia-termelés tekintetében ne kerüljön sor ingyenes kiosztásra. Az ingyenes kiosztás kizárása sokkal inkább e rendelkezés jogkövetkezménye, amely alól más rendelkezések kivételeket tesznek.

74. Amint az fent megállapítást nyert,[16] el kell ugyan ismerni, hogy ezen aszimmetria nincs igazán összhangban a korrekciós tényezőnek az ipari létesítmények és a villamosenergia-termelés közötti múltbeli egyensúly megőrzésére irányuló céljával. Az a kibocsátásokkal járó tevékenységek áthelyezését is fokozottan ösztönzi. Egyúttal azonban megfelel a 2003/87 irányelv környezetvédelmi céljainak is.

75. Az egymásnak ellentmondó célok és rendszertani megfontolások e helyzetében azt várnánk, hogy a jogalkotó kifejezetten felismerhetővé teszi szándékait. Ez történt például a 2003/87 irányelv egy másik szabályozása, a 9. cikk első bekezdésének harmadik mondata esetében, amelyet Horvátország csatlakozása miatt iktattak be az irányelvbe. E rendelkezés értelmében az uniós szintű kibocsátásiegység-mennyiség a horvát csatlakozás következtében csak a Horvátország által a 10. cikk (1) bekezdése alapján árverésre bocsátott kibocsátásiegység-mennyiséggel fog nőni. Mivel tehát figyelmen kívül maradnak a Horvátország által ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek, ez szükségszerűen az Unió egészében rendelkezésre álló kibocsátási egységek csökkenésével és a 10a. cikk (5) bekezdése szerinti korrekciós igénnyel jár.

76. A hulladékgázok tekintetében ezzel szemben sem megfelelő egyértelmű szabályozás, sem a preambulumbekezdésekben vagy a jogszabály-előkészítő anyagokban található utalás nem áll rendelkezésre. Sokkal inkább arra utaló támpontok állnak fenn, hogy a jogalkotó egyszerűen csak átsiklott a probléma felett a 2009/29 módosító irányelv megszövegezésekor. A hulladékgázok említése ugyanis csak viszonylag későn – a 2009/29 irányelv első olvasatban való elfogadására irányuló háromoldalú egyeztető ülés során – került a szövegbe. A hulladékgázokat először a Parlament egyik módosító javaslata említi,[17] amely néhány héten belül a 2009/29 irányelv elfogadására vonatkozó intézményi szintű kompromisszumban olvadt fel.[18] A Parlament különböző tagjai ennek körében fájlalták az irányelv elfogadása körében tapasztalt nagy sietséget.[19]

77. A jogalkotó másfelől azt sem tette kifejezetten nyilvánvalóvá, hogy az ipari létesítmények és a villamosenergia-termelők közötti egyensúly változatlan megőrzése, valamint az ipari létesítmények tehermentesítése minden esetben előnyben részesítendő.

78. A hulladékgázokból való villamosenergia-termelés aszimmetrikus figyelembevételének céljai közötti ellentmondások ezért nem indokolják, hogy a 2003/87 irányelvet annak szövegén túlmutatóan úgy értelmezzük, hogy elkerüljük ezen aszimmetriát.

16 — Lásd a fenti 56. és azt követő pontokat.

17 — 48. módosító javaslat (2008. október 24-i 14764/08. sz. tanácsi dokumentum, 80. o.).

18 — Elfogadva a Parlament által 2008. december 17-én (lásd: 2010. január 14-i 17146/08. sz. tanácsi dokumentum), a Tanács által jóváhagyva 2009. április 4-én.

19 — 2010. január 14-i 17146/08. sz. tanácsi dokumentum, 5. o.

79. Arra sem kell választ adni, hogy a Bizottságnak ennek ellenére lehetősége lett volna-e arra, hogy végrehajtási jogalkotás útján megszüntesse az aszimmetriát a hulladékgázok figyelembevétele körében. Jóllehet a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése felhatalmazza arra, hogy a 10a. cikk (5) bekezdése tekintetében az irányelv nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására végrehajtási intézkedéseket fogadjon el. Az egymásnak ellentmondó célokra tekintettel azonban semmiképpen sem volt köteles e felhatalmazással élni az aszimmetria megszüntetése érdekében.

80. Megállapítható tehát, hogy a hulladékgázokból való villamosenergia-termelésre vonatkozó kérdések vizsgálatából nem következik olyan tényező, amely kétségbe vonná a korrekciós tényező 2013/448 határozat általi meghatározásának jogszerűségét.

2. A kapcsolt energiatermelésű létesítményekről

81. A kapcsolt energiatermelés a tüzelőanyagokból nyert energia teljesebb hasznosítását ígéri. Ha kizárólag a megtermelt energiát használják fel például a villamosenergia-termeléshez, akkor a keletkező hő hasztalanul elvész. A kapcsolt energiatermelésű létesítményekben ezért összegyűjtik a termelődő hőt, és egyéb tevékenységekhez használják fel azt. E hő egy részét hűtési szolgáltatásokhoz is felhasználják.

82. A kapcsolt energiatermelésű létesítmények figyelembevételével kapcsolatos kérdések csak azon kapcsolt energiatermelésű létesítményeket érintik, amelyek megfelelnek a villamosenergia-termelő fogalma 2003/87 irányelv 3. cikkének u) pontjában szereplő meghatározásának. Villamosenergia-termelők az olyan létesítmények, amelyek harmadik felek számára történő értékesítésre szánt villamos energiát termelnek, és amelyekben az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közül kizárólag „tüzelőanyagok égetését” végzik.

83. Miután a felek az eljárás írásbeli szakaszában még nem értettek egyet abban, hogy hogyan veszik figyelembe e villamosenergia-termelő kapcsolt energiatermelésű létesítményeket a korrekciós tényező kiszámításakor, a tárgyalás során erre vonatkozó kérdés nyomán egyetértés született ebben.

84. E tekintetben az az eset bír jelentőséggel, amelyben a villamosenergia-termelő kapcsolt energiatermelésű létesítmény hőt vagy hűtést nyújt ipari megrendelők részére. Amint az különösen a 2011/278 határozat (21) preambulumbekezdéséből kiderül, ezt az ipari fogyasztó referenciaértékében veszik figyelembe. Nő tehát elismert szükségletük, de a megfelelő kibocsátásokat nem veszik figyelembe az ipari plafon körében, mert azok a kapcsolt energiatermelésű létesítményeknél, tehát a villamosenergia-termelőknél jelentkeznek. A kapcsolt energiatermelésű létesítményekből származó, iparilag hasznosított hő ezért növeli a korrekciós tényezőt, és további aszimmetriához vezet.

85. Itt lényegében ugyanazok a megfontolások érvényesek, mint a hulladékgázokból való villamosenergia-termelés körében.

86. Ezen aszimmetria a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1), (3) és (5) bekezdésében gyökerezik. A (3) és (5) bekezdés értelmében egyrészt a villamosenergia-termelők, tehát a villamosenergia-termelő kapcsolt energiatermelésű létesítmények is, figyelmen kívül maradnak az ipari plafon meghatározásakor. Az (1) bekezdés harmadik albekezdésének első mondata értelmében másrészt a referenciaértékek ösztönzik az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az energiafelhasználás tekintetében hatékony műszaki megoldásokat, figyelembe véve többek között a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést.

87. A hőfogyasztásnak a Bizottság által a 2011/278 határozatban előírt, az ipari termék-referenciaértékekbe történő integrációja megfelel e célnak, és megkönnyíti az ipar hőhasználatának gyakorlati kezelését az ingyenes kiosztás keretében. A könnyebbség abból ered, hogy azokat a létesítményeket, amelyek maguk termelik a hőt, és azokat a létesítményeket, amelyek azt kapcsolt energiatermelésű létesítményektől szerzik be, azonos módon kezelik. A kibocsátási egységek e létesítmények részére történő kiosztása szempontjából tehát nem kell egyedileg vizsgálni, hogy mennyi hőt milyen forrásokból szereznek be. A támogatás pedig abban áll, hogy az ipari létesítmények a hő kapcsolt energiatermelésű létesítményektől történő beszerzése esetén kibocsátási egységeket takarítanak meg, amelyeket értékesíthetnek.

88. Elsőre úgy tűnik, hogy különbség rejlik a 2003/87 irányelv 10a. cikke (4) bekezdésének első mondatában. E rendelkezés értelmében kiosztásban részesül a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés a gazdaságilag indokolt módon, kereslet kielégítése céljából folytatott, magas vagy alacsony hőmérsékletű hő *termelése* tekintetében. Az ilyen közvetlen kiosztás lehetősége azonban nem zárja ki a referenciaértékek körében történő figyelembevételt, hanem lehetővé teszi mindenekelőtt, hogy a kapcsolt energiatermelésű létesítmények részére kibocsátási egységeket osszanak ki olyan magas vagy alacsony hőmérsékletű hő megtermeléséhez, amelyet nem az irányelv rendszerének hatálya alá tartozó megrendelőknek értékesítenek. Ilyenek például a magánháztartások.

89. A referenciaértékek meghatározása ezért a kapcsolt energiatermelésű létesítményekből származó hő ipari felhasználása tekintetében a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése szerinti bizottsági végrehajtási hatáskörökön belül marad.

90. Egyébként ugyanaz érvényes, mint a hulladékgázok figyelembevétele körében. Ellentmondások feszülnek a célok között, és a jogalkotó nem tett egyértelmű kijelentéseket. Ez mégsem teszi szükségessé a 2003/87 irányelv aszimmetriát kizáró értelmezését, és a Bizottság sem volt köteles az aszimmetriát végrehajtási hatásköreit gyakorolva megszüntetni.

91. A kapcsolt energiatermelés figyelembevételére vonatkozó kérdések vizsgálata sem tárt fel tehát olyasmit, ami kétségbe vonná a korrekciós tényező 2013/448 határozat általi meghatározásának jogszerűségét.

C – *Az ipari plafon tekintetében felhasznált, az először 2008-tól, illetve 2013-tól figyelembe veendő ágazatokra vonatkozó adatokról*

92. Mindhárom bíróság kétségeinek ad hangot az ipari plafon tekintetében felhasznált, az először 2013-tól figyelembe veendő ágazatokra vonatkozó adatokat illetően. Az államtanács mindazonáltal azt kérdezi negyedik kérdésével, hogy léteztek-e már az adatok rendelkezésre bocsátásához szükséges végrehajtási rendelkezések (erről lásd az 1. pontot), míg a másik két bíróság kérdései a benyújtott és felhasznált adatok minőségére és körére vonatkoznak (erről lásd a 2. pont a) alpontját). E két bíróság azon létesítmények és tevékenységek megfelelő figyelembevételét illetően is kétségeit fejezi ki, amelyek csak 2008-ban kapcsolódtak be a rendszerbe (erről lásd a 2. pont b) alpontját).

1. A végrehajtási rendelkezésekről

93. Negyedik kérdésével az államtanács arra vár választ, hogy jogellenes-e a korrekciós tényező meghatározása azért, mert az többek között olyan adatokon alapul, amelyeket a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének végrehajtása céljából nyújtottak be anélkül, hogy meg lettek volna állapítva az ott hivatkozott, a 14. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott rendelkezések.

94. Csak második pillantásra válik nyilvánvalóvá, hogy mi köze van a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének a vitatott korrekciós tényezőhöz. Az pontosítja ugyanis, hogy hogyan kell meghatározni a 10a. cikk (5) bekezdésének b) pontja értelmében az ipari plafonhoz számítandó, a rendszerbe csak 2013-tól tartozó, nem villamosenergia-termelőnek minősülő létesítményekből származó, 2005 és 2007 közötti teljes hitelesített éves átlagkibocsátást.

95. A 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében e létesítmények tekintetében az üzemeltetők kötelesek az illetékes hatóságoknak kellően megalapozott és független hitelesítő által hitelesített kibocsátásadatokat benyújtani annak érdekében, hogy ezeket az adatokat az ipari plafon kiigazítása során figyelembe lehessen venni.

96. A 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének második albekezdése ennek körében azt írja elő, hogy ezeket az adatokat a 14. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott rendelkezésekkel összhangban kell benyújtani.

97. Az államtanács abból indul ki, hogy az említett rendelkezések esetében a 601/2012/EU rendeletről[20] van szó, amely azonban az említett adatok Bizottságnak történő benyújtásakor még nem volt elfogadva. Az adatokat ugyanis a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében 2010. április 30-ig kellett benyújtani.

98. Amint azt Németország helyesen kifejti, az adatok 2010. évi benyújtása ennek ellenére egységes rendelkezésekre volt alapozható, amelyeket a 2007/589 határozat[21] tartalmazott. E rendelkezések elfogadását a 2003/87 irányelv 14. cikke (1) bekezdésének a 2009/29 módosító irányelv előtti változata írta elő.

99. Emellett abból kell kiindulni, hogy a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének második albekezdése a 2007/589 határozat rendelkezéseire hivatkozik. Az ugyanis olyan időpontra írta elő az adatok benyújtását, amikor a 601/2012 rendelet új végrehajtási rendelkezéseinek még egyáltalán nem kellett elfogadottnak lenniük. A 2003/87 irányelv 14. cikke (1) bekezdésének új változata ugyanis 2011. december 31-ig szabott határidőt erre.

100. A vonatkozó rendelkezések egyébként nem tartalmaznak arra utaló támpontot, hogy a korrekciós tényező meghatározásához szükséges adatokat újból meg kellene állapítani és be kellene nyújtani a 601/2012 rendelet alapján.

101. Az államtanács e kérdése nem tárt fel tehát olyasmit, ami kétségbe vonná a korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikkében és II. mellékletében történő meghatározásának jogszerűségét.

2. Az adatok minőségéről

102. Az olasz és osztrák előzetes döntéshozatal iránti kérelmek ezen összefüggésben a tagállamok által benyújtott adatok minőségével és körével kapcsolatos kétségeket is felvetnek. E kérdések azon a körülményen alapulnak, hogy a 2003/87 irányelv szerinti rendszert mind az első szakasz (2005–2007) és a második szakasz (2008–2012) között (erről lásd a b) pontot), mind a harmadik szakaszban (2013–2020) (erről lásd az a) pontot) kiterjesztették.

20 — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának a 2003/87 irányelvnek megfelelő nyomon követéséről és jelentéséről szóló, 2012. június 21-i 601/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 181., 30. o.; helyesbítés: HL 2012. L 347., 43. o.).

21 — A 2003/87 irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról szóló 2007. július 18-i bizottsági határozat (HL L 229., 1. o.).

a) A 2013-tól történő kiterjesztésről

i) Az új tevékenységek egyes tagállamok adataiban történő figyelmen kívül hagyásáról

103. A Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) a kilencedik kérdése körében abból indul ki, hogy a 2013 előtt csak *részben* a 2003/87 irányelv szerinti rendszer hatálya alá tartozó létesítmények kibocsátásadatait nem teljes mértékben, mégpedig csak annyiban vették figyelembe az ipari plafon meghatározásakor, amennyiben azok már korábban is a rendszerbe tartoztak.

104. E feltevésen alapul végső soron a laziói regionális közigazgatási bíróság ötödik kérdése is, amely első ránézésre a 2003/87 irányelv 9a. cikke (2) bekezdésének tagállamok általi különböző értelmezéseire vonatkozik. E különbségek ugyanis éppen arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a tagállamok csak olyan létesítményekről kötelesek-e adatokat közölni, amelyek csak 2013-tól tartoznak a rendszer hatálya alá, vagy az újonnan a rendszerbe került, olyan létesítményekben folytatott tevékenységekről is, amelyek más tevékenységek miatt már a rendszerbe tartoztak.

105. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontja és 9a. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének első mondata egyértelmű választ adnak e kérdésekre, mivel azok nem foglalkoznak a már a rendszerbe tartozó létesítmények újonnan a rendszerbe került *tevékenységeinek* kibocsátásaival. Mindkét rendelkezés kizárólag a rendszerbe csak 2013-tól tartozó *létesítményekből* származó hitelesített kibocsátásokat említi.

106. Ha azonban a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott, csak 2013-tól a rendszer hatálya alá tartozó tevékenységekből származó kibocsátásokat nem kell figyelembe venni az ipari plafon meghatározásakor, ez szükségszerűen a korrekciós igény növekedésével jár. Az említett tevékenységeket ugyanis ennek ellenére figyelembe veszik az elismert szükséglet körében.

107. A hulladékgázokból való villamosenergia-termelés [22] és a kapcsolt energiatermelésű létesítményekből származó hő [23] figyelembevételének esetéhez hasonlóan tehát a vonatkozó szabályozás szövege a kibocsátások aszimmetrikus figyelembevételét eredményezi. E tekintetben is fennállnak az ismert ellentmondások a célok között, és hiányoznak a jogalkotó egyértelmű kijelentései.

108. Ebben az esetben sem kell tehát a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontját másként értelmezni, és a Bizottság nem volt köteles az aszimmetriát a végrehajtási szabályokban orvosolni.

109. Le kell tehát szögezni, hogy a 2013-tól újonnan a 2003/87 irányelv szerinti rendszer hatálya alá került létesítményekkel és tevékenységekkel kapcsolatos kérdések vizsgálata nem tárta fel, hogy a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott új tevékenységek egyes tagállamok adataiban történő *figyelmen kívül hagyása* az ipari plafon meghatározása körében kétségbe vonja a korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikke és II. melléklete általi meghatározásának jogszerűségét.

ii) Az új tevékenységek más tagállamok adataiban történő figyelembevételéről

110. Ez utóbbi vizsgálat mindazonáltal feltárta, hogy a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott új tevékenységek *más* tagállamok adataiban történő figyelembevétele az ipari plafon meghatározása körében igenis kétségbe vonja a korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikke és II. melléklete általi meghatározásának jogszerűségét. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontja ugyanis csak az új létesítmények figyelembevételét írja elő.

22 — Lásd a fenti 71. és azt követő pontokat.

23 — Lásd a fenti 86. és azt követő pontokat.

111. Németország állításával ellentétben olyan mozgástér sem áll rendelkezésre a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdése b) pontjának értelmezése körében, amely lehetővé tenné egyes tagállamok számára, hogy csak az újonnan a rendszer hatálya alá került létesítményeket vegyék figyelembe, miközben mások a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott új tevékenységeket is figyelembe veszik. A tagállami hatóságok bizonyosan rendelkeznek mérlegelési mozgástérrel az üzemeltetők által benyújtott adatok értékelése körében, de a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott új tevékenységek figyelembevételének egyszerűen nincs jogalapja.

112. A Bizottság – akárcsak Németország – helyesen állapítja ugyan meg, hogy a 2003/87 irányelv nem teszi lehetővé számára a tagállami adatok módosítását. Ebből azonban nem következik az, hogy a korrekciós tényező olyan adatok alapján lenne meghatározható, amelyek az alkalmazandó rendelkezések értelmében nem vehetők figyelembe. A Bizottságnak sokkal inkább legalább utána kell járnia az adatminőséggel kapcsolatos kétségeknek, és adott esetben gondoskodnia kell arról, hogy a tagállamok mihamarabb elvégezzék a szükséges korrekciókat. Ez megfelel az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése szerinti azon feladatának, hogy felügyeli az uniós jog alkalmazását.

113. Nem következik más egyébként a Bizottság kontra Észtország ítéletből sem. Ezen ítélet ugyanis a 2003/87 irányelv korábban hatályos változatával foglalkozott, amely lényegesen nagyobb mozgásteret biztosított a tagállamoknak, mint a jelenleg hatályos jog. És a Bíróság egyébként ebben az ügyben sem zárta ki a jogszerűségi vizsgálatot.[24]

114. Az sem változtat ezen, hogy a korrekciós tényezőt meghatározott időpontban kell meghatározni. Ha nem tisztázható időben, hogy milyen adatok alkalmazandók, akkor a Bizottságnak szükség esetén ideiglenes korrekciós tényezőt kell meghatároznia a későbbi kiigazítás lehetőségével.

115. Leszögezhető tehát, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdésének b) pontja csak a 2013-tól újonnan az irányelv szerinti rendszer hatálya alá került létesítményekből származó kibocsátások figyelembevételét teszi lehetővé, a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott, újonnan a rendszer hatálya alá került tevékenységek figyelembevételét azonban nem.

116. A jelen eljárás során azonban elhangzott, hogy legalább Franciaország, Belgium, Németország, Olaszország és Spanyolország olyan létesítményekben folytatott, újonnan a rendszer hatálya alá került tevékenységek kibocsátásadatait is benyújtotta, amelyek más tevékenységek miatt már a rendszerbe tartoznak. A Bizottság pedig felhasználta ezen adatokat az ipari plafon kiszámításakor.

117. A Bizottság tehát túl *magasan* állapította meg az ipari plafont azáltal, hogy számításai során figyelembe vette a már a rendszerbe tartozó létesítményekben folytatott, 2013-tól újonnan a rendszer hatálya alá került tevékenységek kibocsátásait. Ennyiben jogellenes a korrekciós tényező meghatározása, és érvénytelen a 2013/448 határozat 4. cikke, valamint II. melléklete.

118. Egyébként rá kell mutatni arra, hogy ugyanezen elgondolásnak nemcsak a korrekciós tényező meghatározása körében, hanem a rendelkezésre álló teljes kibocsátásiegység-mennyiségnek a 9a. cikk (2) bekezdése szerinti meghatározása körében is érvényesnek kell lennie. És ebben az esetben az aszimmetriából nem kisebb mennyiségű ingyenes kiosztás, hanem kisebb rendelkezésre álló kibocsátásiegység-mennyiség, tehát az éghajlatot károsító kibocsátások csökkenése következne. Ez *még nyilvánvalóbban* megfelelne a 2003/87 irányelv és az EUMSZ 191. cikk általános környezetvédelmi céljainak, mint az ingyenes kiosztás korlátozása. A rendelkezésre álló teljes mennyiségre azonban a jelen eljárásban nem vonatkoznak kérdések, és ezért a Bíróságnak nem kell azzal kapcsolatban állást foglalnia.

24 — Bizottság kontra Észtország ítélet (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 54. pont).

b) A 2008-tól történő kiterjesztésről

119. Negyedik kérdésével a laziói regionális közigazgatási bíróság ezenkívül azt is tisztázni szeretné, hogy hibás-e az ipari plafon kiszámítása azért, mert az ipari plafon meghatározása során nem vették figyelembe a rendszernek a 2003/87 irányelv első (2005–2007) és második (2008–2012) végrehajtási szakaszában bekövetkezett kiterjesztését. Ez azt az állítólagos hibát is magában foglalja, amelyet a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) a nyolcadik kérdése körében bocsát vizsgálatra. Ez utóbbi bíróság feltételezi, hogy nem teljes mértékben, mégpedig csak annyiban vették figyelembe azon létesítmények kibocsátásadatait, amelyek 2008 előtt csak *részben* tartoztak a 2003/87 irányelv szerinti rendszer hatálya alá, amennyiben azok korábban a rendszer hatálya alá tartoztak.

120. A második kiosztási időszakban bekövetkezett változások a Bizottságnak a „tüzelőberendezés” fogalmával kapcsolatos magyarázataiból eredtek, amelyek alapján némely tagállamnak számos további létesítményt kellett bevonnia.[25] Ezenkívül Norvégia, Izland és Liechtenstein is csatlakozott a rendszerhez.

121. A Bizottság a múltbeli kibocsátásoknak az ipari plafon megállapítása céljából történő meghatározása során az Unió kibocsátási nyilvántartására támaszkodott.[26] E nyilvántartás azonban nem tartalmaz a rendszerhez csak a második kiosztási időszakban csatlakozott létesítményekre vonatkozó kibocsátásadatokat.

122. Amint azt a Bizottság helyesen kifejti, ez megfelel a 2003/87 irányelv 10a. cikke (5) bekezdése a) pontjának. E rendelkezés értelmében csak a 2005 és 2007 közötti hitelesített átlagkibocsátás vehető figyelembe az ipari plafon kiszámításakor. A már 2008-tól a rendszerbe tartozó tevékenységek tekintetében pedig nem létezik a 9a. cikk (2) bekezdéséhez hasonló szabályozás, amely arra kötelezné a tagállamokat, hogy e tevékenységek vonatkozásában is közöljék a hitelesített kibocsátásadatokat. A csak 2008-tól a rendszer hatálya alá tartozó kibocsátásokat tehát nem hitelesítették, és azok ezért nem voltak figyelembe vehetők.

123. A vonatkozó szabályozás szövege tehát e tekintetben is a kibocsátások aszimmetrikus figyelembevételét eredményezi. Ez esetben tehát ugyanazok a megfontolások érvényesek, mint az eddig vizsgált aszimmetriák esetében.

124. E kérdések vizsgálata nem tárt fel tehát olyasmit, ami kétségbe vonná a korrekciós tényező 2013/448 határozatban történő meghatározásának érvényességét.

D – *A korrekciós tényező meghatározásának indokolásáról*

125. Az államtanács (ötödik és hatodik kérdés) és a laziói regionális közigazgatási bíróság (harmadik kérdés) a korrekciós tényező meghatározásának indokolásával kapcsolatos kétségeikkel is szembesítik a Bíróságot.

126. E kérdések arra vonatkoznak, hogy a 2013/448 határozat indokolása, lényegében e határozat (25) preambulumbekezdése, nem tartalmaz a korrekciós tényező kiszámításának megértéséhez szükséges minden információt. Konkrétan arról van szó, hogy bizonyos számok csak közvetetten vezethetők le az indokolás adataiból (erről lásd a 4. pontot), hogy az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság

25 — A „További útmutatás az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere 2008–2012 közötti kereskedelmi időszakára benyújtott kiosztási tervekről” című, 2005. december 22-i bizottsági közlemény, COM(2005) 703 végleges, 36. pont és 8. melléklet.

26 — Az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság dokumentuma (hivatkozás a 15. lábjegyzetben, 2. o.).

később közzétett magyarázó dokumentuma fontos további adatokat tartalmaz ugyan, de egyrészt nem része az indokolásnak (erről lásd a 3. pontot), másrészt még mindig sok szükséges információ hiányzik (erről lásd a 2. pontot). E kérdések megválaszolása érdekében először az indokolással szemben támasztott követelményeket kell pontosítani (erről lásd az 1. pontot).

1. A korrekciós tényező 2013/448 határozatban történő meghatározásának szükséges indokolásáról

127. Az EUMSZ 296. cikk második bekezdése szerint szükséges indokolásnak tudvalevően igazodnia kell a szóban forgó jogi aktus természetéhez, valamint abból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a jogi aktust kibocsátó intézmény érvelésének oly módon, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, a hatáskörrel rendelkező bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. [27]

128. A Bíróság ezt úgy pontosította, hogy az *egyedi határozatok* indokolásának célja – a bírósági felülvizsgálat lehetővé tételén kívül – az érintett részére elegendő tájékoztatás biztosítása annak eldöntéséhez, hogy a határozat adott esetben valamely, az érvényességének vitatását lehetővé tevő hibában szenved-e. [28]

129. Ezzel szemben az *általános hatályú jogi aktusok* esetében az indokolás korlátozódhat egyrészt az aktus meghozatalához vezető helyzet egészének, másrészt az elérendő általános céloknak a megjelölésére; abból csak az adott jogi aktussal követett cél lényegének kell kitűnnie. [29] Ebben az esetben felesleges lenne megkövetelni, hogy az intézmény az általa választott valamennyi technikai eszközt külön megindokolja. [30]

130. A korrekciós tényező vitatott meghatározása kétségtelenül nem egyedi határozat, hanem általános hatályú jogi aktus és egyúttal a Bizottság technikai eszköze. Ezért azt feltételezhetnénk, hogy az indokolási követelmények korlátozottak.

131. E feltételezés azonban téves lenne.

132. Az általános hatályú jogi aktusokra vonatkozó korlátozott indokolási követelmények a jogalkotónak a rendszerint e jogi aktusok alapjául szolgáló mérlegelési mozgásterével magyarázhatók. E mozgásteret csak szűk korlátok között vizsgálhatja felül bíróság, és emiatt elegendő, ha az indokolás az ilyen korlátozott vizsgálathoz szükséges elemeket tartalmazza.

133. A korrekciós tényező 2013/448 határozatban történő meghatározásakor azonban a Bizottság nem ilyen mozgásteret biztosító hatásköröket gyakorolt. A számítási módszer és a felhasználandó adatok a 2003/87 irányelvből és a 2011/278 határozatból következnek. A bírósági felülvizsgálat ezért lényegében arra terjed ki, hogy az említett módszert helyesen alkalmazták-e, és a megfelelő adatokat használták-e fel. Az indokolásnak tehát az e felülvizsgálat lehetővé tételéhez szükséges információkat kell tartalmaznia.

27 — Lásd például: Régie Networks ítélet (C-333/07, EU:C:2008:764, 63. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português ítélet (C-667/13, EU:C:2015:151, 44. pont).

28 — SISMA kontra Bizottság ítélet (32/86, EU:C:1987:187, 8. pont); Corus UK kontra Bizottság ítélet (C-199/99 P, EU:C:2003:531, 145. pont); Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 115. pont); Dole Food és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság ítélet (C-286/13 P, EU:C:2015:184, 93. pont).

29 — AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 59. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29. pont).

30 — Eridania zuccherifici nazionali és társai ítélet (250/84, EU:C:1986:22, 38. pont); Olaszország kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-100/99, EU:C:2001:383, 64. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 166. pont); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 62. pont); Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 134. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 59. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 60. pont).

2. A Bizottság által használt adatokról

134. Ebből már az államtanács hatodik kérdésére, mégpedig az arra adandó válasz egyik központi eleme kiderül, hogy az indokolásnak a korrekciós tényező kiszámításának részletes felülvizsgálatához szükséges *összes* adatot tartalmaznia kell-e.

135. A 2013/448 határozat indokolásának valóban pontosan ezen adatokra kell vonatkoznia, mivel máskülönben a Bíróság nem képes ellenőrizni, hogy a Bizottság a megfelelő adatokat használta-e fel a korrekciós tényező kiszámításához, és megfelelően alkalmazta-e a számítási módszert. Ennek megfelelően az érintetteknek is szükségük van ezen adatokra a megfelelő jogorvoslati kérelmek – uniós vagy nemzeti bíróságok előtti – benyújtásához.

136. A korrekciós tényező meghatározásának a 2013/448 határozat (25) preambulumbekezdésében foglalt indokolása nyilvánvalóan nem elégíti ki e követelményeket, mivel nem tartalmazza a Bizottság által a korrekciós tényező kiszámításához felhasznált összes adatot. Az államtanács e tekintetben különösen három tényezőt emel ki:

137. *Először*, a nem villamosenergia-termelőnek minősülő létesítményeknek a 2005 és 2007 közötti kibocsátásokban képviselt részaránya megállapításának felülvizsgálhatóságához tudnunk kellene, hogy milyen létesítményeket tekint a Bizottság villamosenergia-termelőnek.

138. *Másodszor*, a kibocsátáskereskedelmi szabályok hatálya alá csak 2013 óta tartozó létesítményekből származó kibocsátások teljes mennyiségének kiszámítása csak akkor érthető meg, ha megismerhetjük a 2003/87 irányelv 9a. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok által ezzel kapcsolatban a Bizottsággal közölt adatokat.

139. *Harmadszor* pedig, a kiosztás jogellenessége csak akkor bizonyítható, ha hozzáférhetünk a tagállamok által megküldött, az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségét tartalmazó listákhoz.

140. Véleményem szerint mindazonáltal nem szükséges ezen adatokat teljes mértékben a jogi aktus indokolásába illeszteni, mivel az ebben az esetben rendkívül terjedelmes lenne. Így a Bíróság megállapította, hogy a határozat indokolása pontossága mértékének arányosnak kell lennie az anyagi lehetőségekkel, és azon technikai feltételekkel vagy határidővel, amelyek között, illetve amelyen belül meg kell hozni.[31] Ezért elegendő lett volna lehetőséget biztosítani a szükséges nyers adatok megismerésére és megfelelő utalást illeszteni az indokolásba.

141. Erre azonban nem került sor. Sőt, a Bizottság a megfelelő kéréseket követően még az adatokhoz való hozzáférést is megtagadta. Ezzel alapjától fosztotta meg a teljes jogvédelmet a korrekciós tényező kiszámítása tekintetében.

142. A Bizottság és Németország azonban arra hivatkozik, hogy ezen adatok üzleti titkokat tartalmaznak.

143. Ezen érvnek helyt kell adni annyiban, amennyiben a bizalmas információk, valamint az üzleti titok védelmét úgy kell alkalmazni, hogy összhangban álljanak a hatékony jogvédelem és a peres felek védekezéshez való joga betartásának követelményeivel.[32]

31 — Delacre és társai kontra Bizottság ítélet (C-350/88, EU:C:1990:71, 16. pont).

32 — Mobistar-ítélet (C-438/04, EU:C:2006:463, 40. pont); Varec-ítélet (C-450/06, EU:C:2008:91, 52. pont).

144. Ez főszabály szerint azt jelenti, hogy a jogorvoslati eljárásért felelős testületnek, többnyire valamely bíróságnak, valamennyi ahhoz szükséges információval rendelkeznie kell, amely az ügynek az összes körülmény ismeretében történő elbírálásához szükséges. Ez a bizalmas információkat és üzleti titkokat is magában foglalja. Lehetségesnek kell azonban lennie, hogy ezen információkat visszatartsák valamelyik féltől, ha az ellenérdekű fél a jogorvoslati eljárásért felelős szervet meggyőzi arról, hogy nyomós érdek fűződik az információk bizalmas kezeléséhez. [33]

145. Jelen esetben azonban kétséges, hogy nyomós érdek fűződne az összes szükséges adat bizalmas kezeléséhez. A 2003/87 irányelv 17. cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy az egységek kiosztásával kapcsolatos határozatokat és a kibocsátásról szóló, az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó engedélyben előírt és az illetékes hatóság birtokában lévő jelentéseket a környezeti információkról szóló irányelvvel [34] összhangban a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni. Hasonló következik a 2003/87 irányelv 15a. cikkéből is.

146. Amint azt a 2003/87 irányelv 15a. cikkének második bekezdése leszögezi, ez nem zárja ugyan ki a mégis fennálló üzleti titkok védelmét, de az ilyen titok indokolásával szemben szigorú követelmények támasztandók, mivel az e titok megőrzésére vonatkozó kötelezettség nem értelmezhető olyan kiterjesztően, hogy ezáltal kiüresedjen az indokolás követelménye a meghallgatáshoz való jog terhére. [35]

147. Különösen figyelembe kell venni, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata és az Aarhus rendelet [36] 6. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében üzleti vagy üzemi titokra hivatkozva nem tagadható meg a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információhoz való hozzáférés.

148. Ezen a Bizottság álláspontjával ellentétben a Ville de Lyon ítélet sem változtat. Ezen ítélet tárgyát ugyan szintén a 2003/87 irányelv alkalmazására vonatkozó bizonyos információkhoz való hozzáférés képezte, ezen információk azonban olyan különös rendszer hatálya alá tartoztak, amely a környezeti információkról szóló irányelvtől eltérve kizárta a hozzáférést. [37] A jelen esetben jelentőséggel bíró információk tekintetében viszont nem állapítható meg olyan különös rendszer fennállása, amely kizárná a környezeti információkról szóló irányelv és az Aarhus rendelet szerinti értékelés indokolási kötelezettségre való alkalmazását.

149. Az a körülmény, hogy sok, sőt talán a jelen esetben releváns minden információ a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos, alighanem legalábbis kézenfekvő. Gondos vizsgálatot igényel tehát, hogy a felhasznált adatok közül melyek nem kapcsolatosak a környezetbe történő kibocsátással, és egyúttal üzleti titokként bizalmasan kezelendők. A már felsorolt megfontolások mellett a Bizottságnak ennek körében azt is meg kell majd vizsgálnia, hogy az eredetileg elismerendő üzleti titkok védelméhez fűződő érdek nem szűnt-e meg időközben az időtartam lejárta miatt. [38] A korrekciós tényező meghatározásának felülvizsgálatához szükséges minden más adatot hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság és következésképpen az érintett vállalkozások számára is.

33 — Varec-ítélet (C-450/06, EU:C:2008:91, 53. és 54. pont) és biztonsági vonatkozású információk tekintetében Bizottság és társai kontra Kadi ítélet (C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 117–129. pont).

34 — A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.).

35 — Hollandia és Leeuwarder Papierwarenfabriek kontra Bizottság ítélet (296/82 és 318/82, EU:C:1985:113, 27. pont).

36 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.).

37 — Ville de Lyon ítélet (C-524/09, EU:C:2010:822, 40. pont).

38 — Lásd: az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 4. cikkének (7) bekezdése és Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ítélet (C-362/08 P, EU:C:2010:40, 56. és 57. pont).

150. A jelen eljárásban nincs lehetőség annak végleges eldöntésére, hogy a korrekciós tényező kiszámításával kapcsolatos mely adatokat kell nyomós indokok alapján bizalmasan kezelni. Így Németország a tárgyaláson pontosította, hogy a létesítmények teljes éves kibocsátására vonatkozó adatok nyilvánosak, míg a létesítményrészekre vonatkozó adatok üzleti titoknak tekintendők, mert azokból következtetés vonható le a termelésre nézve. Nem képezi a jelen eljárás tárgyát, hogy ezen utóbbi adatok mennyire szükségesek a korrekciós tényező kiszámításának vizsgálatához, és hogy azok ebben az esetben valóban bizalmasan kezelendők-e.

151. Nem vitatott továbbá, hogy a korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikkében és II. mellékletében történő meghatározása ezért nincs megfelelően indokolva és emiatt érvénytelen. A Bizottság feladata megfelelő indokolással ellátott új határozatot hozni és ezzel összefüggésben megvizsgálni, hogy a kiindulási adatok bizalmas kezelése mennyiben indokolt. Nézeteltérések esetén erről szükség szerint újabb jogvitát kell folytatni.

3. Az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság magyarázó dokumentumáról

152. Egyébként le kell szögezni, hogy az Éghajlatpolitikai Főigazgatóságnak a laziói regionális közigazgatási bíróság harmadik kérdése kapcsán szóba került, 2013. október 22-i magyarázó dokumentuma [39] a tartalmától függetlenül nem orvosolhatta az indokolás bemutatott hiányát.

153. A laziói regionális közigazgatási bíróság ugyanis abból a helyes megfontolásból indul ki, hogy az uniós jogi aktusok indokolásának szerepelnie kell a jogi aktusban, és azt magának a jogi aktus kibocsátójának kell elfogadnia. [40]

154. Az indokolási kötelezettség terjedelme korlátozott lehet ugyan, ha az érintettek ismerik a vonatkozó információkat. [41] Ilyen ismeretek azonban legfeljebb akkor korlátozhatják az indokolási kötelezettséget, ha az érintettek a határozattal egyidejűleg ismerhették meg ezeket az információkat. A szóban forgó dokumentum azonban 2013. október 22-én kelt, míg a 2013/448 határozat elfogadására már 2013. szeptember 5-én, közzétételére pedig két nappal később sor került.

155. A későbbi tájékoztatás viszont csak a már önmagában is megfelelő indokolás kiegészítésére alkalmas, nem orvosolhatja azonban az indokolás hiányait. Jelen esetben ezen túlmenően e tájékoztatást nem a Bizottság mint a 2013/448 határozat kibocsátója tette közzé, hanem csak egyik szolgálata. Az a körülmény, hogy a Bizottság a jelen eljárásban egyetlen szóval sem foglalkozik közvetlenül az említett dokumentummal, és annak a kapcsolt energiatermelésű létesítmények figyelembevétele tekintetében időközben még ellent is mondott, azt mutatja, hogy e dokumentum nem rendelkezik ugyanolyan minőséggel, mint valamely jogi aktus indokolása.

4. A visszafelé számolás szükségességéről

156. Az államtanács végül azt kérdezi, hogy összeegyeztethető-e az indokolási kötelezettséggel, hogy a határozat csak részben jelöli meg a korrekciós tényező kiszámítása szempontjából releváns kibocsátási és kibocsátásiegység-mennyiségeket. E kérdés azon alapul, hogy egyes kiindulási értékek csak úgy állapíthatók meg, ha a közölt számokból visszafelé számolunk a számítási szabályokat alkalmazva.

39 — Hivatkozás a 15. lábjegyzetben.

40 — Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-378/00, EU:C:2003:42, 66. pont); Etimine-ítélet (C-15/10, EU:C:2011:504, 113. pont).

41 — Szemléletes példa a Krupp Stahl kontra Bizottság ítélet (275/80 és 24/81, EU:C:1981:247, 13. pont).

157. Ez azonban nem jelenti az indokolás hiányát, mivel az indokolási kötelezettség terjedelmét a jogi aktus kontextusára és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességére tekintettel kell meghatározni.[42] Amennyiben e kontextus lehetővé teszi az indokolás információiból kiindulva további ingformációk megbízható, ésszerű ráfordítással történő megállapítását, úgy az indokolási kötelezettségnek eleget tettek. Mint azonban már megállapítást nyert, nem minden szükséges adat állapítható meg.

5. A korrekciós tényező meghatározásának indokolásával kapcsolatos következtetés

158. A korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikkében és II. mellékletében történő meghatározása nincs megfelelően indokolva és emiatt érvénytelen.

E – *A tulajdonhoz való alapvető jogról (a Borealis Polyolefine ügy hatodik kérdése és az Esso Italiana ügy második kérdése)*

159. Mind az osztrák, mind az olasz előzetes döntéshozatal iránti kérelmek felvetik annak kérdését, hogy összeegyeztethető-e a tulajdonhoz való alapvető joggal az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek előzetesen kiszámított mennyiségének a korrekciós tényező alapján történő csökkentése.

160. A laziói regionális közigazgatási bíróság ennek körében az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének első bekezdésére és az EJEE 17. cikkére hivatkozik, amely megtiltja a joggal és szabadsággal való visszaélést. Mivel azonban az EJEE nem közvetlenül kötelező az Unióra,[43] az Alapjogi Charta megfelelő rendelkezései, tehát a 17. és 54. cikk, valamint az uniós jog megfelelő általános jogelvei bírnak jelentőséggel.

161. Mindazonáltal nem nyilvánvaló, hogy mennyiben állhat fenn alapvető jogokkal való – a Charta 54. cikke értelmében vett – visszaélés.

162. Ennélfogva csak a Charta 17. cikkében védelemben részesített tulajdonhoz való jogot és a megfelelő általános jogelvet kell vizsgálni. A 17. cikk által nyújtott védelem nem terjed ki egyszerű kereskedelmi érdekekre vagy lehetőségekre, amelyek esetlegessége magának a gazdasági tevékenységnek a lényegéhez tartozik, hanem olyan vagyoni értékű jogokra terjed ki, amelyekből a jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja.[44]

163. Ez azonban kizárt az ingyenes kiosztások 2011/278 határozat 10. cikke alapján történő előzetes kiszámítása körében. Ezek nem teremthetnek megszerzett jogi helyzetet, mivel a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdése csökkentésre ad lehetőséget.

42 — Lásd például: Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 62. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont).

43 — Kamberaj-ítélet (C-571/10, EU:C:2012:233, 60. pont); Åkerberg Fransson-ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 44. pont); 2/13 vélemény (EU:C:2014:2454, 179. pont).

44 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 34. pont).

164. Ezen a laziói regionális közigazgatási bíróságnak az EJEB azon ítélkezési gyakorlatára való hivatkozásai sem képesek változtatni, amely szerint a tulajdonnak az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének első bekezdése szerinti védelme a valamely vagyontárgy megszerzéséhez fűződő jogos elvárásokat is magában foglalhatja.[45] Jóllehet az 52. cikk (3) bekezdése értelmében a Charta 17. cikkének tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEB által értelmezett EJEE szerinti tulajdonjogéval,[46] de az a körülmény, hogy az előzetes számítás korrekciós tényezővel csökkenthető, kizárja a jogos bizalmat.[47]

165. A korrekciós tényező tehát nem sérti a tulajdonhoz való alapvető jogot.

F – *A 2013/448 határozat elfogadásának eljárásáról*

166. A Borealis Polyolefine ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdéssel, a Dow Benelux ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel és az Esso Italiana ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett hatodik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok lényegében azt szeretnék megtudni, hogy érvénytelen-e a korrekciós tényező meghatározása azért, mert a Bizottság nem az 1999/468 határozat 5a. cikke szerinti ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás alapján fogadta el a 2013/448 határozatot.

167. E kérdések arra tekintettel merülnek fel, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság elfogadhat ugyan végrehajtási intézkedéseket, ennek során azonban az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást kell alkalmaznia. Ezen eljárás a Bizottság ellenőrzését szolgálja a kvázi jogalkotási hatáskörök gyakorlása során. Ez egyrészt a tagállamok képviselőiből álló szabályozási bizottság bevonása, másrészt pedig a Parlament és a Tanács későbbi beavatkozási lehetősége útján valósul meg.

168. A Bizottság ezen eljárással összhangban fogadta el a 2011/278 határozatot, és e határozat 15. cikkének (3) bekezdésében – a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdése alapján – szabályozta a korrekciós tényező kiszámításainak módszereit. A korrekciós tényező mennyiségi meghatározására viszont a 2013/448 határozat 4. cikkének és II. mellékletének elfogadása útján került sor bármiféle különleges eljárás alkalmazása *nélkül*.

169. A 2013/448 határozat 4. cikke és II. melléklete elfogadásának közvetlen jogalapja a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdése, amelynek értelmében a Bizottság meghatározza a korrekciós tényezőt. Jóllehet a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdésére nem hivatkozik kifejezetten a 2013/448 határozat preambuluma jogalapként, de ehelyett kifejezetten jogalapként említi azt a 2013/448 határozat 4. cikke.[48]

170. A 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdése azonban nem szabályozott a korrekciós tényező meghatározására vonatkozó különleges eljárási módozatokat. A Bizottságnak ezért főszabály szerint lehetősége volt a 2013/448 határozat 4. cikkének egyszerű elfogadására.

171. Az eljárás egyes résztvevői azonban kifogásolják, hogy a Bizottság a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdésével tiltott módon saját magát hatalmazta fel a korrekciós tényező meghatározására, vagy legalábbis megkerülte az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást.

45 — EJEB, például 2004. szeptember 28-i Kopecký kontra Szlovákia ítélet (44912/98. sz. kereset, *Ítéletek és határozatok tára*, 2004-IX., 35. pont); 2013. június 25-i Gáll kontra Magyarország ítélet (49570/11. sz. kereset, 33. és 34. pont).

46 — Lásd ebben az értelemben: Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve ítélet (C-562/13, EU:C:2014:2453, 47. pont); Minister for Justice and Equality ítélet (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, 56. és 57. pont).

47 — Lásd: EJEB, 2005. október 6-i Maurice kontra Franciaország ítélet (11810/03. sz. kereset, *Ítéletek és határozatok tára*, 2005-IX., 65. és 66. pont).

48 — Ezzel a jogalap indokolásban való azonosításának követelményei is teljesültek, lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (45/86, EU:C:1987:163, 9. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 56. pont).

172. Először azt kell megvizsgálni, hogy a Bizottságnak lehetősége volt-e arra, hogy saját maga szolgáltasson jogalapot a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdésével a 2013/448 határozat 4. cikkének elfogadásához.

173. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében a Bizottság végrehajtási intézkedéseket fogad el a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására vonatkozóan. A 2011/278 határozat ilyen végrehajtási intézkedés. Mivel a korrekciós tényező meghatározására a 15. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazás szintén a végrehajtást szolgálja, az ilyen jellegű végrehajtási intézkedések főszabály szerint létrehozhatnak ilyen jogalapot.

174. Az EUMSZ 290. és az EUMSZ 291. cikkből azonban korlátozások eredhetnek a végrehajtási intézkedések tartalmára nézve.

175. Az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. Ez az úgynevezett felhatalmazáson alapuló jogalkotás.

176. Az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése értelmében viszont abban az esetben, ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra (illetve különleges esetekben a Tanácsra).

177. A 2013/448 határozat e két kategória egyikébe történő besorolását az nehezíti, hogy a Bizottság e határozatot sem felhatalmazáson alapuló jogi aktusként, sem végrehajtási intézkedésként nem jelöli meg, holott az EUMSZ 290. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 291. cikk (4) bekezdése megköveteli a megfelelő megjelölést. Jelen esetben mindazonáltal nem vélem elég súlyosnak ezen eljárási hibát ahhoz, hogy az a határozat megsemmisítését indokolja, mert annak szabályozási összefüggéséből és tartalmából kellő egyértelműséggel kiderül, hogy végrehajtási intézkedésről van szó. [49]

178. A Bizottság végrehajtási intézkedés elfogadására irányuló szándékát támasztja alá már az a körülmény is, hogy a 2013/448 határozat a 2011/278 határozaton alapul. Felhatalmazáson alapuló jogi aktus ugyanis az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében csak jogalkotási aktuson alapulhat. Az EUMSZ 289. cikk értelmében ezek esetében a Szerződések alapján a Parlament és a Tanács által elfogadott jogi aktusokról, nem pedig a Bizottság jogi aktusairól van szó. Az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése értelmében ellenben végrehajtási hatáskörök pusztán „kötelező erejű jogi aktus”, tehát a Bizottság jogi aktusai – mint amilyen a 2011/278 határozat – útján is átruházhatók.

179. A 2013/448 határozat 4. cikkének és II. mellékletének tartalma megerősíti a végrehajtási intézkedésnek való minősítést.

180. Az érintett intézménynek az EUMSZ 291. cikk szerinti végrehajtási hatáskörök gyakorlásának keretében pontosítania kell az alap-jogiaktus tartalmát annak biztosítása érdekében, hogy azt az összes tagállamban egységes feltételek szerint hajtsák végre. [50] Az ilyen *pontosítás* akkor mozog megengedett kereteken belül, ha a végrehajtási aktus rendelkezései egyrészt tiszteletben tartják az alap-jogiaktus

49 — Lásd analógia útján: a Bíróság ítélkezési gyakorlata a jogalap megjelölésével mint az indokolási kötelezettség részével kapcsolatban a Bizottság kontra Tanács ítéletben (45/86, EU:C:1987:163, 9. pont); a Bizottság kontra Tanács ítéletben (C-370/07, EU:C:2009:590, 56. pont).

50 — Lásd: Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 39. pont); Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 43. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-88/14, EU:C: 2015:499, 30. pont).

által elérni kívánt alapvető általános célkitűzéseket, másrészt annak végrehajtásához szükségesek vagy hasznosak.[51] Az alap-jogiaktus azonban nem módosítható vagy egészíthető ki, még nem alapvető rendelkezései tekintetében sem.[52] Erre ugyanis csak az EUMSZ 290. cikkel összhangban hatalmazható fel a Bizottság.

181. A korrekciós tényezőnek a 2013/448 határozat 4. cikkének és II. mellékletének elfogadása útján történő meghatározása nem módosította a 2011/278 határozatot, sem a 2003/87 irányelvet. E jogi aktusok szövegébe nem történt beavatkozás, ellenkezőleg, azok normatív tartalma változatlan maradt.[53] Kiegészítésre sem került sor. A Bizottság ugyanis nem a 2013/448 határozattal hozta létre a korrekciós tényezőt. Azt már a 2003/87 irányelv rögzítette, és a 2011/278 határozat tovább pontosította.

182. A korrekciós tényező mennyiségi meghatározása sokkal inkább az e tekintetben már szabályozott számítási módszerek alkalmazásának eredményét jelenti, és ezáltal a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdését, valamint a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdését hajtja végre. Mivel ezzel összefüggésben az Unió-szerte egységes meghatározás iránti igényt is kétségtelenül el kell ismerni, a 2013/448 határozat 4. cikkének és II. mellékletének elfogadása esetében az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó végrehajtási intézkedésről van szó.

183. A Bizottság végrehajtási intézkedései tekintetében az EUMSZ 291. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Parlament és a Tanács előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.

184. E szabályokat és általános elveket a 182/2011/EU rendelet[54] rögzíti. Az mindazonáltal nem támaszt kötelező eljárási követelményeket, mivel az 1. cikk értelmében e szabályok és elvek (csak) abban az esetben alkalmazandók, ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus előírja a végrehajtási jogi aktusok Bizottság általi elfogadásának tagállami ellenőrzését.

185. A Bizottság ezért felhatalmazhatta saját magát a 2011/278 határozat 15. cikkének (3) bekezdésével a korrekciós tényező meghatározására, anélkül, hogy további ellenőrzési eljárást kellett volna előírnia.

186. Mivel a korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikkében és II. mellékletében történő meghatározása az EUMSZ 291. cikk értelmében vett végrehajtási intézkedés, az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás megkerülésére vonatkozó kifogásra is könnyen válasz adható.

187. A 2003/87 irányelv 10a. cikke (1) bekezdésének második albekezdése ugyanis csak az irányelv nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányuló intézkedésekhez követeli meg ezt az eljárást. A fenti megállapítások alapján azonban éppen nem erről van szó.

188. Az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás alkalmazásának elmulasztására vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata nem tárt fel tehát olyan tényezőt, ami kétségbe vonná a korrekciós tényező 2013/448 határozat 4. cikke és II. melléklete általi meghatározásának jogszerűségét.

51 — Lásd: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 46. pont).

52 — Lásd: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 45. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-88/14, EU:C:2015:499, 31. pont).

53 — Lásd továbbá: Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-88/14, EU:C: 2015:499, 44. pont).

54 — A Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 55., 13. o.).

G – *A közvetlenül az uniós bíróságokhoz való fordulás lehetőségéről*

189. Első kérdésével azt kérdezi az államtanács, hogy az olyan meglévő ipari létesítmények üzemeltetői, amelyekre 2013 óta alkalmazandók a 2003/87 irányelv kibocsátáskereskedelemre vonatkozó szabályai, nyilvánvalóan keresetet indíthattak-e az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésével összhangban a Törvényszék előtt a 2013/448 határozatban foglalt korrekciós tényező megsemmisítése iránt.

190. E kérdés arra az állandó ítélkezési gyakorlatra vonatkozik, amely szerint valamely fél azon jogának elismerése, hogy valamely uniós jogi aktus érvénytelenségére hivatkozzon a nemzeti bíróságok előtt, feltételezi, hogy a fél nem jogosult az EUMSZ 263. cikk alapján az említett jogi aktus elleni közvetlen kereset benyújtására az uniós bíróságok előtt.[55] Annak elismerése ugyanis, hogy valamely jogalany, akinek minden kétséget kizáróan lett volna kereshetőségi joga az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében valamely uniós jogi aktus ellen megsemmisítés iránti kereset keretében, az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében foglalt keresetindítási határidő lejárta után a nemzeti bíróság előtt kifogásolhatja ugyanezen jogi aktus érvénytelenségét, egyenértékű lenne e jogalany azon lehetőségének elismerésével, hogy megkerülhesse azt a végleges jelleget, amelyet az említett jogi aktus a keresetindítási határidők lejártát követően ölt magára.[56]

191. Ezért kétséges lenne a korrekciós tényező 2013/448 határozatban történő meghatározásának érvényességére vonatkozó, már megvizsgált kérdések relevanciája, ha az alapeljárásokban felperesként eljáró vállalkozások keresetet nyújthattak volna be az uniós bíróságokhoz, és e keresetindítási jog nyilvánvalóan fennállt volna. Bemutatom azonban, hogy nem ez a helyzet.

192. Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében bármely természetes vagy jogi személy eljárást indíthat a neki címzett (első fordulat) vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok (második fordulat) ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket (harmadik fordulat).

193. Az alapeljárásokban felperesként eljáró vállalkozások nem indíthatnak eljárást az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első vagy harmadik fordulata alapján. A 2013/448 határozatnak nem ők, hanem az 5. cikk értelmében a tagállamok a címzettjei. A 4. cikkben meghatározott korrekciós tényező pedig a tagállamok végrehajtási intézkedéseit igényli, mégpedig az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek már ideiglenesen kiszámított mennyiségének kiigazítását.

194. A felperes vállalkozások ezért csak az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulata alapján indíthatnak eljárást az uniós bíróságok előtt a 2013/448 határozat ellen. Ennek az a feltétele, hogy a határozat közvetlenül és személyükben érintse őket.

195. Azon alanyok, akik nem címzettjei egy határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti őket.[57]

55 — TWD Textilwerke Deggendorf ítélet (C-188/92, EU:C:1994:90, 23. pont); Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 41. pont); Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português ítélet (C-667/13, EU:C:2015:151, 28. pont).

56 — TWD Textilwerke Deggendorf ítélet (C-188/92, EU:C:1994:90, 18. és 24. pont); Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 41. pont); Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português ítélet (C-667/13, EU:C:2015:151, 28. pont).

57 — Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17, 238. o.); Sahlstedt és társai kontra Bizottság ítélet (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 26. pont); Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 57. pont); T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13P, EU:C:2015:284, 63. pont).

196. A korrekciós tényező potenciálisan mindenkit érint ugyan, mivel olyan létesítményekre is alkalmazandó, amelyek újonnan csatlakoznak a kibocsátásiegység-kereskedelmi rendszerhez. Az azonban, hogy valamely vitatott rendelkezés – mivel valamennyi érdekelt gazdasági szereplőre alkalmazandó – jellegénél és hatályánál fogva általános érvényű, még nem zárja ki, hogy közülük egyeseket személyükben is érinthet.[58]

197. Jelen esetben körülhatárolható az érintettek köre, mégpedig a már meglévő ipari létesítmények. Ezek tekintetében előzetesen kiszámították, hogy hány kibocsátási egységet kell ingyenesen kiosztani részükre, és ezt az előzetes mennyiséget a korrekciós tényező alkalmazásával csökkentik. A 2003/87 irányelv 4. cikke értelmében ezen túlmenően a kereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó minden létesítménynek üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó engedéllyel kell rendelkeznie.

198. Mindazonáltal nem túl egyértelmű az azon kérdéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat, hogy személyükben érintettek-e egy ilyen körülhatárolható kör tagjai.

199. A Bíróság egyrészt megállapította, hogy ha valamely határozat annak elfogadásakor a csoport tagjaira jellemző szempontok alapján azonosított vagy azonosítható személyek csoportját érinti, e személyeket e jogi aktus azért érintheti személyükben, mert gazdasági szereplők meghatározott köréhez tartoznak.[59] Ez különösen így van abban az esetben, ha a határozat az egyén által az *elfogadását megelőzően* megszerzett jogokat módosítja.[60]

200. Hollandia álláspontjával ellentétben azonban az érintett létesítmények tulajdonosai nem szereztek kibocsátási egységeket a korrekciós tényezőről való döntés előtt, mivel a kibocsátási egységek előzetes kiszámítása a 2011/278 határozat 10. cikkének (2) bekezdése és 15. cikke (2) bekezdésének e) pontja értelmében ideiglenes jellegű volt.[61] Amint azt a Bizottság helyesen kifejti, a vállalkozások kibocsátási jogainak meghatározásához sokkal inkább először a korrekciós tényező meghatározására van szükség. E tekintetben eltér a jelen helyzet például a Codorniu-ítéletben szereplő helyzettől, amely ítélet tárgyát egy fennálló védjegyjogokba beavatkozó szabályozás képezte,[62] vagy az Infront-ítéletben szereplő helyzettől, amely ítéletben sportesemények televíziós közvetítésének fennálló jogairól volt szó.[63]

201. Ezért az ellentétes ítélkezési gyakorlatot kell figyelembe venni. Abban a Bíróság megállapította, hogy az a körülmény, hogy a jogalanyok, akikkel szemben valamely intézkedés érvényesül, szám szerint vagy akár egyedileg többé-kevésbé pontosan meghatározhatók, semmi esetre sem jelenti, hogy e jogalanyokat ezen intézkedés által személyükben érintettnek kell tekinteni, amennyiben csupán az állapítható meg, hogy az intézkedés a benne meghatározott objektív jogi vagy ténybeli helyzet folytán alkalmazandó.[64] A Törvényszék ezt úgy értelmezi, hogy a szűk körhöz való tartozás az érintett személyt nem egyénítheti, ha e kör a vitatott szabályozás által létrehozott rendszer természetéből következik.[65]

58 — Sahlstedt és társai kontra Bizottság ítélet (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 29. pont).

59 — Sahlstedt és társai kontra Bizottság ítélet (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 30. pont).

60 — Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59. pont).

61 — Lásd a fenti 163. pontot.

62 — Codorniu kontra Tanács ítélet (C-309/89, EU:C:1994:197, 21. és 22. pont).

63 — Bizottság kontra Infront WM ítélet (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 73–77. pont).

64 — Sahlstedt és társai kontra Bizottság ítélet (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 31. pont); Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 58. pont); T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 64. pont).

65 — A Törvényszék T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélete (T-279/11, EU:T:2013:299, 84. pont).

202. A Bíróság ezért legutóbb kizárta a személyes érintettséget egy rendkívül hasonló ügyben. Ennek esetében egy odaítélési együttható megállapításáról volt szó, amelyet egy bizonyos időszakban benyújtott kérelmekre a cukorpiac területén alkalmaztak. Bár a kérelmezők köre emiatt pontosan meghatározott volt,[66] az együtthatót mégis csak a rendelkezésre álló mennyiség és a kérelmezett mennyiség függvényében számították ki, figyelmen kívül hagyva az egyéni kérelmek tartalmát vagy a kérelmezők sajátos helyzetét.[67]

203. Jelen esetben is pontosan ez a helyzet: a korrekciós tényezőt a tagállamoknak az ipari létesítmények elismert szükségletére vonatkozó adatai alapján számítják ki a referenciaértékekkel és az ipari plafonnal összhangban, figyelmen kívül hagyva az egyes létesítmények helyzetét. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján ezért a gazdasági szereplők körülhatárolható köre ellenére el kell utasítani a személyes érintettséget. Nem állt fenn tehát keresetindítási jog.

204. Függetlenül attól, hogy a Bíróság osztja-e ezen álláspontot, e vita azt mutatja, hogy semmiképpen sem állt fenn nyilvánvalóan az uniós bíróságok előtti esetleges keresetindítási jog. Azzal tehát nem lennének ellentétesek a korrekciós tényező érvényességére vonatkozó kérdések.

205. A Dow Benelux ügyben előterjesztett első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az olyan létesítmények üzemeltetői, amelyekre 2013 óta alkalmazandók a 2003/87 irányelv kibocsátáskereskedelemre vonatkozó szabályai, az említett irányelv 10a. cikkének (3) bekezdése értelmében vett létesítmények üzemeltetői és az új belépők kivételével, nem indíthattak nyilvánvalóan keresetet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésével összhangban a Törvényszék előtt a 2013/448 határozat megsemmisítése iránt annyiban, amennyiben az meghatározza a korrekciós tényezőt.

H – *A 2013/448 határozat jogellenességének következményeiről*

206. Hetedik kérdésével azt szeretné megtudni a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság), hogy kizárja-e a korrekciós tényező érvénytelenségének megállapítása annak alkalmazását. Arról van tehát szó, hogy bármiféle csökkentés nélkül kapják-e meg a létesítmények az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek előzetesen kiszámított mennyiségét a korrekciós tényező Bíróság általi megsemmisítése esetén.

207. E kérdés azért merül fel, mert fent megállapítottam, hogy érvénytelen a 2013/448 határozat 4. cikke és II. melléklete. A Bíróság megfelelő ítélete ugyanolyan visszaható hatállyal bír, mint a megsemmisítést kimondó ítélet.[68] Az érvénytelenség megállapítása valamennyi nemzeti bíróság számára elegendő jogalap ahhoz, hogy az érintett jogi aktust az általa meghozandó intézkedéseknél is érvénytelennek tekinthesse.[69]

208. Ezért feltételezhetnénk, hogy a korrekciós tényező megsemmisítése után az előzetes számításnak megfelelő mértékű, végleges, csökkentés nélküli kiosztásnak kell történnie. Ennek eredményeként a létesítmények a 2013 és 2015 közötti évekre évente 6–10%-kal több ingyenes kibocsátási egységet kapnának. Nem zárható ki, hogy ez a kiegészítő jellegű kiosztás legalábbis a múlt tekintetében összességében a kibocsátási egységek teljes mennyiségének megfelelő növelését tenné szükségessé, mivel a nem ingyenesen kiosztott kibocsátási egységeket valószínűleg már elárverezték. A későbbi években még nagyobb lenne a további ingyenes kibocsátási egységek mennyisége, ezek azonban kivehetők lennének az árverésre bocsátandó kibocsátási egységek mennyiségéből.

66 — Pontosító jelleggel a Törvényszék T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélete (T-279/11, EU:T:2013:299, 81. pont).

67 — T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 65. és 66. pont).

68 — Roquette Frères ítélet (C-228/92, EU:C:1994:168, 17. pont); Centre d'exportation du livre français ítélet (C-199/06, EU:C:2008:79, 61. és 63. pont).

69 — International Chemical Corporation ítélet (66/80, EU:C:1981:102, 13. pont); Fratelli Martini és Cargill végzés (C-421/06, EU:C:2007:662, 54. pont).

209. Az ilyen további ingyenes kiosztások nyilvánvalóan aránytalanok lennének. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekre a jelen indítványban adni javasolt válasz szerint ugyanis nem túl alacsony, hanem túl magas volt az ingyenes kiosztás. [70]

210. Németország a korrekciós tényező érvénytelensége következményeinek ezen értelmezésével szemben egyébként arra hivatkozik, hogy a korrekciós tényező meghatározása a végleges kiosztás feltétele. Ebben az esetben annak megsemmisítése megkérdőjelezné az eddigi végleges kiosztások jogalapját, és meggátolná a jövőbeni végleges kiosztásokat. Ez jelentősen korlátozhatja a rendszer működőképességét.

211. Végső soron azonban nem bírhat jelentőséggel a korrekciós tényező hiányának hatása. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az Unió hatáskörrel rendelkező intézményei kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket a megállapított jogsértés megszüntetése érdekében, ha az EUMSZ 267 cikk alapján indított eljárás keretében a Bíróság megállapítja valamely uniós hatóság által elfogadott aktus jogellenességét. Analógia útján ilyen esetben is alkalmazandó a megsemmisítést kimondó ítéletek kapcsán az EUMSZ 266. cikkben megállapított kötelezettség. [71]

212. A korrekciós tényező megsemmisítése ezért csak átmeneti jellegű lenne. A Bizottságnak hamarosan újból meg kellene határoznia azt a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről hozandó döntés fényében.

213. Az újabb bizottsági határozat elfogadásáig előálló jogbizonytalanság elkerülése érdekében ezért a Bíróságnak – amint azt a Bizottság másodlagosan kérte – a korrekciós tényező megsemmisítésével együtt már egy átmeneti szabályozást is meg kell állapítania. A Bíróság ugyanis abban az esetben, ha ezt a jogbiztonságon alapuló kényszerítő erejű megfontolások indokolják, az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján – amely analógia útján alkalmazandó az EUMSZ 267. cikk szerinti azon előzetes döntéshozatali eljárásokban is, amelyek az Európai Unió intézményei által elfogadott jogi aktusok érvényességének vizsgálatára irányulnak – mérlegelési jogkörrel rendelkezik arra, hogy minden egyedi esetben megjelölje az érintett jogi aktusnak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak. [72]

214. Ezért az eddigi korrekciós tényező joghatásait legalább annak újbóli meghatározásáig fenn kell tartani.

215. Ezen túlmenően a Bíróságnak messzemenően ki kell zárnia azt is, hogy az új korrekciós tényező alapján módosítani kell a már elvégzett és a korrekciós tényező újbóli meghatározása előtt még elvégzendő kiosztásokat.

216. Az ítélet hatályának ilyen korlátozására lehetőség van abban az esetben, amikor egyrészt az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata áll fenn, másrészt pedig úgy tűnik, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat az uniós rendelkezések hatályát illető objektív és jelentős bizonytalanság az uniós szabályozásnak meg nem felelő magatartásra indította, és amely bizonytalansághoz esetleg maguk a tagállamok vagy a Bizottság magatartása is hozzájárult. [73]

70 — Lásd a fenti 110. és azt követő pontokat.

71 — FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 123. pont); Régie Networks ítélet (C-333/07, EU:C:2008:764, 124. pont).

72 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-22/96, EU:C:1998:258, 42. pont); Régie Networks ítélet (C-333/07, EU:C:2008:764, 121. pont).

73 — Bidar-ítélet (C-209/03, EU:C:2005:169, 69. pont); Richards-ítélet (C-423/04, EU:C:2006:256, 42. pont).

217. Ezek a feltételek a jelen esetben teljesülnek. A visszaható hatályú *csökkentés* ugyanis nagyszámú létesítményüzemeltető esetében sértené a végleges kiosztás tartósságába vetett jogos bizalmukat. A Bíróság ítélete és az új korrekciós tényező elfogadása közötti időszakban pedig vétlenül lennének kitéve költségkockázatnak, ha a jövőbeni ingyenes kiosztásokra későbbi csökkentések lehetősége mellett kerülne sor.

218. Ha azonban a Bíróság ebben a formában időben korlátozza a megfelelően kiszámított korrekciós tényező alkalmazását, akkor a Bizottságnak azt mielőbb meg kell határoznia. A Bíróságnak tehát határidőt kell szabnia a Bizottság számára. Egy év e tekintetben ésszerűnek tűnik.

V – Végkövetkeztetések

219. Mindezek alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság a C-191/14. és C-192/14., C-295/14., valamint C-389/14., C-391/14–C-393/14. sz. ügyeket ítélethozatal céljából egyesíti.

2) Az olyan létesítmények üzemeltetői, amelyekre 2013 óta alkalmazandók a 2003/87/EK irányelv szabályai, az említett irányelv 10a. cikkének (3) bekezdése értelmében vett létesítmények üzemeltetői és az új belépők kivételével, nem indíthattak nyilvánvalóan keresetet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésével összhangban az Európai Unió Törvényszéke előtt a 2013/448/EU határozat megsemmisítése iránt annyiban, amennyiben az meghatározza az egységes, ágazatközi korrekciós tényezőt.

3) A Bíróság megsemmisíti a 2013/448 határozat 4. cikkét és II. mellékletét.

4) A 2013/448 határozat 4. cikkének és II. mellékletének joghatásait fenn kell tartani a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (5) bekezdése és a 2011/278/EU határozat 15. cikkének (3) bekezdése alapján meghozandó új határozatnak legfeljebb egyéves ésszerű határidőn belül a Bizottság által történő elfogadásáig. Ezen új határozat nem alkalmazható az elfogadása előtti kiosztásokra.