



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. június 13.¹

C-364/18. és C-365/18. sz. egyesített ügyek

Eni SpA
kontra
Ministero dello Sviluppo Economico,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
az Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente,
a Regione Basilicata,
a Comune di Viggiano,
a Regione Calabria,
a Comune di Ravenna,
és társai,
az Assomineraria
részvételével

(a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Lombardia tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

és

Shell Italia E & P SpA
kontra
Ministero dello Sviluppo Economico,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente,
a Regione Basilicata,
a Comune di Viggiano,
a Comune di Montemurro,
a Comune di Grumento Nova,
a Comune di Marisco Nuovo,
a Comune di Marsicovetere,
a Comune di Calvello,
az Assomineraria
részvételével

(a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Lombardia tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

„Előzetes döntéshozatal – 94/22/EK irányelv – Energia – A szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedély megadására és gyakorlására vonatkozó feltételek – A földgázkoncessziók után fizetendő bányajáradékok – A bányajáradékok kiszámítása – A QE mutató és a Pfor mutató – Hátrányosan megkülönböztető jelleg”

1. A jelen előzetes döntéshozatali eljárás lehetőséget nyújt a Bíróság számára, hogy állást foglaljon a 94/22/EK irányelv² azon bányajáradékokra (*royalties*) való alkalmazásával kapcsolatban, amelyeket a tagállamok a földgáz kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek³ jogosult vállalkozásai számára előírhatnak. Az említett bányajáradékok valójában olyan ellenszolgáltatásnak minősülnek, amelyet a vállalkozások az állami erőforrásokhoz – mint általában véve a szénhidrogének, és különösen a földgáz – való hozzáférés és azok kitermelése után az állam részére fizetnek.

2. Konkrétan most annak meghatározásáról van szó, hogy a 94/22 irányelv lehetővé teszi-e a tagállamok számára bizonyos referenciamutató (az úgynevezett QE mutató) használatát a bányajáradék összegének kiszámítása során egy másik olyan mutató helyett, amely a földgáz piaci árával van összhangban.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 94/22 irányelv

3. A negyedik, hatodik, hetedik és nyolcadik preambulumbekkezdés értelmében:

„mivel a tagállamok a saját területükön található szénhidrogén-készletekre vonatkozóan szuverenitással és szuverén jogokkal rendelkeznek;

[...]

mivel ennek megfelelően lépéseket kell tenni, hogy megkülönböztetéstől mentesen lehessen hozzájutni a szénhidrogének kutatásához, feltárásához és kitermeléséhez, valamint ezek gyakorlásához, olyan feltételek mellett, amelyek nagyobb versenyre ösztönöznek ebben az ágazatban, és hogy támogassák a tagállamok készletei kutatásának, feltárásának és kitermelésének a lehető legjobb módszereit, valamint erősítsék a belső energiapiac integrációját;

mivel ebből a célból közös eljárási szabályokat szükséges alkotni annak érdekében, hogy a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére jogosító engedélyek kiadására vonatkozó eljárások nyitva álljanak valamennyi, a szükséges alkalmassággal rendelkező vállalkozás előtt; mivel az engedélyek megadásának objektív és nyilvános kritériumok alapján kell történnie; mivel egyébként az engedélyek megadásának feltételeit az eljárásban részt vevő vállalkozásoknak már előzetesen ismerniük kell;

2 A szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről szóló, 1994. május 30-i 94/22/EK európai parlament és a tanács irányelv (HL 1994. L 164., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 262. o.).

3 A 94/22 irányelv 1. cikkének (3) bekezdésében az „engedély” szót mindent magában foglaló jelentéssel használja („minden olyan törvényi, rendeleti, közigazgatási vagy szerződéses rendelkezés vagy ezekből eredő okmány, amellyel valamely tagállam illetékes hatóságai egy vállalkozást feljogosítanak arra, hogy az a saját nevében és saját kockázatára az adott földrajzi területen kizárólagos joggal szénhidrogént kutathasson, tárjon fel vagy termeljen ki”). Az iratokban szereplő információk szerint Olaszországban az említett engedélyek a „koncessziók” jogi formáját öltik (pontosan: köztulajdonra vonatkozó koncessziók) és jogosultjaikat „koncessziójogosultaknak” nevezik. A jelen indítványban mind a két kifejezést használom.

mivel a tagállamoknak fenn kell tartaniuk maguk számára annak lehetőségét, hogy közérdekű indokok alapján korlátozhassák az ilyen tevékenységekhez és a gyakorlásukhoz való hozzájutást és azt pénzübeli vagy szénhidrogénnel történő ellenszolgáltatáshoz köthessék, ezen ellenszolgáltatás részletes szabályait úgy kell megállapítani, hogy az ne jelentsen beavatkozást a vállalkozások gazdálkodásába; mivel e lehetőséggel megkülönböztetéstől mentesen kell élni; mivel az e lehetőség igénybeviteléhez kapcsolódó kötelezettségek kivételével el kell kerülni a vállalkozások számára olyan feltételek vagy kötelezettségek előírását, amelyek nem szükségesek az adott tevékenység kifogástalan elvégzéséhez; mivel a vállalkozások tevékenységének ellenőrzését olyan szintűre kell korlátozni, amely szükséges e feltételek és kötelezettségek teljesítésének biztosításához.”

4. A 2. cikk (1) és (2) bekezdése megállapítja:

„(1) A tagállamok fenntartják maguknak a jogot, hogy kijelölhessék területük azon részeit, ahol a szénhidrogén kutatásával, feltárásával és kitermelésével összefüggő tevékenységek gyakorolhatók.

(2) Amint valamely területet az (1) bekezdésben meghatározott tevékenység végzésére rendelkezésre bocsátanak, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ilyen tevékenységekhez való hozzájutás és azok gyakorlása során a vállalkozások között semmiféle megkülönböztetés ne történjen.”

5. A 6. cikk (1), (2) bekezdése és (3) bekezdésének első albekezdése szerint:

„(1) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az 5. cikk (2) bekezdésében említett feltételeket és követelményeket, valamint az egy egyedi engedély felhasználására vonatkozó különböző kötelezettségeket kizárólag annak szükségessége igazolja, hogy a gyakorolt tevékenységet megfelelően elvégezzék azon az adott területen, amelyre az engedélyt kérték, a (2) bekezdés alkalmazásával vagy pénzübeli, illetve szénhidrogénnel történő ellenszolgáltatással.

(2) A tagállamoknak jogukban áll a 2. cikk (1) bekezdésében meghatározott tevékenységekre vonatkozóan feltételeket és követelményeket kikötni, amennyiben azokat nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közegészségügyi, közlekedésbiztonsági, környezetvédelmi megfontolások, illetve biológiai erőforrások, [...] nemzeti kincsek védelme indokolja, a berendezések és a munkavállalók biztonsága, a szénhidrogén-források észszerű kezelése (például a szénhidrogén-források kiaknázásának mértéke vagy azok visszanyerésének optimalizálása) vagy az adóbevételek biztosításának szükségessége révén.

(3) Az (1) bekezdésben említett ellentételezés nyújtásának szabályait, beleértve az állam részvételére vonatkozó követelményeket, a tagállamoknak oly módon kell rögzíteniük, hogy az irányítás terén biztosítsák a vállalkozás függetlenségét.”

B. Az olasz jog

1. *Decreto Legislativo n.º 625/96 (625/96. Sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)*

2. A 625/96. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet⁴ 19. cikkének 1., 5. és 5 bis bekezdése alapján:

„1. Az 1997. január 1-jétől folyó kitermelés tekintetében a kitermelésre vonatkozó koncesszió valamennyi jogosultja köteles évente az állam részére megfizetni a kitermelt termékekre vonatkozó hányad értékét, amely hányad a szárazföldön kitermelt folyékony és gáznemű szénhidrogének mennyisége 7%-ának,⁵ valamint a tengerfenékről kitermelt folyékony és gáznemű szénhidrogének mennyisége 4%-ának felel meg.

[...]

5. A hányad egységértékét a kitermelésre vonatkozó valamennyi koncesszió esetében az abban megjelölt jogosultra nézve a vonatkozó évben az utóbbi által kiszámlázott eladási árak súlyozott átlaga alapján határozzák meg.

5-bis a 2002. január 1-jétől folyó kitermelésekre vonatkozóan a kitermelésre vonatkozó hányad egységértékét a következőképpen kell meghatározni:

[...]

b) a gáz esetében valamennyi koncesszió és koncessziójogosult esetében az euró/MJ (megajoule) formában kifejezett QE mutatónak, a földgáz mint nyersanyag költsége energiahányadosának a vonatkozó évre irányadó számtani átlaga alapján, amely mutatót az Autorità per l'energia elettrica e il gas (villamosenergia-, gáz- és vízügyi [felügyeleti] hatóság) határozta meg az 1999. április 22-i, a *Gazzetta Ufficiale* (Hivatalos Lap) 1999. április 30-i 100. számában közzétett, többször módosított 99/52. sz. határozatában, állandónak tekintve az 1 Smc = 38,52 MJ egyenértékűséget. 2003. január 1-jétől e mutató frissítését a villamosenergia-, gáz- és vízügyi hatóság kizárólag a jelen cikk alkalmazásával az ugyanezen határozatban foglalt szempontok alapján végzi el.”

3. A 2007. április 2-i 40. sz. törvénnyel törvénnyé alakított 2007. január 31-i 7. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

6. E rendkívüli törvényerejű rendelet⁶ 11. cikke (1) bekezdésének értelmében előírta, hogy a kitermelésre vonatkozó koncessziók jogosultjai az államot megillető termékhányadot a Ministro dello sviluppo economico (gazdaságfejlesztési minisztérium; a továbbiakban: minisztérium) által az Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente (energia-, hálózati és környezetvédelmi felügyeleti hatóság; a továbbiakban felügyeleti hatóság) véleményét követően kiadott rendeletben meghatározott módon ruházzák át a kapacitások szabályozott piacán.

4 Decreto Legislativo 25 novembre 1996, n. 625 – Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről szóló 94/22/EGK irányelv átültetéséről szóló, 1996. november 25-i 625. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet – a 94/22 irányelv végrehajtása) (a GURI 1996. december 14-i 293. száma; a továbbiakban: 625/96. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet).

5 E hányad később 10%-ra emelkedett a 2009. július 23-i 99. sz. törvény 45. cikkének (1) bekezdése révén.

6 Legge 2 aprile 2007, n. 40, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese (a fogyasztók védelmére, a verseny ösztönzésére, a gazdasági tevékenységek fejlesztésére és az új vállalkozások létrehozására irányuló sürgős intézkedésekről szóló, 2007. január 31-i 7. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet módosításokkal történő törvénnyé alakításáról szóló, 2007. április 2-i 40. sz. törvény) (a GURI 2007. április 2-i 77. száma).

7. E szabály végrehajtása céljából fogadták el a 2010. augusztus 6-i miniszteri rendeletet,⁷ amely a jelen ügyben releváns vonatkozását illetően megállapította, hogy „a termékhányadokra vonatkozó tárgyalásokra irányuló eljárásra aukciós kereskedés formájában kerül sor” (a 4. cikk 1. bekezdése); „nem fogadható el a QE mutatónál alacsonyabb vételi ajánlat” (a 4. cikk 3. bekezdése); „értékesítés hiányában a felajánlott gáztétel a koncessziójogosultnál marad, aki köteles az állam részére a 3. bekezdés szerinti QE mutatónak megfelelő mértékű ellenérték megfizetésére” (a 4. cikk 4. bekezdése).

4. A 2012. március 24-i 27. sz. törvény által – bizonyos módosításokkal – törvénné alakított 2012. január 24-i 1/2012. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

8. Az 1/2012. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet⁸ 13. cikke (A földgáznak a legkiszolgáltatottabb fogyasztók érdekében történő csökkentésre vonatkozó intézkedések) megállapítja, hogy:

„A jelen rendelet hatálybalépését követő első negyedévtől a [felügyeleti] hatóság a földgáz referenciaárának a 2000. május 23-i, többször módosított 164. sz. decreto legislativo 22. cikke szerinti legkiszolgáltatottabb fogyasztók tekintetében az európai értékekhez való igazítása érdekében a földgázellátás költségeinek fedezetét biztosító változó összegű díj meghatározásánál fokozatosan bevezeti az elvégzett frissítés alapját képező szempontok között a fokozatosan emelkedő hányad tekintetében a földgáz piacon jegyzett árára való hivatkozást is. A földgáz piacának a 2009. július 23-i 99. sz. törvény 30. cikkének (1) bekezdése szerinti beindításáig a figyelembe veendő vonatkozó piacok a 2010. augusztus 13-i 130. sz. decreto legislativo 9. cikkének (6) bekezdése értelmében meghatározott európai piacok.”

5. Későbbi rendelkezések

9. A felügyeleti hatóság a 196/2013/R/gas. sz. határozatban⁹ 2013. október 1-jétől végleg elhagyta a QE mutató alkalmazását a gáz árának meghatározási szempontjaként a védett piacon a legkiszolgáltatottabb fogyasztók részére történő gázellátás feltételeit illetően.

10. A földgázellátás költségeinek a nagykereskedelmi piacon való fedezetét biztosító elem jelenleg a Cmem mutató, amelyet egységesen a földgáz rövid távú piacára figyelemmel határoznak meg, az említett határozat rendelkező része 1. pontjának c) alpontja szerint.

11. A Cmem különböző elemek összegéből adódik össze, amelyek között szerepel a Pfor mutató.

⁷ Decreto ministeriale 6 agosto 2010 – Decreto per la vendita delle aliquote di prodotto della produzione di gas nel territorio nazionale, royalties, destinate allo stato (2010. augusztus 6-i miniszter rendelet – A kitermelt gázból az államot megillető hányad nemzeti területen való értékesítése és az államot megillető jogdíjak tárgyában hozott rendelet) (a GURI 2010. augusztus 27-i 200. száma).

⁸ Legge 24 marzo 2012, n. 27 – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (2012. március 24-i 27. sz. törvény – a versenyhez, az infrastruktúrafejlesztéshez és a versenyképességhez szükséges sürgős rendelkezések) (a GURI 2012. március 24-i 71. száma).

⁹ Deliberazione 9 maggio 2013 196/2013/R/gas, seconda fase della riforma delle condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato del gas naturale a partire dal 1 ottobre 2013. Modifiche al TIVG. Lásd: <https://www.arera.it/allegati/docs/13/196-13.pdf>.

12. „A földgáz és az attól eltérő, a városi hálózat részére továbbított gázok kiskereskedelmi értékesítésére irányuló tevékenységek szabályai egységes szövegének” (TIVG) a 196/2013/R/gas. sz. határozat által módosított 6.2. cikkének d) pontja szerint „a földgázellátás költségeinek fedezeteként euró/Gj mértékben kifejezett Pfor mutató megfelel a gáznak a TTF¹⁰ gázkereskedési ponton jegyzett megelőző negyedéves OTC (over the counter) árai számtani átlagának, amelyeket a Platts¹¹ jegyzett a negyedévet megelőző második naptári hónapra tekintettel”.

II. Az alapjogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

13. Az Eni SpA (a továbbiakban: Eni) és a Shell Italia E&P Spa (a továbbiakban: Shell) a földgáz Olaszországban történő kitermelésére vonatkozó koncesszióval rendelkező két olyan gazdasági társaság,¹² amelyek e tagállamban a gáz elosztásának és értékesítésének nagykereskedelmi és kiskereskedelmi piacán is jelen vannak.

14. Mind a két társaság szemben áll az olasz hatóságokkal¹³ a 2015. évre vonatkozó bányajáradékok összegének megtámadása tekintetében, amelyet a koncesszió miatt az állam részére kell megfizetniük. Közelebbről a Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche (energiaellátás biztonságáért és az energetikai infrastruktúrákért felelős főigazgatósága) 2016. március 24-i azon határozatának, amelynek tárgya a „625/1996. sz. decreto legislativo (felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) – 19. cikk 5-bis. bekezdése, a 2015. évi QE mutató – a földgáz mint nyersanyag költségének a 2015. évre vonatkozó energiahányadosa”,¹⁴ valamint az alapját képező szabályok és határozatok hatályon kívül helyezését kéri.

15. A felperesek szerint 2015-ben a QE mutatónak a bányajáradékok kiszámítására vonatkozó szempontként történő fenntartása jogellenes. Véleményük szerint az említett számítást a Pfor mutató (amely a gáz rövid távú piaci árára vonatkozik) alapján kell elvégezni, nem pedig a QE mutató alapján (amely a kőolaj és más tüzelőanyagok árára vonatkozik).

16. Azt állítják, hogy a QE mutatót ugyanis végleg elhagyták a védett piac díjszabására vonatkozó szabályzat tekintetében, és így az nem alkalmazható a bányajáradékok kiszámításánál. Az új Pfor mutató alkalmazását támogatják, amelyet a hatóság éppen azért vezetett be, hogy a gáz piaci értékét tükrözze.

17. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a jelenlegi számítási mechanizmus révén az államot a termékből megillető hányadot elsősorban a QE mutatóból levezetett áron kínálják a kapacitások és a gáz szabályozott piacán. Amennyiben, ahogyan az esetek nagy részében, a fent említett hányadot nem értékesítik, a koncessziójogosult vállalkozásnál marad a földgáz említett mennyisége, de az állam részére megfizeti a QE mutató alkalmazásával kiszámított árának megfelelő mértékű ellenértéket,

10 A TTF (Title Transfer Facility) gázkereskedési pont a holland gáztőzsde. Lásd: <https://www.gasunitransportservices.nl/en/shippers/products-and-services/ttf>.

11 A Platts a McGraw-Hill multinacionális vállalat egyik részlege volt, amely származtatott termékek határidős és opciós pénzügyi piacának irányító olyan társaságaként működött, amely az egész világról származó energiatermékek belföldi piacán kereskedett. 2016-ban a McGraw Hill Financial átalakult az S&P Global társasaggá, a Platts pedig S&P Global Platts lett, és továbbra is olyan önálló társaságként működik, amely információt nyújt, tájékoztat a referenciaárakról és elemzést végez a nyersanyagok, illetve energiatermékek piacáról. Lásd: <https://www.spglobal.com/platts/en/about>.

12 Az Eni szárazföldön és a tengerfenéken is rendelkezik gázkitermeléssel. A Shell pedig kizárólag szárazföldön, Basilicata tartományban.

13 Konkrétan a Ministero dello Sviluppo Economico (gazdaságfejlesztési minisztérium, Olaszország), a Ministero dell'Economia e delle Finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország) és a felügyeleti hatósággal.

14 Comunicato del 24 marzo 2016 – Indice QE 2015. Quota energetica costo materia prima del gas naturale per l'anno 2015, amely elérhető: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/98-normativa/altri-atti-amministrativi/2034303-comunicato-del-24-marzo-2016>
-indice-qe-2015-quota-energetica-costo-materia-prima-del-gas-naturale-per-l-anno-2015.

amely magasabb a piaci áránál. Ebből a kérdést előterjesztő bíróság azt a következtetést vonja le, hogy a koncessziójogosultak kötelesek a földgáz e hányadát a piacinál lényegesen magasabb áron beszerezni, és így hátrányt szenvednek az ágazat más szereplőivel szemben, akik az előbbiek versenytársai, és akikre nem vonatkozik e kötelezettség.

18. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a 2018. január 18-i 290/2018. sz. ítéletében a kérdést előterjesztő bíróság 2016. júniusában hozott több ítéletét is felülvizsgálta, és megerősítette a QE mutatót alkalmazó olasz hatóságok határozatainak jogszerűségét.

19. A kérdést előterjesztő bíróság azonban továbbra is úgy véli, hogy fennállhat a földgáztermelésre vonatkozó koncessziók jogosultjainak hátrányos megkülönböztetése, és azt kérdezi, hogy a belső szabályozásnak a Consiglio di Stato (államtanács) 2018. január 18-i ítéletével támogatott értelmezése ellentétes lehet-e a 94/22 irányelv elveivel.

20. Ezen körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

Ellentétes-e a 94/22/EGK irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében és hatodik preambulumbekkezdésében foglalt rendelkezésekkel az olyan nemzeti szabályozás, és különösen a 625/1992. sz. decreto legislativo 19. cikkének 5 bis bekezdése, amely a Consiglio di Stato (államtanács) által a 290/2018. sz. ítéletében adott értelmezés alapján lehetővé teszi, hogy a bányajáradékok megfizetésénél a kőolaj és az egyéb tüzelőanyagok árán alapuló QE mutatót írják elő a gáz rövid távú piaci árához igazodó Pfor mutató helyett?

21. Az Eni, a Shell, az Assomineraria, a Comune di Viggiano (Viggiano település önkormányzata, Olaszország), az olasz kormány és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2019. április 4-i tárgyaláson mindannyian részt vettek, kivéve Viggiano település önkormányzatát.

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz

22. Az előzetes döntéshozatali eljárásban résztvevők álláspontja eltér a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére adandó választ illetően.

- Az Eni, a Shell és az Assomineraria szerint a bányajáradékoknak a QE mutatón alapuló számítási módszere hátrányos megkülönböztetést eredményez és kárt okoz a földgáztermelésre vonatkozó koncessziók jogosult vállalkozásainak azon vállalkozásokkal szemben, amelyek csak az e termék elosztására és kereskedelmére irányuló tevékenységeket végeznek. A QE mutató a kőolaj és az egyéb tüzelőanyagok árát veszi figyelembe, amely magasabb a földgáz áránál, így a földgáz kitermelésére vonatkozó koncessziókkal összefüggésben fennálló bányajáradék összege magasabb azon gázmennyiségek piaci eladási áránál, amelyek eladása ellenében a hivatkozott bányajáradékot meg kell fizetni.
- Az olasz kormány, Viggiano település önkormányzata és a Bizottság úgy véli, hogy a 94/22 irányelv biztosítja a tagállamok számára, hogy szabadon határozzák meg a bányajáradékok összegét olyan mutató alkalmazásával, mint a QE mutató. Véleményük szerint a 94/22 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a szóban forgó bányajáradékokat a földgáz piaci ára alapján számítsák ki.

23. Úgy tűnik számomra, hogy a jogvita rendezéséhez először a gázkitermelésekre vonatkozó bányajáradékokra Olaszországban alkalmazott számítási módszerrel kell foglalkozni.

A. A gázkitermelés ellenében fizetendő bányajáradékok kiszámítása Olaszországban

24. A 6/1957. sz. törvény¹⁵ óta Olaszország arra kötelezte a kitermelő vállalkozásokat, hogy területén a gázkitermelés ellenében bányajáradékokat fizessenek. Kezdetben az említett bányajáradékok megfizetésére természetben (a kitermelt gáz bizonyos hányada szerint) vagy pénzben kerülhetett sor. A végösszeg mindkét esetben azonos volt, mivel a pénzbeli kifizetést a gáznak a koncessziójogosult vállalkozás által az adott év során alkalmazott eladási átlagárára figyelemmel határozták meg.

25. A 94/22 irányelvnek az olasz jogba való átültetését követően a 625/96. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet fenntartotta a korábbi helyzetet. A koncessziójogosult vállalkozások a bányajáradékot továbbra is természetben (a kitermelt gáz bizonyos hányadának megfelelően) vagy pénzben (amely az említett gázmennyiség piaci értékének felelt meg) fizették meg.

26. A 625/96. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 19. cikkének a 2004. április 23-i 239. sz. törvény alapján történt módosításával megváltozott a bányajáradékok szabályozása.

27. A 625/96. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 19. cikkének új szövege ugyanis előírta, hogy 2002. január 1-jétől csak pénzbeli fizetés történjen. A bányajáradékot 2003. január 1-jétől a kitermelt termék hányada képezte,¹⁶ amelyre a QE mutató szerinti gázarat alkalmazták. E mutatót az euró/MJ formában kifejezett, a földgáz, mint nyersanyag költsége energiahányadosaként határozták meg, és a felügyeleti hatóságnak azt az 52/99. sz. határozat szerinti szempontok alapján kellett megállapítania.

28. A felek által az eljárás során nyújtott információk szerint a felügyeleti hatóság kéthavonta számította ki a QE mutatót az energiatermékek kosarára tekintettel,¹⁷ különösen, a kőolaj és az egyéb tüzelőanyagok nagykereskedelmi eladásra vonatkozó többéves szerződésekből származó átlagos ára alapján. A QE mutató akkor a földgáz valós piaci értékét tükrözte, ahogy azt az említett felek elismerték.¹⁸

29. Később a gazdaságfejlesztési minisztérium 2010. augusztus 6-i rendeletében megvalósuló 2007. évi reform lehetővé tette, hogy a koncessziójogosult vállalkozások „a kapacitások és a gáz szabályozott piacán” (PSV)¹⁹ aukció keretében adhassák el az államot megillető gázhányadot és bányajáradék címén az állam részére utalják át a kapott összegeket. Ezen a virtuális gázkereskedési pont (hub) (PSV) az a nagykereskedelmi piac, ahol Olaszországban az összes földgázügylet megvalósul.

30. A szabályozás azonban a QE mutatónál alacsonyabb árú ajánlat elutasítását írta elő. A jelen ügyben a felajánlott gáztételek továbbra is a koncessziójogosultnál maradnak, akinek e tételeknek megfelelő mértékű, a QE mutatónak megfelelő összegű bányajáradékot kell az állam részére megfizetnie.

15 Legge 11 gennaio 1957, n. 6, Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (a folyékony és gáznemű szénhidrogének feltárásáról és kitermeléséről szóló, 1957. január 11-i 6. sz. törvény; a GURI 1957. január 29-i 25. száma).

16 A hányad a szárazföldön kitermelt folyékony és gáznemű szénhidrogének mennyiségének 7%-a és a tengerfenékről kitermelt gáznemű szénhidrogének mennyiségének 7%-a volt (bár ez az érték később 10%-ra emelkedett a 2009. július 23-i 99. sz. törvény 45. cikkének (1) bekezdése révén); és a tengerfenékről kitermelt folyékony szénhidrogének mennyiségének 4%-a volt.

17 Deliberazione 28 maggio 2009 – ARG/gas 64/09 Approvazione del Testo integrato delle attività di vendita al dettaglio di gas naturale e gas diversi da gas naturale distribuiti a mezzo di reti urbane (TIVG), amely elérhető a <https://www.arera.it/it/docs/09/064-09arg.htm> oldalon. A felügyeleti hatóság e határozata 6. cikkének 6.2. pontja szerint a QE mutatót a Brent kőolaj, a gázolaj, és az alacsony kéntartalmú tüzelőolaj árait alapul véve kell megállapítani.

18 Figyelembe kell venni, hogy a kőolaj és a földgáz kutatására, feltárására és kitermelésére irányuló tevékenységekre hasonló feltételek vonatkoznak, és azokat olyan közös keretben kell kezelni, amely eltér a későbbi tevékenységek keretétől. Ezt állapítja meg a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat indoklásában, 1992. május 11-i COM (92) 110 végleges (HL 1992. C 139., 12. o.).

19 A Snam Rete Gas kezeli a PSV virtuális gázkereskedési pontot („Punto di Scambio Virtuale”, azaz magyarul virtuális kereskedelmi pontot), ahol sor kerül az olasz nemzeti gázvezeték-hálózatba betáplált gázzal összefüggő, kétoldalú napi átruházási és csereügyletekre. A felügyeleti hatóság a PSV-t „a kapacitások és a gáz szabályozott piacának” minősítette. Lásd: http://www.snam.it/en/transportation/Online_Processes/PSV/.

31. Úgy tűnik, hogy fokozatosan mellőzték a piacokon a földgáz árának a QE mutatóhoz való igazítását, mivel Olaszországban a gázkitermelésre vonatkozó koncessziókkal rendelkező vállalkozásoknak nem sikerült eladni a gázhányadokat a szabályozott piacon.

32. A QE mutató és a földgázpiac árai közötti eltérést erősítette meg a felügyeleti hatóság a 196/2013/R/gas sz. határozat elfogadásával, amelynek alapján 2013. október 1-jei hatállyal végleg elhagyta a QE mutató alkalmazását a gáz árának a védett piac érdekében történő gázellátás feltételei szerinti meghatározásakor.²⁰

33. A 196/2013/R/gas. sz. határozat a gáz árának meghatározásához elfogadta a Pfor mutatót, amely a földgáznak a holland gáztőzsdén (TTF gázkereskedési pont) a Platts által jegyzett negyedéves árait tükrözi.

34. Az olasz hatóságok azonban továbbra is a QE mutatót alkalmazták a földgáz árának a bányajáradékok szempontjából történő meghatározása céljából. Mivel 2015-ben a koncessziójogosult vállalkozások a PSV piac aukcióin nem tudták eladni a bányajáradékoknak megfelelő gázhányadokat, arra hivatkoztak, hogy ezen a jogcímen magasabb összegeket kellett fizetniük az állam részére, mint amelyeket akkor fizettek volna, ha a gáz rövid távú piaci árát alkalmazták volna (azaz a Pfor mutatóból következő árat).

35. A jelen ügyben szereplő dokumentumok kiemelik, hogy:

- A 2015. évi négy negyedévre vonatkozóan az euró/GJ²¹ formában kifejezett QE mutató értékei 7,976985, 6,940217, 6,194914, és 5,573671 voltak. A QE mutató átlaga a 2015. évi bányajáradékok kiszámításához ennél fogva 6,671447 volt.²²
- A 2015. évi négy negyedévre a Pfor mutató euró/GJ formában kifejezett értékei 6,553299, 5,984375, 5,665388, és 5,564236 voltak. A Pfor mutató átlaga 5,9418245 volt.²³

36. Ezekből az adatokból az következik, hogy 2015-ben a QE mutató a Pfor mutató értékeit meghaladó értékeket ért el. A gázkitermelésre irányuló koncesszióval rendelkező vállalkozások ebből következően magasabb összegű²⁴ bányajáradékokat fizettek, mint amely a piaci értéknek a vonatkozó földgáztételekre való alkalmazásából származott volna.

B. A 94/22 irányelv értelmezése

37. A 94/22 irányelv a szénhidrogének Unión belüli kutatási, feltárási és kitermelési tevékenységének harmonizációját nem teljeskörűen hajtja végre.²⁵

20 E piacról foglalt állást a 2010. április 20-i Federutility és társai ítélet (C-265/08, EU:C:2010:205). „Védett felhasználó” a gázelosztó hálózathoz csatlakoztatott háztartási felhasználó, és amely számára biztosítani kell az ellátást, ahogy azt a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. október 25-i (EU) 2017/1938 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 280., 1. o.) 2. cikkének 5. pontja meghatározza.

21 A gigajoule (GJ) 10⁹joule-nak (J) felel meg, a joule pedig az energia, a munka és a hő méréseére használt, Nemzetközi Mértékegységrendszerből származó mértékegység. Az energia és munka mértékegységeként a joule-t egy newton folyamatosan kifejtett erővel egy méter hosszan, ugyanazon erő irányába végzett munkaegységként határozzák meg.

22 2016. március 24-i Comunicato (közlemény) – 2015. évi QE mutató. 2015. Quota energetica costo materia prima del gas naturale per l'anno 2015, amely elérhető: en <https://www.mise.gov.it/index.php/it/98-normativa/altri-atti-amministrativi/2034303-comunicato-del-24-marzo-2016-indice-qe-2015-quota-energetica-costo-materia-prima-del-gas-naturale-per-l-anno-2015>.

23 Az adatok a felügyeleti hatóság honlapján találhatók: https://www.arera.it/it/che_cosa/presentazione.htm.

24 A tárgyaláson a Shell azt állította, hogy a 2015. adóévben 1 237 538 euró összegű kárt szenvedett, az Enit pedig 8 114 895 euró kár érte.

25 A 94/22 irányelv kevés jogvita tárgyát képezte: csak Lengyelországgal szemben indult egy kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset az irányelv nem megfelelő átültetése miatt, amelyet a 2013. június 27-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-569/10, EU:C:2013:425) bírált el.

38. Az említett minimumharmonizáció előfeltevésként elfogadja a tagállamoknak a saját területükön található, a rendelkezésükre álló természeti erőforrásoknak tekintendő szénhidrogénekre vonatkozó szuverenitását.²⁶ A 94/22 irányelv a hivatkozott tevékenységekhez való hozzáférésre és azok gyakorlására vonatkozó eljárás létrehozására irányul, ebben az ágazatban a nagyobb versenyre való ösztönzés, a készletek lehető legjobb módszerrel történő kutatásának, feltárásának és kitermelésének támogatása, valamint a belső energiapiac integrációjának erősítése céljából.²⁷

39. Az irányelv konkrétan rögzíti, hogy az engedélyek kiadására vonatkozó eljárásoknak – objektív kritériumok alapján – nyitva kell állniuk valamennyi, a szükséges alkalmassággal rendelkező vállalkozás előtt, néhány olyan feltétel szerint, amelyeket az eljárásban részt vevő vállalkozások már előzetesen ismernek.²⁸

40. A 94/22 irányelv lehetővé teszi az államok számára, hogy „közérdekű indokok alapján korlátozhatják” az ilyen tevékenységekhez és a gyakorlásukhoz való hozzájutást és azt ellenszolgáltatás (bányajáradék) megfizetéséhez köthessék.²⁹

41. A 94/22 irányelv nyolcadik preambulumbekzdése és 6. cikkének (1) bekezdése biztosítja a tagállamok számára, hogy szabadon választhassanak a pénzbeli ellenszolgáltatásból (pénzbeli kifizetés) vagy a szénhidrogénekkel történő ellenszolgáltatásból (természetbeni fizetés) álló bányajáradék között. Következésképpen a jelen ügyben vitatotthoz hasonló nemzeti jogszabály, amely a bányajáradék pénzbeli ellenszolgáltatás formájában történő megfizetését írja elő, összeegyeztethető a 94/22 irányelvvel.

42. A jelen jogvita kulcsfontosságú kérdése, hogy a 94/22 irányelv tartalmaz-e a bányajáradékok összegére és a kiszámításukhoz szükséges eljárásra vonatkozó feltételeket. Már most előrebozsátom, hogy véleményem szerint ez az irányelv nagyon tág mozgásteret biztosít a tagállamok számára a bányajáradékok számítási módszerének meghatározásához.

43. Kétségtelen azonban, hogy a tagállamoknak *megkülönböztetéstől mentesen* kell élni a bányajáradékok meghatározásának lehetőségével (a 94/22 irányelv nyolcadik preambulumbekzdése) oly módon, hogy a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére irányuló tevékenységekhez való hozzáférést és azok gyakorlását tekintve a vállalkozások azonos helyzetben legyenek (2. cikk (2) bekezdése).³⁰

44. Márpedig az irányelv sem a bányajáradék számítási módszere, sem annak összege tekintetében nem ír elő korlátozásokat a tagállamok számára. Azok a gázkitermelő koncessziójogosult vállalkozások, amelyek észrevételeket nyújtottak be (Eni, Shell és az Assomineraria egyesület), elismerik, hogy az állam, ahogy azt 1999-ben Olaszország tette, a bányajáradékot a kitermelt gázmennyiség 7%-áról felemelheti annak 10%-ára.

45. Ugyanezen vállalkozások azonban azzal érvelnek, hogy a bányajáradékot a gáz piaci eladási árát tükröző képlettel kell kiszámítani, amely jelenleg a QE mutatóval nem valósul meg. Hozzáteszik, hogy e mutató alkalmazása számukra kárt (hátrányos megkülönböztetést) okoz, mert a bányajáradéknak megfelelő földgázhányadot a piaci árnál (amely jelenleg a Pfor mutatóhoz kapcsolódik) magasabb áron kötelesek megvásárolni.

26 Negyedik preambulumbekzdés: „A tagállamok a saját területükön található szénhidrogén-készletekre vonatkozóan szuverenitással és szuverén jogokkal rendelkeznek.”

27 Lásd különösen a 94/22 irányelv hatodik preambulumbekzdését és 3. cikkét.

28 Lásd különösen a 94/22 irányelv hetedik preambulumbekzdését és 5. cikkét.

29 Lásd különösen a 94/22 irányelv nyolcadik preambulumbekzdését és 6. cikkét.

30 „A 94/22 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok biztosítják, hogy a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére irányuló tevékenységekhez való hozzáférés és azok gyakorlása tekintetében a vállalkozások között semmiféle megkülönböztetés ne történjen az e tevékenységek gyakorlására nyitva álló területeken” (2013. június 27-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-569/10, EU:C:2013:425, 50. pont).

46. E nézőponttal nem értek egyet, ezzel szemben úgy vélem, hogy a QE mutató alkalmazása nem jelent a 94/22 irányelvvel ellentétes hátrányos megkülönböztetést a gázkitermelő koncessziójogosult vállalkozások számára. Az e jogszabály által tiltott hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a bánásmód, amelyet valamely tagállam az engedéllyel rendelkező vállalkozások között valósíthat meg (többek között például az állampolgárság, a társasági tőke letelepedési helye³¹ vagy származási helye alapján) a bányajáradékok meghatározása tekintetében. Ez történne, ha a más tagállambeli társasági tőkével rendelkező vállalkozásoknak az olasz tőkével rendelkező vállalkozásokat illető díjnál magasabb díjat kellene fizetnie.

47. Az Eni és a Shell megközelítése a hátrányos megkülönböztetésre helyezik a hangsúlyt, amely véleményük szerint fennáll a koncessziójogosult vállalkozások és a földgáz elosztási és kereskedelmi piacán – bármilyen lelőhely feltárása nélkül – részt vevő vállalkozások között. Ez a megközelítés kiemeli, hogy:

- A koncessziójogosultaknak a piaci árnál magasabb áron kellene megvásárolniuk az általuk bányajáradék címén megfizetendő, termelésük bizonyos hányadának megfelelő földgázt, mert a QE mutatót e gáztételeknek a PSV piac aukcióin történő eladása tekintetében viszonyítási szempontként alkalmazzák.³²
- Azon vállalkozások, amelyek Olaszországban a földgáz piacán kitermelésre vonatkozó koncessziós jog nélkül működnek, nem kötelesek e beszerzéseket végrehajtani és bányajáradékokat sem kell fizetniük az olasz állam számára.

48. Márpedig a 94/22 irányelv csak a hátrányos megkülönböztetés megakadályozására szorítkozik a gázkitermelésekre irányuló koncesszióval rendelkező vállalkozások (pontosabban az engedélyek jogosultjai) között, de nem tiltja meg az eltérő bánásmódot e vállalkozások és azon vállalkozások között, amelyek pusztán földgázzal összefüggő közvetítő vagy kereskedő vállalkozásként járnak el a PSV nagykereskedelmi szabályozott piacon vagy a védett fogyasztók kiskereskedelmi piacán.

49. A bányajáradékok fizetése szempontjából a gázkitermelésekre irányuló koncesszióval rendelkező vállalkozások és a földgázelosztó és -kereskedő társaságok helyzete az olasz piacon nem összehasonlítható,³³ mivel ez utóbbiaknak, hangsúlyozom, semmilyenfajta kitermeléssel összefüggő bányajáradékot nem kell fizetniük az olasz állam részére. Ezért úgy vélem, hogy a hivatkozott hátrányos megkülönböztetés nem áll fenn.

50. A koncessziójogosult vállalkozások által hivatkozott hátrányos megkülönböztetés a gáz alacsony piaci ára esetén azon vállalkozások tekintetében következhet be, amelyek Olaszországban kizárólag földgázkereskedéssel foglalkoznak. Ha az említett ár a kőolajhoz és a QE mutatóban használt egyéb szénhidrogénekhez képest emelkedik, a helyzet megfordul: az aukciók nem maradnak érdektelenek, és a koncessziójogosult vállalkozások a QE mutató alkalmazásából származó árnál magasabb áron adják el a földgázt. Az olasz kormány által szolgáltatott és a koncessziójogosultak által nem cáfolt adatok

31 A Bíróság szerint a geológiai és bányászati törvény 18. cikke (1) bekezdése 2. pontjának b) alpontja előírta, hogy a más tagállamban letelepedett, de Lengyelországban szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére irányuló tevékenységre vonatkozó koncessziót szerezni kívánó gazdasági szereplőnek lengyelországi székhellyel vagy telephellyel kell rendelkeznie még azelőtt, hogy a koncessziót számára odaítélték volna. A [Bíróság] megállapította, hogy a rendelkezés összeegyeztethetetlen a 94/22 irányelv 2. cikkének (2) bekezdésével (2013. június 27-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-569/10, EU:C:2013:425, 51. és 52. pont), mert a szénhidrogének kitermelésére irányuló tevékenységhez való hozzáférést a külföldi gazdasági szereplők számára nehezebbé tette, mint az elsődlegesen Lengyelországban letelepedett gazdasági szereplők számára.

32 A koncessziójogosult vállalkozásoknak a QE mutatóból következő áron kell a gáztételeiket megvásárolni a PSV nagykereskedelmi piac aukcióin, amelyet bányajáradékként kell az állam részére megfizetniük. Ezt követően az említett gázt a PSV nagykereskedelmi piacon és legkiszolgáltatottabb fogyasztók érdekében védett kiskereskedelmi piacon irányadó alacsonyabb áron kell eladniuk, amely piacon a Pfor mutatót alkalmazzák a földgáz eladási árának meghatározásához, amely a QE mutatónál alacsonyabb mértékű.

33 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód általános elve az uniós jog általános elveként megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék azonos módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható (2018. november 28-i Solvay Chimica Italia és társai ítélet, C-262/17, C-263/17 és C-273/18, EU:C:2018:961, 66. pont; 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont).

szerint ez a helyzet 2016-ban és 2017-ben alakult ki, amely években a koncessziójogosultak az aukciókon a QE mutató (32% 2016-ban és 36,7% 2017-ben) és a Pfor mutató (46,3% 2016-ban és 52,1% 2017-ben) alkalmazásából következő árnál magasabb áron adták el a földgázt. A koncessziójogosultaknak ebben az esetben nem kellett a QE mutató alkalmazásából eredő árnál magasabb áron visszavásárolniuk a kitermelt földgázt.

51. A 94/22 irányelv egyéb nem különösebben pontos korlátokat jelöl ki a tagállamok számára elismert széles mozgástér szűkítése céljából, az az ilyen jellegű ellenszolgáltatás összegének meghatározásával és számítási módszerével kapcsolatban. Pontosabban:

- A 6. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a bányajáradékokat „kizárólag annak szükségessége igazolja, hogy a gyakorolt tevékenységet megfelelően elvégezzék azon az adott területen, amelyre az engedélyt kérték”.
- A 6. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az ellentételezés nyújtásának szabályait [...] a tagállamoknak oly módon kell rögzíteniük, hogy az irányítás terén biztosítsák a vállalkozás függetlenségét”.

52. Márpedig sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a bányajáradékok fizetésére kötelezett vállalkozások nem hivatkoztak arra, hogy az olasz jogszabályok átlépnék az említett korlátokat.

53. Ugyanezen vállalkozások mindazonáltal azt állítják, hogy nem következetes a QE mutató alkalmazása a bányajáradékok számítása során, mivel nem a földgáz piaci árát, hanem a kőolaj és az egyéb szénhidrogénekre vonatkozó hosszú távú szerződésekben rögzített árat veszi figyelembe. A vállalkozások szerint a 94/22 irányelv megakadályozza e lehetőséget és a földgáz piaci árával kapcsolatos mutató alkalmazására kötelezne (mint a Pfor mutató, amelyet az olasz piacon 2013. óta a védett fogyasztók érdekében használnak).

54. Az Eni e tekintetben azzal érvel, hogy a QE mutató használata ahhoz az abszurd helyzethez vezethet, hogy a bányajáradék értéke meghaladja a koncesszióval rendelkező vállalkozás által kitermelt földgáz árát, ha a kőolaj és egyéb szénhidrogének piaci ára a gáz piaci árához viszonyítva jelentősen növekedne.

55. Ez az érv, amely úgy tűnik, hogy meggyőzte a kérdést előterjesztő bíróságot, olyan eseten alapszik (valamely mutatónak egy másik mutatóhoz viszonyított különbségének növekedése), amely kívül áll a 2015-ben bekövetkezett azon eseményeken, amelyekre a felügyeleti hatóságnak a jogvita tárgyát képező határozata vonatkozik. Ahogy azt már kifejtettem, a QE mutató és a Pfor mutató közötti eltérés az említett üzleti év során nem volt nagy,³⁴ ezért a bányajáradékok összege nem emelkedett olyan jelentősen, hogy az a koncessziójogosultak gázkitermelésének megvalósíthatóságát veszélyeztetné. 2016-ban és 2017-ben egyébként, ahogy az korábban kiderült, megváltoztak a körülmények, mivel a földgáz piaci ára magasabb volt a QE mutató és Pfor mutató alkalmazásából eredő árnál.

56. Mindenesetre az egyik vagy másik mutató kiválasztásában a politikai mérlegelésben és lehetőségben megnyilvánuló tényezők játszhatnak közre, attól függően, hogy a bányajáradékokat súlyos vagy kevésbé súlyos feltételekkel kívánják meghatározni a koncessziójogosult vállalkozások (és ezzel arányosan kedvezőbb vagy kevésbé kedvező feltételekkel az állami költségvetés) számára.

³⁴ Lásd a jelen indítvány 36. pontját.

57. Logikus lehet ugyanis olyan mutatót használni, amely a gáz rövid távú piaci árát tükrözi (Pfor mutató). Nem észszerűtlen azonban egy másik olyan mutatót alkalmazni, amely a kőolaj és egyéb szénhidrogének közép- vagy hosszú távú árától függ, mint a QE mutató. A kisebb változékonyságú mutató választása egyébként olyan tényező lehet, amelyet a jogalkotó jogosan mérlegel a szénhidrogének kitermeléséből származó állami bevételek stabilabbá és előre láthatóbbá tétele során.

58. Végül kétségtelen, hogy az olasz állam – szintén jogosan – felelhetné a bányajáradékok összegét, az ezen ellenszolgáltatások megfizetésére vonatkozó földgázhányad növelésével (például a kitermelt gáz 15%-ának megfelelő bányajáradék a 10% helyett), amellyel hasonló eredményre jutna.

59. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz szempontjából annak van jelentősége, hogy a QE mutatóhoz hasonló mutató használata ne sértse a 94/22 irányelv 6. cikke szerinti azon korlátok egyikét sem, amelyekre fentebb utaltam. Véleményem szerint ez történik, mivel:

- Egyrészt, az „adóbevételek biztosításának szükségessége” (6. cikk (2) bekezdése) igazolja a QE mutató használatát, mivel az azon gázhányad tekintetében való alkalmazásával, amelyet a koncessziójogosult vállalkozásoknak a bányajáradékok megfizetésére kell fordítaniuk (jelenleg a 10%), az olasz állam nagyobb adóbevételt szerezhet.
- Másrészt annak szükségességét, hogy a gyakorolt tevékenységet megfelelően elvégezzék azon az adott területen, amelyre az engedélyt kérték (6. cikk (1) bekezdése), vagy az irányítás terén a vállalkozások függetlenségének biztosítását (6. cikk (3) bekezdése) nem érinti a QE mutató használata, legalábbis a 2015-ben alkalmazott hányadok szerint.

60. Mindenesetre az összes tényállási elemről ismerettel rendelkező nemzeti bíróságok feladata annak megállapítása, hogy a gáz piaci árától független, a QE mutatóhoz hasonló mutató alkalmazása a gázkoncessziók után kivetett bányajáradékok kiszámítása során adott évben olyan hatásokkal jár-e, amelyek összeegyeztethetetlenek a 94/22 irányelv által az említett bányajáradékok kiszámítása tekintetében előírt korlátokkal.

61. Bár a kérdést előterjesztő bíróság végzésében nem foglalkozik ezzel a kérdéssel, hozzáteszem, hogy szintén a nemzeti bíróságok feladata az összes releváns ténybeli és jogi körülmény átfogó értékelésével megvizsgálni azt, hogy az alapjogvitában vitatott nemzeti szabályozás eleget tesz-e az arányosság elve követelményeinek,³⁵ a Bíróságnak pedig az uniós jog azon értelmezési szempontjait kell nyújtani, amelyek a [nemzeti bíróság számára] lehetővé teszik a döntéshozatalt.³⁶

62. Az említett egyedi értékelést a Consiglio di Stato (államtanács) már elvégezte a 290/2018. sz. ítéletében, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik. Ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság eltérhessen az olasz közigazgatási bíraskodás legmagasabb szintje által lefektetett kritériumtól, amely bíróság mondja ki az utolsó szót belső jogának alkalmazása tekintetében, véleményem szerint nagyon szilárd olyan indokokkal kellene rendelkeznie, amelyek kétségkívül megcáfolják a hivatkozott értékelést.

63. E fenntartások kifejtését követően úgy vélem, hogy legalább további két olyan tényező áll fenn, amelyek az olasz hatóságok által a bányajáradékokra alkalmazott meghatározási módszernek az uniós joggal való összeegyeztethetősége mellett szólnak.

³⁵ „A kérdést előterjesztő bíróság feladata az új koncessziók odaítélését övező körülmények átfogó értékelése során annak a – Bíróság által nyújtott útmutatás figyelembevételével történő – vizsgálata, hogy az alapeljárásban szóban forgó korlátozás az arányossága tekintetében megfelel-e a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek” (2014. június 12-i Digibet és Albers ítélet, C-156/13, EU:C:2014:1756, 40. pont; 2016. január 28-i Laezza ítélet, C-375/14, EU:C:2016:60, 37. pont).

³⁶ Az arányosság elve akkor alkalmazandó a tagállamok tekintetében, ha az uniós jogot hajtják végre vagy alkalmazzák, arra kötelezve azokat, hogy eljárásuk megfelelő legyen a kitűzött célok eléréséhez és ahhoz, hogy az ne lépje túl a megvalósításukhoz nélkülözhetetlen korlátokat. Lásd többek között: 2018. július 12-i Spika és társai ítélet (C-540/16, EU:C:2018:565), 45. és 46. pont; 2017. december 20-i Global Starnet ítélet (C-322/16, EU:C:2017:985), 52. pont; 2015. március 26-i Macikowski ítélet (C-499/13, EU:C:2015:201), 47. és 48. pont.

64. Az első tényező szerint a 94/22 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése és nyolcadik preambulumbekkezdése is lehetővé teszi, hogy a tagállamok a természetbeni vagy a pénzügyi ellenszolgáltatás mellett döntsének. Így biztosítják a két alternatíva közötti választást anélkül, hogy közöttük kapcsolat állna fenn. Az irányelvből nem vonható le tehát az a következtetés, hogy a bányajáradéknak – akár készpénzről, akár pénzügyi hozzájárulásról van szó – meg kell egyeznie vagy kapcsolatban kell állnia a kitermelt gázhányad piaci értékével.

65. A második tényező szerint a tagállam nem sérti meg szükségképpen az arányosság elvét, ha a bányajáradék összegét pénzben határozza meg a QE mutatóhoz hasonló olyan mutató alkalmazásával, amely nem biztosítja, hogy a bányajáradéknak megfelelő gázhányad piaci értéke és e járadék pénzügyi összege egyenértékű legyen. Ez az egyenértékűség, hangsúlyozom, nem képezi a 94/22 irányelv tárgyát. Az arányosság elve ennél fogva nem kötelezi a tagállamokat a Pfor mutatóhoz hasonló referenciamutató alkalmazására.

66. A 94/22 irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozásnak az arányosság elvével való összeegyeztethetlensége akkor merülhet fel, ha a bányajáradék összegének meghatározására irányuló eljárás olyan magas összegű bányajáradékok kivetéséhez vezetne, amelyek a gyakorlatban lehetetlenné tennék a földgáz kutatására, feltárására és kitermelésére irányuló tevékenységek megvalósítását. A jelen ügyben szereplő adatokból úgy tűnik, hogy a QE mutató használatát előíró olasz szabályozás nem idézi elő ezt a helyzetet.

67. A fentiekől eltérően a QE mutató alkalmazása kisebb vagy nagyobb mértékben módosíthatja a vonatkozó koncessziójogosultságokban eredetileg előírt pénzügyi egyensúlyt. Ha ez a probléma merül fel (amely mind a mutatókban bekövetkező változás miatt, mind a bányajáradék hányadának emelkedése miatt megtörténhet), annak megoldása a koncessziós egyensúlyra irányadó belső szabályokban található, nem pedig a 94/22 irányelvben.³⁷

68. Végül, komolyabb igazolások szükségessége nélkül kizárható az az érvelés, miszerint a QE mutató alkalmazása az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikke által védett, a tulajdonhoz való jog indokolatlan korlátozását jelentené. A szénhidrogének eredeti tulajdonjoga az olasz államot illeti, és ha az olasz állam úgy dönt, hogy koncessziót ad valamely vállalkozás számára ahhoz, hogy azokat kitermelje, a köztulajdont képező erőforrások odaítélését az állami költségvetés számára történő ellenszolgáltatás fizetéséhez kötheti a koncessziót üzemeltető terhére.

IV. Véggkövetkeztetés

69. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország) számára a következőképpen válaszoljon:

„A szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről szóló, 1994. május 30-i 94/22/EK európai parlament és a tanács irányelv 6. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésével és a nyolcadik preambulumbekkezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a gázkitermelésre vonatkozó engedélyek jogosult vállalkozásai által fizetendő bányajáradék összegét olyan mutatótól (QE mutató) függően határozza meg, amely a kőolaj és az egyéb tüzelőanyagok közép- és hosszú távú árain alapszik, a gáz rövid távú piaci árához kapcsolódó másik mutató (Pfor mutató) használata helyett.”

³⁷ Ismét a Consiglio di Stato (államtanács) 290/2018. sz. ítélete, amely a 66. pontjának utolsó mondata foglalkozik e kérdéssel. Annak eldöntéséhez, hogy bekövetkezett-e „a [gáz]koncessziókat alkotó feltételek egyensúlyának váratlan megbomlása” „[az említett koncessziók] összes rendelkezését és az [...] ebből következő terheket és előnyöket átfogóan meg kellett volna vizsgálni”, ami túllépte a hivatkozott bíróság elé terjesztett jogvita kereteit.