



Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. április 16.¹

C-105/12–C-107/12. sz. egyesített ügyek

Staat der Nederlanden
kontra
Essent NV és Essent Nederland BV (C-105/12)
Eneco Holding NV (C-106/12)
Delta NV (C-107/12)

(a Hoge Raad der Nederlanden [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Energiaelosztórendszer-üzemeltetők — Teljes privatizációs tilalom — Tulajdoni rend — Energiaelosztórendszer-üzemeltetőket és villamosenergia-kereskedelemmel, -ellátással vagy termeléssel foglalkozó társaságokat is magában foglaló csoportok létrehozásának tilalma — A harmadik tevékenységeknek az energiaelosztórendszer-üzemeltetők vonatkozásában előírt tilalma — A tőke szabad mozgása — Korlátozások — Igazolás — Arányosság — Úgynevezett »tisztán gazdasági jellegű« igazolás — Torzulásmentes verseny”

I – Bevezetés

1. A Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) a Bíróságtól az EUMSZ 63. cikk és az EUMSZ 345. cikk értelmezését kéri a Staat der Nederlanden és az Essent NV és Essent Nederland BV (C-105/12. sz. ügy) (a továbbiakban együttesen: Essent), valamint az Eneco Holding NV (C-106/12. sz. ügy) és a Delta NV (C-107/12. sz. ügy) (a továbbiakban együttesen: társaságok) – azaz Hollandiában a villamosenergia- és a gázelosztással foglalkozó különféle társaságok – között, az ezen ágazatokra alkalmazandó holland jogszabályok több rendelkezése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében.

2. A Bíróság által egyesített e három ügyben a Hoge Raad der Nederlanden három kérdést terjesztett elő előzetes döntéshozatalra:

- az első kérdés a holland jogszabályok által előírt „privatizációs tilalomnak” az EUMSZ 345. cikkre tekintettel történő vizsgálatára vonatkozik, amely tilalom megakadályozza, hogy a villamosenergia- és a gázelosztórendszer-üzemeltetők² magánszemélyek ellenőrzése alá kerüljenek;
- a második kérdés a holland jogszabályok által előírt másik két tilalomnak a tőke szabad mozgására tekintettel történő értékelésére vonatkozik, amelyekkel ellentétes, hogy az ilyen elosztórendszer-üzemeltetők Hollandiában villamosenergia- vagy gáztermeléssel, -ellátással

¹ — Eredeti nyelv: francia.

² — E körülmények között a „rendszer” és a „rendszer-üzemeltető” fogalma mindig a hollandiai villamosenergia- és a gázelosztórendszer-üzemeltetőkre vonatkozik. Kifejezetten említésre kerül, amennyiben átviteli rendszerről van szó.

vagy -kereskedéssel foglalkozó vállalkozásokhoz (a továbbiakban: energiaszolgáltató társaságok) kapcsolódjanak (a továbbiakban: csoporttilalom), vagy hogy rendszer-üzemeltetés-idegen tevékenységet folytassanak (a továbbiakban: harmadik tevékenységek tilalma), és

- a harmadik kérdés azon „közérdeken alapuló nyomós okok” fennállását érinti, amelyek igazolják a tőke szabad mozgásának korlátozását annyiban, amennyiben a második kérdésben foglalt csoporttilalom és harmadik tevékenységek tilalma a szabadság korlátozásának minősül.

3. A jelen ügyekben ismét az EUM-Szerződés – és különösen egy stratégiai fontosságú gazdasági ágazat liberalizációs intézkedéseinek – vonatkozásában az EUMSZ 345. és az EUMSZ 63. cikk közötti kapcsolat értelmezését kéri a Bíróságtól. Ugyanakkor a jelen ügyek bizonyos sajátossággal rendelkeznek a „golden shares”-re vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapjául szolgáló ügyekhez viszonyítva. Egyrészt nem részleges privatizációról van szó, hanem a privatizáció tilalmáról, amely a köztulajdonban lévő, „zárt térben” működő elosztórendszer-üzemeltetőkre vonatkozó tulajdoni rend és a villamosenergia- vagy gáztermeléssel, -értékesítéssel vagy -kereskedéssel foglalkozó, magántulajdonba is adható vállalkozásokra vonatkozó tulajdoni rend egyértelmű szétválasztásában jelenik meg. Másrészt a szóban forgó tilalmak nem a közjogi személyeknek kiváltságot biztosító, eltérést engedő magánjogi mechanizmuson alapulnak. Végül a vitatott holland jogi rendelkezések nemcsak nemzeti szintű spontán fellépésből adódnak, hanem az Európai Unió által kezdeményezett liberalizációs politikába illeszkednek, amely az energiaátviteli- és elosztórendszer-üzemeltetők és -felhasználók szétválasztását előíró irányelvek elfogadásában tükröződik.

4. E tekintetben hasznos először is pontosítani, hogy bár a 2003-as második energiacsomag két irányelve, azaz a 2003/54/EK irányelv³ és a 2003/55/EK irányelv⁴ és a 2009-es harmadik energiacsomag irányelvei, azaz a 2009/72/EK irányelv⁵ és a 2009/73/EK irányelv⁶ nem képezik tárgyát az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek, azok mégis jelentőséggel bírnak. Ugyanis meghatározzák a liberalizációnak a közösségi jogalkotó által 2003. év és a 2009. év között kívánt mértékét, amelyet – a társaságok állítása szerint – nem haladhatják meg a tagállamok az alapvető szabadságokat érintő uniós jogszabályok sérelme nélkül. Egyébiránt ezen irányelvek jelentős meghatározásokat tartalmaznak a jelen ügyek kereteinek definiálása tekintetében.

II – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. Az EUM-Szerződés

5. Az EK 63. cikk (1) bekezdése értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.

6. Az EUMSZ 345. cikk előírja, hogy a Szerződés semmilyen módon nem sérti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendre vonatkozó szabályokat.

3 — A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 176., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 211. o.).

4 — A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/55/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 176., 57. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 230. o.).

5 — A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 211., 55. o.).

6 — A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 211., 94. o.).

2. A 2003/54 és a 2003/55 irányelv

7. A villamos energiáról szóló 2003/54 irányelv és a földgázról szóló 2003/55 irányelv az energiaágazat liberalizációja érdekében elfogadott második energiacsomag részét képezi. A villamos energiára vonatkozó szabályok lényegében megegyeznek a gázra vonatkozó szabályokkal. Az ismétlések elkerülése végett csak a villamos energiára vonatkozó rendelkezések kerülnek említésre.

8. A 2003/54 irányelv (6)–(8) és (10) preambulumbekkezdése előírja:

- „(6) A verseny működéséhez megkülönböztetéstől mentes, átlátható és méltányos díjazású hálózati hozzáférésre van szükség.
- (7) A villamos energia belső piacának megvalósítása érdekében elsődleges fontosságú az átviteli- vagy az elosztórendszer-üzemeltetők hálózatához való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés. Az átviteli- vagy elosztórendszer-üzemeltető egy vagy több vállalkozásból állhat.
- (8) A hatékony és megkülönböztetéstől mentes hálózati hozzáférés biztosítása érdekében szükséges, hogy az elosztó- és az átviteli hálózatokat – vertikálisan integrált vállalkozások esetén – külön jogi személyek üzemeltessék. [...]

Szükséges, hogy az átviteli- és az elosztórendszer-üzemeltetők függetlensége garantált legyen, különös tekintettel a villamosenergia-termelésben és -ellátásban meglévő érdekekre. Ennélfogva az átviteli- és az elosztórendszer-üzemeltetőknek, valamint a termelő/ellátó vállalkozásoknak egymástól független irányítási struktúrával kell rendelkezniük.

Fontos azonban megkülönböztetni az említett jogi és a tulajdonosi szétválasztást. A jogi szétválasztás nem feltétlenül von maga után változást az eszközök tulajdonlásában, és nincs akadálya annak sem, hogy hasonló vagy azonos foglalkoztatási feltételeket alkalmazzanak a vertikálisan integrált vállalkozás egészében. Mindemellett azonban szervezeti intézkedéseken keresztül a felelős döntéshozók függetlenségét biztosító, megkülönböztetéstől mentes döntéshozatali eljárást kell kialakítani.

[...]

- (10) Mivel ez az irányelv nem rendelkezik tulajdonjogi kérdésekről, azonban emlékeztetni kíván arra, hogy amennyiben egy vállalkozás villamosenergia-átvitellel vagy -elosztással foglalkozik, és jogi formáját tekintve elkülönül azoktól a vállalkozásoktól, amelyek energiatermeléssel és -ellátással foglalkoznak, a kijelölt rendszer-üzemeltetők lehetnek ugyanazok a vállalkozások, amelyek egyben az infrastruktúra tulajdonosai.”

9. A 2003/54 irányelv 2. cikkének harmadik és ötödik pontjából kitűnik, hogy „átvitel” alatt az irányelv a villamos energia szállítását érti igen nagy feszültségű és nagyfeszültségű, összekapcsolt rendszereken a végső fogyasztókhoz vagy az elosztókhoz való eljuttatás céljából, nem beleértve az ellátást, míg „elosztás” alatt, a villamos energia szállítását érti nagyfeszültségű, középfeszültségű és kisméretű elosztóhálózatokon a fogyasztóhoz való eljuttatás céljából, nem beleértve az ellátást.

10. A 2003/54 irányelv „Az elosztórendszer-üzemeltetők szétválasztás” című 15. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Ha az elosztórendszer-üzemeltető egy vertikálisan integrált vállalkozás része, legalább jogi formájában, szervezeti, valamint döntéshozatali szempontból függetlennek kell lennie a nem az elosztással kapcsolatos, további tevékenységektől. Ezek a szabályok nem keletkeztetnek kötelezettséget arra, hogy az elosztórendszer eszközeit tulajdonjogi szempontból szétválasszák a vertikálisan integrált vállalkozástól.”

11. Az említett irányelv 15. cikkének (2) bekezdése további kötelezettségeket ír elő a vertikálisan integrált vállalkozások vonatkozásában. Különösen az elosztórendszer-üzemeltető irányításában részt vevő személyeknek kell a villamosenergia-termelésért, -elosztásért vagy -ellátásért felelős szervezetektől való függetlenségüket bizonyító biztosítékokat nyújtani, a rendszer-üzemeltetőnek független döntéshozatali jogkörrel kell rendelkeznie, és megfelelőségi programot kell összeállítania a megkülönböztető magatartás kizárása érdekében.

3. A 2009/72 és a 2009/73 irányelv

12. A korábbi irányelvek alkalmazásával elért elválasztás elégtelenségét figyelembe véve és ezen ágazat további liberalizációjának érdekében az uniós jogalkotó a harmadik energiacsomag keretében elfogadta a villamos energia és a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/72 irányelvet és a 2009/73 irányelvet. Időbeli hatályukat tekintve nem bírnak jelentőséggel az alapügyekben, azonban a felek az észrevételeikben hivatkoznak rájuk.

13. A 2009/72 irányelv (11) preambulumbekzdése szerint „[t]ényleges szétválasztás csak úgy érhető el, ha megszűnik a vertikálisan integrált vállalkozások törekvése a versenytársak hálózati hozzáféréssel és beruházásokkal kapcsolatos megkülönböztetésére. A belső érdekellentét feloldására és az ellátás biztonságának megvalósítására egyértelműen eredményes és biztos módszer a tulajdonjog szétválasztása, amelynek során a hálózat tulajdonosát jelölik ki rendszer-üzemeltetőnek és függetlenné teszik az ellátási és termelési érdekektől. Ezért az Európai Parlament a földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeli lehetőségeiről szóló, 2007. július 10-i állásfoglalásában^[7] az átviteli szinten megvalósított tulajdonjogi szétválasztást nevezte az arra legalkalmasabb eszköznek, hogy az infrastrukturális beruházásokat megkülönböztetéstől mentesen ösztönözzék, az új belépőknek tisztességes hálózati hozzáférést biztosítsanak és a piacot átláthatóvá tegyék. A tulajdonjogi szétválasztás értelmében tehát a tagállamoktól meg kell követelni, hogy biztosítsák, hogy ugyanazon személy vagy személyek ne legyenek jogosultak egy termelési vagy ellátási vállalkozás irányításában való részvételre, és ezzel egy időben átvitelirendszer-üzemeltető vagy átviteli rendszer irányítására vagy azokra vonatkozó bármely jog gyakorlására. Fordított viszonylatban is, az átviteli rendszer vagy az átvitelirendszer-üzemeltető irányításában való részvételnek eleve ki kell zárnia a termelési vagy ellátási vállalkozás irányításának vagy az azokra vonatkozó joggyakorlásnak a lehetőségét. Ezekben a korlátokon belül a termelési vagy ellátási vállalkozás részére lehetővé kell tenni, hogy kisebbségi részesedéssel rendelkezzen egy átvitelirendszer-üzemeltetőben vagy az átviteli rendszerben.”

B – A holland jog

14. Az alapügyekre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezések többek között 2004-ben és 2006-ban módosított, a villamosenergia-termelésről, -átvitelről és -értékesítésről szóló, 1998. július 2-i törvényben (Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit; a továbbiakban: 1998. évi Elektriciteitswet)⁸ és a gázátvitelre és az -értékesítésre vonatkozó szabályokról szóló, 2000. június 22-i törvényben (Wet houdende regels omtrent het transport en de levering van gas; a továbbiakban: Gaswet)⁹ találhatók.

15. E törvényeket először a 2004. július 1-jei intervenció és átültető törvény (Interventie- en Implementatiewet)¹⁰ módosította, többek között a második energiacsomag irányelveinek átültetése érdekében.

7 — HL 2008. C 175. E, 206. o.

8 — Stb. 1998., 427. szám.

9 — Stb. 2000., 305. szám.

10 — Stb. 2004., 328. szám.

16. Ezt követően a független rendszer-üzemeltetésről szóló 2006. november 23-i törvény (Wet onafhankelijk netbeheer, a továbbiakban: Won-törvény)¹¹ módosította e törvényeket. Az említett törvény szigorúbb kötelezettségeket vezetett be a rendszer-üzemeltető vonatkozásában, többek között a fent hivatkozott privatizáció tilalmát, a csoporttilalmat és a harmadik tevékenységek tilalmát. Többek között az 1998. évi Elektriciteitswetnek és a Gaswetnek a Won-törvénnyel bevezetett módosításai képezik a felek között a nemzeti bíróság előtti jogvita tárgyát.

17. Ezen aktusok alapján a következő, a jelen ügyben jelentőséggel bíró tilalmak alkalmazandók Hollandiában:

1. A privatizáció tilalma

18. Az 1998. évi Elektriciteitswet 93. cikkével és a Gaswet 85. cikkével összefüggésben értelmezett, a rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló, 2008. február 9-i rendelet¹² (Besluit aandelen netbeheerders) megállapítja a rendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó tulajdoni rendet.

19. A rendszer-üzemeltetőnek minősülő társaságokban fennálló részesedéseknek és a rendszer ellenőrzésének teljes mértékben olyan részvényeseket kell megilletniük, akik az „állami szférába tartozó személyek” körébe tartoznak. A rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló rendelet szerint csak a közjogi szervezetek – mint például a helyi, a tartományi önkormányzatok vagy az állam – vagy az olyan jogi személyek lehetnek tagjai vagy szerezhetik meg rendszer-üzemeltetőben fennálló részesedéseket, amelyek részesedéseivel 100%-ban az állami szférába tartozó tag rendelkezik, ideértve az Essent NV-t¹³, az Eneco Holding NV-t és a Delta NV-t.

20. Következésképpen a rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló rendelet szerint a hálózat vagy a rendszer-üzemeltetőben fennálló részesedések birtoklásában bekövetkezett minden változás engedélyezését meg kell tagadnia a gazdasági miniszternek, ha az átruházás következtében a részesedések nem állami szférába tartozó személyhez kerülhetnek.

2. Csoporttilalom

21. A csoporttilalom az 1998. évi Elektriciteitswet 10b. cikkének (1) bekezdéséből és a Gaswet 2. cikkének (1) bekezdéséből következik.

22. E rendelkezések alapján a rendszer-üzemeltető nem lehet olyan, a holland polgári törvénykönyv (Burgerlijk Wetboek) 2:24b. cikke szerinti csoport tagja, amelynek energiaszolgáltató társaság is a tagjai közé tartozik, azaz Hollandiában villamos energiát vagy gázt termelő, szállító vagy azzal kereskedő jogi személy vagy társaság. Ezt továbbgondolva a csoporttilalommal ellentétes azzal is, hogy valamely rendszer-üzemeltető részesedéssel rendelkezzen energiaszolgáltató társaságban vagy valamely olyan csoport tagjában, amely csoportnak energiaszolgáltató társaság is a tagjai közé tartozik. Fordítva, energiaszolgáltató társaság nem rendelkezhet részesedéssel rendszer-üzemeltetőben vagy olyan csoport tagjában, amelynek rendszer-üzemeltető is tagja.

11 — Stb. 2006., 614. szám.

12 — Stb. 2008., 62. szám.

13 — Lásd a jelen indítvány 27. pontját.

23. Az említett tilalom szerint az energiaellátással foglalkozó vertikálisan integrált vállalkozásokat egyrészt rendszer-üzemeltetéssel foglalkozó, másrészt pedig a villamosenergia-termelésért, -ellátásért és -kereskedelmért felelős részre kell szétválasztani, azaz egy vagy több rendszer-üzemeltető és energiaszolgáltató társaságra. Valamely rendszer-üzemeltető és az ahhoz kapcsolódó, azzal egy csoportba tartozó társaságok ugyanis nem tartozhatnak olyan csoporthoz, amelynek energiaszolgáltató társaságok is a tagjai közé tartoznak. A szétválasztási kötelezettségre a kérdést előterjesztő bíróság „szétválasztási követelményként” hivatkozik.

3. Harmadik tevékenységek tilalma

24. A harmadik tevékenységek tilalmát az 1998. évi Elektriciteitswet 17. cikkének (2)–(4) bekezdése és a Gaswet 10b. cikkének (2)–(4) bekezdése írja elő.¹⁴ Három részből áll.

25. Először is az elosztórendszer-üzemeltető és az ahhoz kapcsolódó csoporthoz tartozó társaságok nem teljesíthetnek olyan ügyleteket, vagy nem folytathatnak olyan tevékenységeket, amelyek összeütközésbe kerülhetnek a rendszer-üzemeltetési érdekekkel. Ezt követően e tilalom alapján a csoporthoz tartozó vállalkozás nem folytathat olyan tevékenységeket, amelyek nincsenek szoros kapcsolatban az infrastruktúra alapfeladataival. Végül a harmadik tevékenységek tilalma megakadályozza azt is, hogy a rendszer-üzemeltető a hálózati vállalkozás tevékenységeinek javára pénzügyi biztosítékot nyújtson, vagy hogy kezességet vállaljon az elosztórendszer-üzemeltető más részeinek tartozásaiért.

III – Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

A – A ténybeli háttér

26. A holland kormány észrevételeiből kitűnik, hogy a Won-törvény 2006-os hatálybalépésekor három típusú vállalkozás folytatott tevékenységet a holland energiapiacra. Az első típus olyan vállalkozásokat érintett, amelyek csak a villamosenergia- vagy a gáztermelésben, -ellátásban vagy -kereskedelemben vettek részt. A második típus a vertikálisan integrált vállalkozásokat foglalta magában, amelyek mind a villamosenergia- vagy gáztermelésben, -ellátásban vagy -kereskedelemben részt vettek, mind pedig a villamosenergia- és a gázelosztórendszer-felügyeletben és üzemeltetésben. Az alapügyben felperes vállalkozások harmadik típusa alapvetően a villamosenergia- és a gázrendszer-felügyeletben és üzemeltetésben vett részt, és nem folytatott villamosenergia- vagy gáztermelési, -ellátási vagy -kereskedelmi tevékenységet. A társaságok a holland piacon a legjelentősebb vertikálisan integrált energiaszolgáltató vállalkozások. Így tehát a vállalkozások második típusába tartoznak.

27. Az Essent a holland, a belga és más államok energiapiacán folytat tevékenységet. Az Essent számára a csoporttilalom azt jelenti, hogy az Essent NV-t kettéválasztották, egyrészt az Enexis Holding NV hálózati vállalkozás létrehozása érdekében, amelynek részesedéseivel a privatizációs tilalommal összhangban 100%-ban közjogi társasági tagok rendelkeznek, másrészt pedig a villamosenergia- és gázkereskedelmmel, -ellátással és -termeléssel foglalkozó Essent NV-re. A szétválasztási kötelezettség jelentős költségeket okozott az Essentnek, ily módon a nemzeti bíróság az alapügyben szereplő jogvita

14 — A jelen indítványban a „harmadik tevékenységek tilalma” terminológiája váltotta fel a „melléktevékenység-tilalmat”, amelyet az előzetes döntéshozatalra utaló határozat francia változata használ, annak érdekében, hogy elkerüljünk minden keveredést a 2003/54 irányelv 2. cikkének 17. pontja és a 2003/55 irányelv 2. cikkének 14. pontja szerinti „kiegészítő szolgáltatások” fogalmával, pontosítva, hogy e fogalom meghatározása eltér minden érintett irányelvben.

keretében úgy ítélte meg, hogy érdeke fűződött megállapítás iránti kérelem előterjesztéséhez. Az energiaszolgáltatásra szakosodott német csoport, az RWE által történő felvásárlása óta az Essent NV részesedéseivel 100%-ban az RWE AG csoport leányvállalata, az RWE Benelux Holding BV rendelkezik.

28. Az Eneco Holding NV olyan vállalkozás, amelynek tevékenysége – a leányvállalatain keresztül többek között az energiafelhasználók számára történő villamosenergia- és gáztermelésre, -vételre, -eladásra, -átvitelre és -ellátásra terjed ki. Az Eneco Holding NV alaptőkéjével 60 helyi önkormányzat rendelkezik. Az ellátási tevékenysége az egész országra kiterjed, míg hálózati vállalkozása hat holland tartományra kiterjedő területet fed le.

29. A Delta NV szintén a villamosenergia- és gáztermelési, -kereskedelmi és -ellátási piacon folytat tevékenységet. A Delta egyúttal gázelosztással és -ellátással is foglalkozik. A Delta NV egyébiránt más piacokon is folytat tevékenységet. Az energiahálózat fontos szerepet játszik többoldalú stratégiája keretében, amely magában foglal egy hulladékkezelésre szakosodott belga vállalkozásban fennálló többségi részesedést. Az e hálózatok által megtestesített érték erősíti a Delta NV tőkéjének alapját. Zeeland tartomány a többségi részvényes, a fennmaradó részesedésekkel pedig holland helyi önkormányzatok rendelkeznek.

30. A társaságok részesedéseivel – a villamosenergia- vagy a gázhálózatra tekintettel – közvetlenül vagy közvetve 100%-ban állami szférába tartozó közjogi társasági tagoknak kell rendelkezniük. E vállalkozások és tagjaik sem egészben, sem részben nem adhatták el magánberuházóknak a hálózatot vagy a rendszer-üzemeltetőt. Amint már megállapításra került, az Essent NV-t azóta szétválasztották rendszer-üzemeltető és energiaszolgáltató társaságra, a két másik társaság továbbra is vertikálisan integrált.

B – A nemzeti eljárás

31. A társaságok három különböző keresetet indítottak a Rechtbank Den Haag előtt annak érdekében, hogy megállapításra kerüljön, hogy a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma ellentétes az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 63. cikk szerinti alapvető szabadságokkal, és következésképpen hatálytalanok. A Rechtbank Den Haag elutasította e kereseteket.

32. A társaságok fellebbezést nyújtottak be a Gerechtshof Den Haag előtt. A Gerechtshof Den Haag hatályon kívül helyezte a Rechtbank Den Haag határozatait azzal az indokkal, hogy a megtámadott rendelkezések ellentétesek az EUMSZ 63. cikkel, következésképpen hatálytalanok.

33. A Staat der Nederlanden ezt követően felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtott be a Gerechtshof Den Haag ítéletével szemben, arra hivatkozva, hogy nem ellentétesek az uniós joggal a megtámadott rendelkezések.

34. Az említett eljárás keretében döntött 2012. február 24-i három határozatában a Hoge Raad der Nederlanden az eljárás felfüggesztéséről határozott, és arról, hogy a vonatkozó három ügyben az alábbi kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 345. cikket, hogy »a tagállamokban fennálló tulajdoni rend[...]*«* fogalma a jelen ügyben szóban forgó – az 1998. évi Elektriciteitswet 93. cikkével és a Gaswet 85. cikkével összefüggésben értelmezett, a rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló rendelet értelmében vett – abszolút jellegű privatizációs tilalom olyan szabályozását is magában foglalja, amely szerint a rendszer-üzemeltetőkben fennálló részesedések kizárólag az állami szférán belül ruházhatók át?

- 2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén azt eredményezi-e ez, hogy a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a csoport- és [melléktevékenység]¹⁵-tilalomra, vagy legalábbis hogy a csoport- és [melléktevékenység]-tilalom nem vizsgálható a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezések alapján?
- 3) Tisztán gazdasági érdekek minősül-e az energiapiac átláthatósága megteremtésének és a verseny torzulása elkerülésének a tág értelemben vett keresztfinszírozások (többek között a stratégiai információcsere) megakadályozása útján történő megvalósításának a Won[-törvény] által is kitűzött célja, vagy e cél nem gazdasági jellegű érdekek is tekinthető abban az értelemben, hogy bizonyos körülmények között nyomós közérdekként igazolhatja a tőke szabad mozgásának korlátozását?”

C – A Bíróság előtti eljárás

35. 2012. március 26-i végzésével a Bíróság elnöke elrendelte a C-105/12., a C-106/12. és a C-107/12. sz. ügyek egyesítését.

36. Írásbeli észrevételeket az érintett társaságok, a holland, a cseh és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett a Bíróság elé, amelyek a Cseh Köztársaság és a Lengyel Köztársaság kivételével képviseltették magukat a 2013. január 14-i tárgyaláson.

IV – Elemzés

A – Az első, a privatizációs tilalomra vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről, tekintettel az EUMSZ 345. cikkre

37. Első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az EUMSZ 345. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy a „tagállamokban fennálló tulajdoni rend” fogalma alá tartozik a jelen ügyben szóban forgó teljes privatizációs tilalom rendszere is, amely azzal jár, hogy a rendszer-üzemeltetőkben fennálló részesedések kizárólag az állami szférán belül ruházhatók át.

38. Először is megállapításra kerül, hogy a holland jogszabályokban előírt privatizációs tilalom a hálózatok vonatkozásában azt jelenti, hogy csak a fent hivatkozott rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló rendelet¹⁶ szerinti állami szférába tartozó személyek lehetnek – akár közvetlenül, akár közvetve – tulajdonosok.

39. Mindazonáltal a rendszer-üzemeltetéshez kapcsolódó vagyon, csakúgy mint a hálózatban fennálló közvetlen vagy közvetett részesedések nem *res extra commerciumok*, mivel a magánjogba tartozó, teljesen hagyományos tulajdonjogról van szó, amely eladható, megvásárolható és többek között hitelbiztosítékként használható. Mindazonáltal a részesedésátruházásra csak a tulajdonosok bizonyos csoportján – az úgynevezett állami szférán – belül kerülhet sor.

15 — A jelen indítványban a második és a harmadik kérdés elemzése során használt terminológia a jelen indítvány 14. lábjegyzetében megmagyarázott fogalmat (harmadik tevékenységek) veszi át.

16 — Pontosítani kell, hogy az állami szféra fogalma magában foglalja azon jogi személyeket is, amelyek a rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló rendeletben foglalt energiaszolgáltató társaságok 100%-os részesedésével működő leányvállalatok, ideértve az Essent NV-t (a szétválása előtt), az Eneco Holding NV-t és a Delta NV-t. E leányvállalatok külföldi jogi személyek is lehetnek.

40. A Hoge Raad der Nederlanden az időbeli hatályát tekintve alkalmazandó nemzeti jogszabályokra tekintettel úgy ítéli meg, hogy abszolút jellegű privatizációs tilalomról van szó. Egyetérték ezzel a véleménnyel. Az a tény, hogy e korlátozás tartalma csak egy rendeleti jellegű aktusban ölt testet, a társaságok állításával ellentétben nem befolyásolja e végkövetkeztetést.

41. Amint arra Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok emlékeztetett, az EUMSZ 345. cikk a Szerződések egyetlen rendelkezése, amelyet közvetlenül az 1950. május 9-i Schuman-nyilatkozat ihletett, és eredetileg az ESZAK 83. cikk tartalmazott.¹⁷ Eredeti célja annak biztosítása volt, hogy az új közösség létrehozása ne ütközzön bele a német bányák és az acélagazatban tevékenységet folytató „kartellmentesített” vállalkozások tulajdonjogának jogi és szociális jellegére vonatkozó akkori érzékeny politikai kérdésbe¹⁸. Így az EUMSZ 345. cikk semlegesség elvének alkalmazását írja elő a „termelési eszközök” és vállalkozások köz- vagy magántulajdona tekintetében.¹⁹

42. Álláspontom szerint ez egyrészt azt jelenti, hogy annyiban amennyiben e rendszer nem hátrányosan megkülönböztető vagy aránytalan, az elfogadott tulajdoni renddel járó következmény nem tekinthető a Szerződés által előírt tilalom hatálya alá tartozó akadálnak. Másrészt, a köz- vagy magántulajdoni rendből elkerülhetetlenül és közvetlenül eredő korlátozásoktól eltérő következményekre ezzel szemben vonatkoznak a Szerződés alapvető szabadságai.²⁰

43. Például abból a tényből, hogy az acélipari ágazat államosított valamely tagállamban, az következik, hogy kizárt a más tagállam befektetői általi letelepedés, sőt a közvetlen befektetés. Amint azt a Bizottság megállapítja, a Bíróság már a Costa-ügyben hozott ítéletében megerősítette az államosításoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét.²¹

44. Egyébiránt álláspontom szerint hivatkozni kell az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) Bíróságának az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) Felügyeleti Hatóság és a Norvég Királyság között, a vízesések használatára irányuló koncessziókra vonatkozó ügyben hozott ítéletére.²² Az EFTA-Bíróság az Európai Gazdasági Térségről szóló, 1992. május 2-i megállapodás²³ EUMSZ 345. cikknek megfelelő 125. cikkét úgy értelmezte, hogy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás önmagában nem befolyásolja valamely Európai Gazdasági Térség (EGT) valamely államának azon jogát, hogy határozzon arról, hogy a vízi erőforrások és a kapcsolódó berendezések köz- vagy magántulajdonban vannak-e. E bíróság szerint ebből az következik, hogy Norvég Királyság jogszerűen követheti célkitűzését, amely e javak vonatkozásában állami tulajdoni rendszer létrehozására irányul, feltéve hogy tiszteletben tartja az arányosságot és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

17 — Lásd Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália (2002. június 4-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-4731. o.), a C-483/99. sz. Bizottság kontra Franciaország (2002. június 4-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-4781. o.) és a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium egyesített ügyekre (2002. június 4-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-4809. o.) vonatkozó indítványának 45. pontját.

18 — A Delta NV az észrevételeiben az említett rendelkezés keletkezésének Reuter, P. professzor által „*La Communauté européenne du charbon et acier*” (Párizs, 1953.) című könyvében szereplő leírására utal.

19 — Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok szerint az EUMSZ 345. cikk nem érinti a tulajdonviszonyokkal kapcsolatos polgári jogi szabályok szerinti tulajdoni rendet (lásd a fent hivatkozott a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália, a C-483/99. sz. Bizottság kontra Franciaország és a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium egyesített ügyekre vonatkozó indítványának 54. pontját).

20 — A Bíróság nemrég emlékeztetett a C-244/11. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2012. november 8-án hozott ítéletének 15. és 16. pontjában, hogy „[...] [az EK 295.] cikk vonja ki a tagállamok hatályos tulajdoni rendjét a Szerződés alapvető szabályai alól [...]. Konkrétabban a Bíróság korábban már kimondta, hogy bár az EK 295. cikk nem kérdőjelezi meg a tagállamok azon lehetőségét, hogy földszerzésre vonatkozó szabályozást vezessenek be, az ilyen szabályozás ettől még az uniós jog alapvető, többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére, a letelepedési szabadságra és a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályai hatálya alá tartozik (a C-452/01. sz., Ospelt és Schlössle Weissenberg ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9743. o.) 24. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat)”.²¹

21 — A 6/64. sz. 1964. július 15-én hozott ítélet (EBHT 1964., 1141. o.).

22 — Az EFTA-Bíróság E-2/06. sz., EFTA-Főhatóság kontra Norvégia, ún. norvégiai vízesés-ügyben 2007. június 26-án hozott ítéletének (Report of EFTA Court, 163. o.) 72. pontja.

23 — HL 1994. L 1., 3. o.

45. E logika szerint az a tény, hogy semmilyen magánbefektető nem vásárolhat a közjogi részvényesek számára fenntartott vállalatokban részvényt vagy részesedést, nem tekinthető az említett Szerződés által tiltott korlátozásnak annyiban, amennyiben éppen a tulajdoni rend olyan részéről van szó, amelyet a Szerződés nem kíván megváltoztatni.

46. Ezzel szemben, amint azt a „golden shares”-re vonatkozó ítélkezési gyakorlat mutatja, a főszabály szerint magántulajdoni rendben – mint amilyen például a részvénytársaságok társasági jogban előírt rendjére jellemző – a közérdeknek kedvező elbánásra is vonatkoznak a Szerződés alapvető szabadságokról szóló rendelkezései.²⁴

47. A szóban forgó holland rendszer egy alapvető választáson nyugszik, amely szerint az energiaelosztási-rendszer csak osztott köztulajdonban (*res publica*) lehet. E célkitűzésnek megfelelően a hálózat tulajdonjogával a rendszer-üzemeltetői részesedésekről szóló rendelet szerinti állami szféra meghatározása szerinti személyek rendelkeznek. Ebből elkerülhetetlenül következik a közvetett magántulajdon tilalmának szükségessége.

48. Ennélfogva szükséges korlátozni a társasági részesedések átruházását annak érdekében, hogy a tulajdoni részesedések a köztulajdoni jelleg elvesztése nélkül legyenek megvásárolhatók és eladhatók a különböző engedélyezett személyek között. A privatizációs tilalom tehát a köztulajdonra eső választás és a tulajdon állami kezekben való fenntartásának elkerülhetetlen következménye. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy az alapeljárásban igenis az EUMSZ 345. cikk szerinti tulajdoni rendről van szó.

49. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság úgy válaszoljon az első kérdésre, hogy az olyan tagállami rend – mint amilyen az alapügyekben szerepel –, amely szerint az elosztórendszer-üzemeltetőkben fennálló részesedések csak közjogi intézményekre és bizonyos, 100%-os állami részesedéssel működő társaságokra ruházhatók át (privatizációs tilalom), az EUMSZ 345. cikk szerinti tulajdoni rendnek minősül, és ennek alapján összeegyeztethető az Unió jogával.

B – A második, a „csoporttilalomra” és a „harmadik tevékenységek tilalmára” vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről, tekintettel a tőke szabad mozgására

50. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a tőke szabad mozgását érinti. A Hoge Raad der Nederlanden azt kívánja megtudni, hogy az első kérdésre adott igenlő válasz azzal a következménnyel jár-e, hogy a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a csoporttilalomra és a harmadik tevékenységek tilalmára,²⁵ vagy hogy legalábbis e tilalmak nem vizsgálhatók az e szabadságra vonatkozó szabályok alapján.

51. Először is a fent²⁶ javasolt különbségtételnek megfelelően meg kell állapítani, hogy e két tilalom elkerülhetetlen következménye-e a Staat der Nederlanden által tett, az első kérdés keretében megvitatott elvi választásnak, a rendszer-üzemeltetőkben fennálló részesedés állami tulajdonra szűkítésének, amely nem minősül korlátozásnak. Álláspontom szerint nemleges választ kell adni.

52. A csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma nem közvetlen és elkerülhetetlen következménye a privatizációs tilalomnak, amely önmagában az EUMSZ 345. cikk szerinti tulajdoni rend alá tartozik, hanem inkább az annak megakadályozására irányuló jogszabályi rendelkezést képez, hogy az elosztórendszer-üzemeltetést az e hálózat szükségleteitől eltérő érdekek – többek között az energiaellátás és -termelés – előmozdítása érdekében végezzék. Valójában egyrészt a rendszer

24 — Lásd többek között a fent hivatkozott C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália, a C-483/99. sz., Bizottság kontra Franciaország és a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium egyesített ügyekben hozott ítéletet.

25 — Lásd a jelen indítvány 21–25. pontját.

26 — A jelen indítvány 42. pontjában.

tulajdonosi szerkezetét érintő szétválasztási elv megkerülésének megakadályozásáról van szó, másrészt pedig a hálózatot hasznosító ellátási és termelési szolgáltatásokról, e szerkezetek állami vagy magánjellegétől függetlenül. Ráadásul a harmadik tevékenységek tilalma olyan jellegű, hogy elzárja a rendszer-üzemeltetést a nem kapcsolódó tevékenységek kockázatától, és fordítva, megakadályozza, hogy a rendszer-üzemeltetést a nem kapcsolódó tevékenységek finanszírozási alapjaként használják.

53. Más szavakkal élve, nem olyan rendelkezésekről van szó, amelyek közbenső tulajdoni lánc ellenőrzése révén a hálózaton fennálló tulajdonjogot kizárólag a hatóságok számára kívánják fenntartani, hanem olyan rendelkezésekről, amelyek a tulajdonosi szerkezet „tisztá” szétválasztását kívánják fenntartani, oly módon, hogy a rendszer és az energiaértékesítés érdeke ne keveredjen össze. Álláspontom szerint az ehhez hasonló szabályozás ugyanilyen módon szükséges lenne, ha a tulajdonjog szétválasztása privatizációs tilalom nélkül kerülne végrehajtásra. Még ha a nemzeti jogszabályok engedélyeznék is, hogy valamely rendszer-üzemeltető magántulajdonban legyen, szükséges lenne analóg tilalmak bevezetése a tulajdonjog szétválasztásának biztosításához²⁷ az érdek-összeütközés megakadályozása érdekében.

54. Mivel a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma elválasztható a privatizációs tilalomtól, meg kell vizsgálni, hogy korlátozzák-e a tőke szabad mozgását.

55. A tőke szabad mozgásának a Szerződésben történő meghatározása hiányában a Bíróság – többek között a Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítéletében²⁸ – tájékoztató jellegűnek tekintette a tőke mozgásoknak a 88/361/EGK tanácsi irányelv²⁹ I. mellékletében foglalt nomenklatúráját. E nomenklatúra szerint tőke mozgásnak minősülnek többek között az ún. közvetlen befektetések részvénytulajdon által vállalkozásban fennálló részesedés formájában, amely biztosítja a vállalat irányításában, illetve ellenőrzésében történő tényleges részvételt, és az egyedül pénzügyi befektetési céllal, a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül történő ún. portfólió-befektetések.³⁰ Az említett nomenklatúra magában foglalja a kezességeket, az egyéb garanciákat és a zálogjogot is.

56. A Bíróság kifejtette, hogy az EK 63. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásoknak kell minősíteni azon nemzeti intézkedéseket, amelyek megakadályozhatják vagy korlátozhatják az érintett vállalkozások részvényeinek megszerzését, vagy más tagállamok befektetőit visszatartathatják attól, hogy azok tőkéjébe befektessenek.³¹

57. Úgy tűnik számomra, hogy a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma egyértelműen az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése szerinti tőke mozgásokat érint, és korlátozásnak minősül. Ráadásul, mivel abszolút jellegű – főszabály szerint a hatálya alá tartozó minden ügyletet megakadályozó – tilalmakról van szó, nem szükséges a tőke szabad mozgását akadályozó jellegüket külön megállapítani.

58. Azzal, hogy megakadályoznak az érintett jogalanyoknak a két ágazat egymást kiegészítő jellegére alapozott pénzügyi és működési diverzifikációjára irányuló mindenféle stratégiát, a szóban forgó tilalmak gátolják mind a közvetlen, mind pedig a portfólió-befektetéseket. Korlátozzák ugyanis a külföldi társaságok által a hollandiai energiaágazatban működő gazdasági szereplőkbe történő

27 — A Bizottság álláspontja szerint e két tilalom elfogadásának időszakában a holland kormány nem zárta ki a rendszer-üzemeltetők privatizációjának lehetőségét. Emlékeztetek arra, hogy tulajdonképpen a csoportlétrehozást és/vagy harmadik tevékenységek folytatását korlátozó rendszerek igen elterjedtek a megerősített állami ellenőrzés alá tartozó – mint például a pénzügyi vagy az egészségügyi – ágazatokra alkalmazandó szabályozásokban.

28 — A C-171/08. sz. ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-6817. o.) 49. pontja. Lásd továbbá a C-446/04. sz. Test Claimants in the FII Group Litigation ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11753. o.) 179. pontját.

29 — A[z EK] 67. cikk végrehajtásáról szóló 1988. június 24-i tanácsi irányelv (HL L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.).

30 — Lásd például és a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-9021. o.) 19. pontját és a fent hivatkozott C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 49–50. pontját.

31 — A fent hivatkozott C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 50. pontja.

befektetéseket, valamint az előbbi társaságok által a más hollandiai energiacsoportokban részesedéssel rendelkező külföldi gazdasági szereplőkre történő befektetéseket. A harmadik tevékenységek tilalma befolyásolhatja az érintett társaságok finanszírozásának módját is. Következésképpen a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma a tőke szabad mozgása EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése szerinti, igazolás hiányában tiltott korlátozásának minősül.

59. Hasznos pontosítani, hogy e két tilalom a letelepedés szabadsága szempontjából is vizsgálható. Ugyanis a csoporttilalom megakadályozza a rendszer-üzemeltetőkben és az energiaszolgáltató társaságokban, valamint az olyan csoportok tagjaiban történő kisebbségi és többségi részesedésszerzést, amelyhez ilyen társaságok tartoznak. Ami a harmadik tevékenységek tilalmát illeti, az korlátozza a rendszer-üzemeltetők és a valamely csoport keretében hozzájuk kapcsolódó társaságok tevékenységi körét, ami esetlegesen az érintett vállalkozások szempontjából a letelepedés szabadságának korlátozását jelenti. Ezzel kapcsolatosan elegendő megjegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben a szóban forgó nemzeti intézkedések a letelepedés szabadságának korlátozását vonják maguk után, az ilyen korlátozások a tőke szabad mozgása akadályainak közvetlen következményei, és elválaszthatatlanok tőlük. Ennélfogva nem szükséges a szóban forgó intézkedéseket a letelepedés szabadsága szempontjából vizsgálni.³²

60. Következésképpen azt javasolom, hogy a Bíróság azt a választ adja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre, hogy bár az elosztórendszer-üzemeltetőkre vonatkozó privatizációs tilalom – mint amilyen az alapügyben szerepel – az EUMSZ 345. cikk szerinti, az uniós joggal összeegyeztethető tulajdoni rendet képez, más nemzeti szabályozások, mint a mind az energiaelosztórendszer-üzemeltetőkre, mind pedig a villamosenergia- vagy gázkereskedelemmel, -ellátással vagy -termeléssel foglalkozó jogi személyekre kiterjedő csoporttilalom és az elosztórendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó harmadik tevékenységek tilalma a tőke szabad mozgásának hatálya alá tartozik, amelyre tekintettel összeegyeztethetőségüket vizsgálni kell.

C – Az harmadik, a tőke szabad mozgásának korlátozását igazoló közérdeken alapuló nyomós okok fennállására vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

61. Harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a Won-törvény célkitűzései, azaz az energiapiac átláthatóságának biztosítása és a tág értelemben vett keresztfinanszírozás elleni küzdelem által a versenytorzulás elkerülése (ideértve a stratégiai információcserét is) tisztán gazdasági érdekeknek vagy nem gazdasági jellegű érdekeknek is tekinthetők abban az értelemben, hogy a körülmények függvényében közérdeken alapuló nyomós okokként igazolhatják a tőke szabad mozgásának korlátozását.

1. A villamosenergia- és a gázelosztó rendszerek jellemzőiről

62. Az esetleges igazolás fennállásának és ezen igazolás arányosságának vizsgálata előtt szükségesnek tűnik számomra a villamosenergia- és a gázelosztó hálózatok verseny- és stratégiai jellemzőire emlékeztetni.

63. E hálózatok a nemzeti átviteli rendszert kötik össze a fogyasztóval regionális, illetve helyi szinten. Úgynevezett „természetes” monopóliumok, mivel ésszerűen nem lehet őket megosztani a hozzájuk kapcsolódó igen jelentős méretgazdaságosság miatt. A verseny szempontjából az elosztórendszer tulajdonosa az ellátás és a fogyasztás közötti alapvető infrastruktúrát („essential facility”) tart tehát az ellenőrzése alatt, amely mind termelési, mind értékesítési piaci erőt biztosít számára.

32 — A C-282/04. és C-283/04. sz., Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben 2006. szeptember 28-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-9141. o.) 43. pontja és a fent hivatkozott C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 80. pontja.

64. A villamosenergia- és gázelosztó rendszerek két szempontból bírnak jelentőséggel a fogyasztó számára. Először is feltétlenül szükséges, hogy a rendszertulajdonos ne használja monopol helyzetét a szolgáltatásával – azaz az energiaellátáshoz való hozzáférés biztosítása az elosztórendszeren keresztül – aránytalan díjazás megszabásához. Ezért felügyelhetik a nemzeti hatóságok a villamosenergia-elosztásra vonatkozó szolgáltatási díjakat, mint – úgy tűnik – Hollandiában is.³³ Másodszor szükséges, hogy a rendszer-üzemeltetés minősége megfelelő legyen többek között az energiaátvételt befolyásoló hibák kijavítását és a fogyasztás számlázásának megbízhatóságát illetően.

65. Az energiaellátás biztonsága szempontjából az elosztórendszerek alapvető jelentőséggel bírnak, mivel hiábavaló elegendő energiakészlettel rendelkezni, ha az nem osztható szét a fogyasztóknak. Ezért bírnak jelentőséggel a rendszer-üzemeltetők nemzetbiztonsági szempontból, mivel aki a villamosenergia-elosztást felügyeli, az ellenőrzi a modern társadalmat is, annak minden vetülete tekintetében. Ugyenezen érvelés érvényes a gáz vonatkozásában is azon tagállamokban, ahol jelentős energiaforrásnak minősül.

66. A szolgáltatásnyújtás és az energiaellátás tekintetében „fel nem osztható” rendszereket üzemeltető ágazatok sajátosságaira tekintettel nyilvánvalóbban jelenik meg a versenyképes szerkezet biztosításának szükségessége. E szempontból szükséges harmadik személyek megkülönböztéstől mentes hálózati hozzáféréseinek biztosítása a liberalizálási folyamat befejezése, azaz olyan versenyen alapuló piac létrehozása érdekében, ahol biztosított a szolgáltatásnyújtás szabadsága a rendszer – többek között a villamosenergia-, a gázelosztó-, vagy a vasúti szállítási rendszer-üzemeltetés során. Az uniós jogalkotó, csakúgy mint több tagállam jogalkotója, ennek érdekében a szétválasztási stratégiát választotta, azaz a rendszer felügyeletének és üzemeltetésének a szolgáltatásnyújtás érdekében történő elkülönítését. A szétválasztás célzott vagy elért mértéke ágazatonként és érintett tagállamonként eltért, a könyvelési vagy funkcionális szétválasztástól a jogi szétválasztásig, illetve a tulajdonjogi struktúrák elkülönítéséig terjedve.

2. A másodlagos uniós jog hatása valamely nemzeti jogszabálynak a szabad mozgásra tekintettel történő értékelésére

67. Az alapügyekben felmerül annak kérdése, hogy milyen hatással vannak a másodlagos uniós jogi rendelkezések az olyan átültető nemzeti rendelkezés igazolásának értékelésére, amely valamelyik mozgásszabadságot korlátozza, és meghaladja az általa átültetett irányelvben előírt követelményeket.

68. A Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatára tekintettel ugyanis fontosnak tűnik számomra annak eldöntése, hogy az alapügyekben vitatott átültető rendelkezés vizsgálata maga után vonja-e annak ellenőrzését, hogy az átültetett irányelv összeegyeztethető-e az elsődleges uniós joggal.

69. Az alapügyekben a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma a különösen a második energiacsomagba tartozó 2003/54 és 2003/55 irányelv átültetése érdekében elfogadott Won-törvényből következnek, amely irányelvek nem írják elő az átviteli- vagy az elosztórendszer-üzemeltetőben és más gazdasági szereplőkben fennálló részesedések tulajdonjogának szétválasztását, és ezeket nem teszik kifejezetten az átültetés feltételeivé.³⁴ Úgy tűnik számomra, hogy az egyrészt az átvitelirendszer-üzemeltetők, másrészt pedig az energiatermelési és energiaellátási vállalkozások tulajdonosi szerkezetének szétválasztása mellett döntő nemzeti jogalkotókhöz hasonlóan³⁵ a holland jogalkotó saját kezdeményezésére a Won-törvényben – 2006-ban – túllépett a hatályos másodlagos

33 — A holland kormány által a tárgyaláson nyújtott tájékoztatás alapján.

34 — Lásd a fent hivatkozott 2003/54 irányelv (8) preambulumbekzdését és 15. cikkét.

35 — Hunt, M., „Ownership Unbundling: The Main Legal Issues in a Controversial Debate”, *EU Energy Law and Policy Issues*, éd. Delvaux, B. és társai, Rixensart: Euroconfidential, 2008 szerint a harmadik energiacsomag elfogadása előtt tizenhárom tagállam döntött az energiaátviteli rendszer-üzemeltetők, hat tagállam pedig a gázátviteli rendszer-üzemeltetők tulajdonjogi szétválasztása mellett.

uniós jogban előírt követelményeken, amikor úgy döntött, hogy szétválasztja egyrészt az elosztórendszer-üzemeltetők, másrészt pedig az energiatermelési és energiaellátási vállalkozások tulajdonosi szerkezetét. Hangsúlyozom, hogy a szóban forgó irányelvek minimális harmonizációs rendelkezések.

70. Az alapügyekre az időbeli hatályát tekintve alkalmazandó jogi háttérben a Won-törvény, jóllehet az irányelvek átültetése céljából került elfogadásra, a 2003-as irányelvektől elválasztható nemzeti intézkedésnek tűnik. A szabad mozgás vonatkozásában önállóan is vizsgálható tehát.

71. Ugyanakkor, bár időbeli hatályát tekintve az alapügyekre nem alkalmazandó, úgy tűnik számomra, hogy nem lehet elvonatkoztatni a 2009/72 és 2009/73 irányelv későbbi elfogadásától, amelyek az átültetés kifejezett feltételeként említik a tulajdonosi szerkezetek elkülönítését. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy a 2009/72 irányelv (11) preambulumbekzdése az ilyen szétválasztást a belső érdekellentét feloldása tekintetében egyértelműen eredményes és biztos módszernek minősíti, valamint arra, hogy annak (21) preambulumbekzdése rögzíti a teljes tulajdonjogi szétválasztás melletti döntés lehetőségét.³⁶

72. Nem vitatott, hogy az említett preambulumbekzdések szó szerinti és megszorító értelmezéséből arra következtethetünk, hogy azok csak az energiaátviteli-rendszer üzemeltetőkre vonatkoznak. Mindazonáltal a holland kormányhoz és a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy e preambulumbekzdések szintén jelentőséggel bírnak az elosztórendszerek vonatkozásában is, tekintettel a már említett jellemzőikre és a rendszer-üzemeltetők és -használók közötti érdek-összeütközés megszüntetésének szükségességére, amely ugyanannyira élesnek tűnik számomra az elosztás és az átvitel vonatkozásában, még akkor is, ha csak az utóbbi rendszerek meghatározóak a szolgáltatónyújtás határokön átnyúló szabadságának szempontjából.

73. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy a hatályos jogi háttérben a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma – legalábbis elvük tekintetében – nem vitatható, anélkül hogy elvégeznénk a 2009-es irányelveknek a tőke szabad mozgásával való összeegyeztethetőségének közvetlen vizsgálatát. Ugyanakkor megjegyzem, hogy az ezen irányelvek (11) preambulumbekzdése szerinti tulajdonjogi szétválasztás nem olyan mértékű, mint amilyen a holland jogi csoporttilalomból következik, amennyiben e preambulumbekzdés kifejezetten lehetővé teszi, hogy a rendszer-üzemeltető kisebbségi részesedéssel rendelkezzen termelési vagy ellátási vállalkozásban, és fordítva.

74. A Bizottság hangsúlyozza észrevételeiben, hogy a csoporttilalomnak a tőke szabad mozgásával való összeegyeztethetőségét a vonatkozó másodlagos uniós jogi szabályok keretében kell vizsgálni, és úgy tűnik, azzal érvel, hogy csak a csoporttilalomnak az irányelvek célkitűzéseivel való összeegyeztethetősége igazolhatja ezen intézkedést.

75. Álláspontom szerint a valódi kérdés inkább a következő: a később a 2009-es irányelvekben előírt tulajdonosi szerkezeti szétválasztás összeegyeztethető-e a Szerződéssel, és különösen azon mozgásszabadságokkal, amelyeket korlátozhat?

36 — Mindazonáltal nincs szó kötelezettségről. E tekintetben a 2009/72 irányelvnek „Az elosztórendszer-üzemeltetők szétválasztása” című 26. cikke a 2003/54 irányelv 15. cikkéhez hasonlóan előírja, hogy „[e]zek a szabályok nem keletkezhetnek kötelezettséget arra, hogy az elosztórendszer-üzemeltető eszközeit tulajdonjogi szempontból elválasszák a vertikálisan integrált vállalkozástól”.

76. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogalkotó a nemzeti jogalkotók mintájára főszabály szerint köteles a Szerződés által előírt mozgásszabadságok tiszteletben tartására.³⁷ Jogelméleti vita³⁸ alakult ki annak megállapítása vonatkozásában, hogy a másodlagos jogszabályokat az elsődleges uniós joggal, különösen a mozgásszabadságokkal való összeegyeztethetőségük értékelése keretében ugyanilyen jellegű és mértékű vizsgálatnak kell-e alávetni³⁹, vagy az említett vizsgálatot az uniós jog sajátosságaihoz és céljaihoz kell igazítani.

77. A Bauhuis-ügyben⁴⁰ a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Tanács által a Közösség általános érdekében elfogadott intézkedések – ellentétben azokkal, amelyeket a tagállamok egyoldalúan, saját érdekeik védelmében hoznak – nem tekinthetők a kereskedelmet korlátozó intézkedéseknek. Más szavakkal élve, a másodlagos uniós jogszabályok esetében vélelmezett a Szerződés által biztosított mozgásszabadságokkal való összeegyeztethetőség. A másodlagos jogi rendelkezéseknek a mozgásszabadságok tekintetében történő vizsgálata sajátosságainak aktuálisabb bemutatása a Németország kontra Parlament és Tanács ítéletben⁴¹ található, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a piac bármilyen megzavarása elleni küzdelem célja igazolhatja a letelepedési szabadságnak a betétbiztosításokról szóló irányelvből eredő korlátozását. Az ilyen célkitűzés kétségtelenül nem tette volna lehetővé hasonló, tisztán gazdasági jellegűnek ítélt nemzeti intézkedés igazolását.

78. Így a Bíróság ítélkezési gyakorlata elismeri, hogy a Szerződés gazdasági célkitűzései igazolhatják az uniós jogszabályokból eredő alapvető szabadságok korlátozását. Az alapügyek keretében azt a kérdést kell tehát megvizsgálni, hogy a Szerződésben törekvéseit követő nemzeti jogszabályok céljai is igazolhatják-e e korlátozást, és ha igen, milyen mértékben. E probléma hasonlóképpen felmerülhet a villamosenergia- és a gázelosztó rendszerek ágazatának liberalizációján kívül is, különösen az olyan nemzeti versenyjogszabályok elemzése keretében, amelyek hatályuk keretein belül szigorúbbnak tűnnek az uniós jogszabályokhoz viszonyítva, és így a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülhetnek.

3. Az úgynevezett „tisztán gazdasági” jellegű igazolásokról

79. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés keretében megállapításra került, hogy mind az elosztórendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó csoporttilalom, mind pedig a harmadik tevékenységek tilalma a tőke szabad mozgásának hatálya alá tartozik, és annak korlátozásának minősül.

80. Bíróság már többször megállapította, hogy a tőke szabad mozgásának valamely nemzeti jogszabály általi korlátozása kizárólag az EK 58. cikkben felsorolt indokok egyike, illetve a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerinti közérdeken alapuló nyomós okokkal igazolható. Ezen túlmenően az ilyen korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, és nem haladhatja meg az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.⁴²

37 — Lásd az áruk szabad mozgása tekintetében a 80/77. és 81/77. sz., Les Commissionnaires Réunis és Les Fils de Henri Ramel egyesített ügyekben 1978. április 20-án hozott ítéletet (EBHT 1978., 927. o.), amelyben megállapításra kerül, hogy „[a] mennyiségi korlátozások és az azokkal azonos hatású intézkedések tilalma, amint azt a Bíróság már több alkalommal megállapította, nemcsak a nemzeti intézkedésekre, hanem a közösségi intézmények által hozott intézkedésekre is vonatkozik”. Lásd továbbá a 15/83. sz. Denkvit Nederland ügyben 1984. május 17-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2171. o.) 15. pontját. Úgy tűnik számomra, hogy nem kell eltérő érvelést követni a tőke szabad mozgása vonatkozásában.

38 — Lásd ebben a vonatkozásban Mortelmans, K., „The relationship between the Treaty rules and Community measures for the establishment and functioning of the internal market” *Common Market Law Review*, 39. kötet, 2002., 1303. o.

39 — E feltevés mellett szól: Petersmann, E.-U., *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*, Fribourg 1991.

40 — A 46/76. sz. ügyben 1977. január 25-én hozott ítélet (EBHT 1977., 5. o.) 27–30. pontja.

41 — A C-233/94. sz. ügyben 1997. május 13-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-2405. o.) 57. pontja.

42 — Lásd a C-271/09. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-13613. o.) 55. és 58. pontját.

81. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az állam által a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalmának igazolásaként hivatkozott, az egyenlő versenyfeltételek („level playing field”) kialakítása érdekében az energiapiac átláthatóságának és a versenytorzulások megelőzésének céljára a Parlament és a Tanács is hivatkozott a 2009/72 és a 2009/73 irányelv alapjaként. Preambulumbekezdéseik szerint ezen irányelvek célja többek között tisztességes hálózati hozzáférés és a piaci átláthatóság biztosítása átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes tarifák alkalmazása érdekében.⁴³ Jóllehet ezen irányelvek nem írják elő az elosztórendszer-üzemeltető és a kereskedelmi tevékenységek tulajdonosi szerkezetének szétválasztását, a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az intézkedéseket, különösen a szétválasztást és a funcionális elkülönítést az előbbieken említett célok elérése érdekében írták elő.

82. Ezzel szemben a társaságok álláspontja szerint az átláthatóság és a keresztfinanszírozás elkerülése alapvetően a holland energiapiac versenysztruktúrájának megerősítésére irányul. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára hivatkozva a társaságok úgy érvelnek, hogy az ilyen célkitűzések tisztán gazdasági jellegűek, és így módon nem minősülhetnek közérdeken alapuló nyomos indoknak.⁴⁴

83. A Bizottság a maga részéről úgy véli, hogy nem vitatott, hogy a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma az elosztórendszer-üzemeltetőknek a 2003/54 és a 2003/55 irányelvben előírtakat meghaladó szétválasztását eredményezi, de az összeegyeztethető ezen irányelvek szerkezetével és célkitűzéseivel.

84. Álláspontom szerint mind a 2009-es irányelvek preambulumbekzdéseiből, mind pedig a holland parlamenti vitákból világosan kitűnik, hogy a tulajdonosi szerkezetek szétválasztásának és a csoporttilalomnak az alapvető célja a befektetések és a verseny növelése az energiapiacon, valamint az európai szintű árcsökkenés az Unióban,⁴⁵ és a nagyobb átláthatóság révén a versenyellenes magatartás elleni küzdelem Hollandiában.⁴⁶ Elegendő megállapítani, hogy e célkitűzések *prima facie* a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerinti gazdasági jellegű indokok.

85. Konkrétan a jelen ügyben vitatott gazdasági indokok ellenére úgy tűnik számomra, hogy a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma három módon igazolható. Először is annak megállapítása révén, hogy nem „tisztán” gazdasági jellegű indokokról van szó, hanem nem gazdasági célt szolgáló indokokról. Másodszor a gazdasági célkitűzés fogalmának pontosításával, a vizsgált rendelkezés protekcionista, sőt „önző” céljára vonatkozó tényezőt is e fogalom alá vonva. Vagy harmadszor a Szerződés valamely céljára történő hivatkozással igazolva a vitatott tilalmakat, elvonatkoztatva az előadott indok gazdasági vagy nem gazdasági jellegétől.

86. Az első érvelés a Bíróság által már elfogadott, a gazdasági indokok tilalmával kapcsolatos megoldások sorába illeszkedik.⁴⁷ Különösen, a holland kormány az ítélkezési gyakorlat olyan irányzatára hivatkozik, amely elfogadja azon intézkedések jogszerűségét, amelyek bár gazdasági indokkal rendelkeznek, nem gazdasági jellegű célra irányulnak.⁴⁸

43 — Lásd többek között a 2009/72 irányelv (4), (7), (26) és (32) preambulumbekzdését és a 2009/73 irányelv (4), (5), (25) és (31) preambulumbekzdését.

44 — A 72/83. sz., Campus Oil és társai ügyben 1984. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2727. o.) 35. és 36. pontja, a C-109/04. sz. Kranemann-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-2421. o.) 34. pontja, valamint a C-96/08. sz. CIBA-ügyben 2010. április 15-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2911. o.) 48. pontja.

45 — Lásd e kérdésben az az irányelvjavaslathoz készült indoklás (COM(2007) 528 végleges) 5. pontját.

46 — Az Essent NV és az Essent Nederland BV észrevételei átvesszik a holland jogalkotó által az eljárás különböző szakaszaiban hangsúlyozott indokokat.

47 — Ezen megoldások racionalizálására irányuló törekvés érdekében lásd Snell, J., „Economic Aims as Justification for Restrictions on Free Movement”, a *Rule of reason: rethinking another classic of European legal doctrine*, éd. Schrauwen, A., Groningen: Europa Law Publishing, 2005. kiadásában.

48 — A fent hivatkozott Campus Oil és társai ügyben hozott ítélet.

87. Ezen érvelés követése két nehézséget okozna azonban az alapügyekben. Az egyik a Hoge Raad der Nederlanden harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésének megfogalmazását érinti, amely csak az energiapiac átláthatóságára irányuló célról és a versenytorzulásokról szól, és nem teszi lehetővé, hogy a Bíróság figyelembe vegye a holland kormány által hangsúlyozott nem gazdasági jellegű célokat, azaz különösen az ügyfelek védelmét, az ellátás biztonságának garanciáját, és az arra irányuló érdeket, hogy a rendszer-üzemeltetők e feladatra összpontosítsanak.

88. A másik nehézség arra vonatkozik, hogy a csoporttilalom és a harmadik tevékenységek tilalma és a közbiztonság és a fogyasztók védelme közötti kapcsolat nem tűnik ki egyértelműen sem e rendelkezések megfelelősége szempontjából, sem pedig ez e célokhoz viszonyított arányosságukból,⁴⁹ amint azt a társaságok jogosan hangsúlyozzák. Ugyanis úgy tűnik számomra, hogy a privatizációs tilalom már kellően megfelel a közbiztonságra törekvésből eredő követelményeknek, mivel kizárja többek között a villamosenergia-elosztórendszernek a harmadik állam irányítása alatt lévő társaságok általi felügyeletét. Ezzel szemben a fogyasztóvédelemre való törekvésből eredő követelményekre különös figyelmet kell fordítani, még ha a jogalkotó el is fogadta a vertikálisan integrált társaságok fenntartását.

89. A második érvelés azon az öteleten alapszik, hogy az uniós jogból eredő rendelkezések a tisztán nemzeti intézkedésekhez viszonyítva azért nem képezik tárgyát ugyanolyan szigorú vizsgálatnak a mozgásszabadságok vonatkozásában, mivel a korlátozó intézkedések igazolására alkalmas okok más okoktól történő elkülönítésével a Bíróság nem magát a kítűzött cél gazdasági jellegét veszi figyelembe, hanem az e hangoztatott igazolás mögött rejtőző protekcionista célt.⁵⁰ Így a Szerződés szerkezete és céljai tekintetében a valamely közpolitika megnyilvánulását képező szabályozások statikus besorolása kevésbé bír jelentőséggel, mint azok esetről esetre változó célja.

90. Ezen elemzést megerősítik az ilyen rendelkezések bizonyos ügyekben lefolytatott vizsgálata, amelyekben a Bíróság tisztán gazdasági jellege okán elutasította a letelepedés szabadsága vagy a tőke szabad mozgása korlátozásának igazolását.

91. Például a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben⁵¹ a Bíróság nem fogadta el, hogy a más államból származó befektetők számának csökkentésére irányuló, és a bizonyos küszöbértéket meghaladó részesedésszerzést a Portugál Köztársaság jóváhagyásához kötni kívánó vitatott nemzeti szabályozást igazolja a szóban forgó piac versenyszerkezetének megerősítése, valamint gazdasági jellegüknél fogva a termelési módszerek modernizációja és hatékonyságának javítása. Úgy tűnik számomra, hogy ezen ítélet indokolása mögött az a gyanú rejlik, hogy az ilyen engedély kiadásáért felelős nemzeti hatóság protekcionista okokat vett figyelembe a mérlegelési jogköre gyakorlásakor.

92. Végül a protekcionista visszaélés veszélyének a felhozott indokolás jellegén történő felülkerekedése *a fortiori* megjelenik a Bíróságnak a gazdasági igazolásokat nem érintő ítélkezési gyakorlatában. Így a nemrégii Bizottság kontra Görögország ügyben⁵² a Bíróság elutasította a stratégiai jelentőségű társaságokban való részesedésszerzést előzetes engedélyhez kötni kívánó szabályozás igazolását, mivel e jog gyakorlása során a nemzeti hatóságok diszkrecionális mérlegelési jogkörrel rendelkeztek, az ilyen rendelkezés igazolására alkalmas, az energiaellátás biztonságára vonatkozó közbiztonsági okok fennállása ellenére. Más szóval a vizsgált nemzeti rendelkezés célja fontosabb a gazdasági minősítésénél.

49 — Annál is inkább, mivel a Bíróság megállapította, hogy a hatályos EUMSZ 65. cikk (1) bekezdése szerinti a közbiztonságra vonatkozó kivételt megszorítóan kell értelmezni, és csak azon esetekre terjed ki, amelyekben a közérdek tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn (lásd a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4581. o.) 72. pontját és a fent hivatkozott C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 73. pontját).

50 — Amint arra a Bizottság a tárgyaláson hivatkozott.

51 — A C-367/98. sz. ügyben hozott ítélet 52. pontja.

52 — Hivatkozás fent, 79. pont.

93. A Bizottság kontra Olaszország ügy⁵³ is egy privaticációs törvényt érintett, amely az energiaágazat teljes liberalizációja érdekében hozott átmeneti intézkedések címén felfüggesztett minden, 2%-os összevont küszöbértéket meghaladó részesedéshez kapcsolódó szavazati jogot. Az Olasz Köztársaság megpróbálta ezen intézkedést az energiapiac egészséges és méltányos versenyfeltételeinek védelmével igazolni, amit a Bíróság elutasított. Itt is úgy tűnik számomra, hogy ezt kevésbé az intézkedés gazdasági jellege miatt nem fogadta el a Bíróság, mintsem amiatt, hogy ezen intézkedés a status quo fenntartásához, azaz – abban az ügyben – a privatizálandó társaságok olasz hatóságok általi felügyeletéhez járult hozzá, amely célkitűzés lényegénél fogva protekcionista jellegű.

94. Hasonlóképpen a „golden shares”-re vonatkozó ítélezési gyakorlat vaonakozásában úgy tűnik számomra, hogy nem a felhozott igazolás gazdasági jellege, hanem az ilyen kormány által fenntartott jog túlzott, szintén állami protekcionizmushoz vezető jellege indokolja, hogy a Bíróság szisztematikusan azt állapította meg, hogy az ilyen rendelkezés összeegyeztethetetlen a tőke szabad mozgásával és a letelepedés szabadságával.⁵⁴

95. Az olyan cél, amely a Bíróság klasszikus ítélezési gyakorlatával *a priori* összeegyeztethetetlen célt képezhet, éppen ellenkezőleg a cél vizsgálatát követően összeegyeztethetőnek minősíthető a Szerződéssel a gazdasági indokolás megújított megközelítése keretében. E megközelítés különösen azt feltételezné, hogy különbséget kell tenni egyrészt a valamilyen módon a tagállamok gazdasági érdekeinek védelmére irányuló, másrészt pedig valamely ágazatnak a Szerződés gazdasági céljaival összhangban történő szervezésére irányuló gazdasági indokok között.

96. Nem tűnik úgy számomra, hogy a jelen ügyben a hollandiai kiinduló helyzet keretében – azaz, hogy a rendszer-üzemeltetők vertikálisan integrált energiaszolgáltató társaságokként közjogi jogalanyok tulajdonában vannak – a csoporttilalom vagy a harmadik tevékenységek tilalma közvetlenül vagy közvetve kedvez a belföldi gazdasági szereplőknek. Éppen ellenkezőleg, az Essent NV álláspontja szerint, mivel köteles volt a privatizációját megelőzően szétválni, és az az Enexis Holding NV elosztórendszer-üzemeltetőben fennálló részesedéseit átruházni, versenyhátrányt szenvedett a más tagállamokból származó versenytársaihoz viszonyítva, ahol továbbra is elfogadott a vertikálisan integrált modell. Következésképpen úgy tűnik, hogy a csoporttilalom nem irányul protekcionista célra, ellentétben a mozgásszabadságokkal a fent hivatkozott ügyekben összeegyeztethetetlennek ítélt intézkedésekkel.

97. Végül a csoporttilalom vagy a harmadik tevékenységek tilalma aligha irányul protekcionista célra a hatóságok vonatkozásában, amelyek rendelkezhetnek a rendszer-üzemeltetők részesedéseivel, azonban nem rendelkezhetnek az energiaszolgáltató társaságokéval, ha azok rendszer-üzemeltetők.

98. A harmadik érvelés a szabad mozgás korlátozának a Szerződés azon rendelkezésére alapított igazolása új alapjának elismerésére vonatkozik, amely szerint a belső piac olyan rendszert foglal magában, amely biztosítja azt, hogy a verseny ne torzuljon. E rendelkezés, amely szerepelt már az eredeti EGK-Szerződés 3. cikkének f) pontjában, jelenleg az EUM-Szerződéshez csatolt 27. jegyzőkönyvben található.⁵⁵

53 — A C-174/04. sz. ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-4933. o.) 37. pontja.

54 — Lásd különösen a fent hivatkozott C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugalália ügyben 2010. július 8-án hozott ítéletet, amelyben olyan, különleges jogokat (vétójogot) biztosító részvényekről volt szó, amelyekkel kötelezően és többségben az államnak vagy egyéb közjogi részvényeseknek kellett rendelkezniük.

55 — Az EGK-Szerződés 3. cikkének f) pontjára vonatkozó ítélezési gyakorlat tekintetében lásd a 229/83. sz. Association des Centres distributeurs Leclerc és Thouars Distribution ügyben 1985. január 10-én hozott ítélet (EBHT 1983., I. o.) 20. és azt követő pontjait.

99. Márpedig a nemzeti szabályozás, amely a vertikálisan integrált energiaszolgáltató társaságok történeti monopoliumát regionális, sőt helyi szinten fel kívánja váltani egy olyan szerkezettel, amely szétválasztja az elosztórendszer-felügyelet és az elosztórendszer-üzemeltetés szolgáltatásainak ellenőrzését, lehetővé teszi a versenyen alapuló energiakereskedelmi, -ellátási és -termelési piac létrehozását, olyan intézkedésnek minősül, amely alkalmas annak biztosítására, hogy ne torzuljon a verseny.

100. Álláspontom szerint mind az elosztórendszer-üzemeltető, mind az energiaszolgáltató társaságok cselekvési szabadságának korlátozása alkalmas az energiapiachoz való, hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférés, valamint annak biztosítására, hogy a verseny ne torzuljon az energiakereskedelem, -ellátás és -termelés vonatkozásában. Álláspontom szerint e cél jelentős közérdeken alapuló igazolásnak tekintendő a nemzeti, hátrányos megkülönböztetéstől mentes korlátozások vonatkozásában, amelyek szükségesnek tűnnek a természetes monopoliummal jellemezhető piac liberalizációja érdekében. Nem bír jelentőséggel az, hogy ezen igazolást nem tisztán gazdasági vagy nem protekcionista jellegűnek kell minősíteni.

101. Különösen, a csoporttilalom megerősíti az egyrészt az energiaellátás és -termelés, másrészt pedig az energiaelosztás szétválasztását, amely a 2009/72 és a 2009/73 irányelv (11) preambulumbekzdése szerint az arra legalkalmasabb eszköz, hogy az infrastrukturális beruházásokat hátrányos megkülönböztetéstől mentesen ösztönözzék, az új belépőknek tisztességes hálózati hozzáférést biztosítsanak, és a piacot átláthatóvá tegyék.

102. Ami pedig a harmadik tevékenységek tilalmát illeti, egyidejűleg elszigeteli a többi ágazatot, mint például a hulladékkezelést a természetéből adódóan monopoliumjellegű tevékenység keretében a felhalmozott források „spill over”-jétől, mindemellett megvédve a rendszer-üzemeltetést a nem kapcsolódó tevékenységekhez kötődő kockázatoktól. Ebből következik, hogy az ilyen tilalom biztosíthatja, hogy a rendszer-üzemeltetés keretében felhalmozott esetleges működési eredményt a rendszerfenntartásba és -javításba, ne pedig külső tevékenységekbe fektessék.

103. Az arányosságot illetően, a nemzeti jogalkotó által hozott elvi döntés, azaz az elosztórendszer-üzemeltetés, valamint a kereskedelem és a villamosenergia- és gázellátás, illetve -termelés szerkezeti szétválasztása keretében e tilalom nem haladja meg az energiapiac átláthatóságára és a versenytorzulások elkerülésére irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket.

104. Következésképpen azt javasolom, hogy a Bíróság azt a választ adja a harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozások, úgymint a csoporttilalom, amely mind az energiaelosztórendszer-üzemeltetőkre, mind pedig a villamosenergia- vagy gázkereskedelmével, -ellátással vagy -termeléssel foglalkozó jogi személyekre is kiterjed Hollandiában, és a harmadik tevékenységeknek az elosztórendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó tilalma a tőke szabad mozgása vonatkozásában igazolható korlátozásoknak tekinthetők, mivel alkalmasak annak biztosítására, hogy ne torzuljon a verseny az elosztórendszer-üzemeltetés monopolhelyzetének a kereskedelemben, az ellátásban vagy a termelésben, illetve a rendszer-üzemeltetéstől elváló egyéb ágazatban történő kihasználása révén.

V – Véggövetkeztetések

105. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Hoge Raad der Nederlanden által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

- 1) Az olyan tagállami rend – mint amilyen az alapügyekben szerepel –, amely szerint az elosztórendszer-üzemeltetőkben fennálló részesedések csak közjogi intézményekre és bizonyos, 100%-os állami részesedéssel működő társaságokra ruházhatók át (privatizációs tilalom), az EUMSZ 345. cikk szerinti tulajdoni rendnek minősül, és ennek alapján összeegyeztethető az Unió jogával.
- 2) Bár az elosztórendszer-üzemeltetőkre vonatkozó privatizációs tilalom – mint amilyen az alapügyben szerepel – az EUMSZ 345. cikk szerinti, az uniós joggal összeegyeztethető tulajdoni rendet képez, más nemzeti szabályozások, mint a mind az energiaelosztórendszer-üzemeltetőkre, mind pedig a villamosenergia- vagy gázkereskedelemmel, -ellátással vagy -termeléssel foglalkozó jogi személyekre kiterjedő csoporttilalom és az elosztórendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó harmadik tevékenységek tilalma a tőke szabad mozgásának hatálya alá tartozik, amelyre tekintettel összeegyeztethetőségüket vizsgálni kell.
- 3) A szóban forgó nemzeti szabályozások, úgymint a csoporttilalom, amely mind az energiaelosztórendszer-üzemeltetőkre, mind pedig a villamosenergia- vagy gázkereskedelemmel, -ellátással vagy -termeléssel foglalkozó jogi személyekre is kiterjed Hollandiában, és a harmadik tevékenységeknek az elosztórendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó tilalma a tőke szabad mozgása vonatkozásában igazolható korlátozásoknak tekinthetők, mivel alkalmasak annak biztosítására, hogy ne torzuljon a verseny az elosztórendszer-üzemeltetés monopóliumhelyzetének a kereskedelemben, az ellátásban vagy a termelésben, illetve a rendszer-üzemeltetéstől elváló egyéb ágazatban történő kihasználása révén.