



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2019. november 7.*

„Előzetes döntéshozatal – A szennyező fizet elve – A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályok – 2009/72/EK irányelv – A 3. cikk (1) és (2) bekezdése – A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve – Az árdeficit finanszírozása – Kizárólag a nukleáris energiát felhasználó villamosenergia-termelő vállalkozásokra háruló adók”

A C-80/18–C-83/18. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott négy előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyeket a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) a Bírósághoz 2018. február 6-án és 2018. február 7-én érkezett, 2018. július 27-i és 2018. július 10-i, illetve 18-i határozataival terjesztett elő

az **Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA)** (C-80/18),

az **Endesa Generación SA** (C-82/18)

és

az **Administración General del Estado**,

az **Iberdrola Generación Nuclear SAU** (C-80/18 és C-82/18)

valamint

az **Endesa Generación SA** (C-81/18),

az **Iberdrola Generación Nuclear SAU** (C-83/18)

és

az **Administración General del Estado** (C-81/18 és C-83/18)

között folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök, I. Jarukaitis, Juhász E., M. Ilešič és C. Lycourgos (előadó) bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. február 28-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) képviselőiben J. C. García Muñoz és J. M. Mohedano Fuertes abogados, segítők: M. C. Villaescusa Sanz procuradora,
- az Endesa Generación SA képviselőiben J. L. Buendía Sierra, F. J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J. M. Cobos Gómez és A. Lamadrid de Pablo abogados,
- az Iberdrola Generación Nuclear SAU képviselőiben J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez és L. Cazorla Prieto abogados, segítők: J. L. Martín Jaureguibeitia procurador,
- a spanyol kormány képviselőiben A. Rubio González és V. Ester Casas, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőiben O. Beynet, S. Pardo Quintillán és C. Hermes, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2019. május 8-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének, 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 2009. L 211., 55. o.) 3. cikke (1) és (2) bekezdésének, a villamosenergia-ellátás biztonságát és az infrastrukturális beruházások védelmét célzó intézkedésekről szóló, 2006. január 18-i 2005/89/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 33., 22. o.) 3. és 5. cikkének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 20. és 21. cikkének értelmezésére irányul.
- 2 E kérelmeket egyfelől az Asociación Española de la industria eléctrica (UNESA) (spanyol villamosenergia-ipari egyesület), illetve az Endesa Generación SA és az Administración General del Estado (központi kormányzat, Spanyolország), másfelől pedig az Endesa Generación, illetve az Iberdrola Generación Nuclear és az Administración General del Estado (központi kormányzat) között a nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelését terhelő adó, valamint az ilyen fűtőelemek és hulladékok központosított létesítményekben való tárolását terhelő adó (a továbbiakban: nukleáris energiát terhelő adók) jogszerűségének tárgyában folyamatban lévő eljárásokban terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2005/89 irányelv

- 3 A 2005/89 irányelv 3. cikkének (1) és (4) bekezdése a következőket írta elő:

„(1) A tagállamok a beruházások számára kedvező környezet kialakításának megkönnyítése érdekében szükséges intézkedések meghozatala által, valamint az illetékes hatóságok és valamennyi érintett piaci szereplő szerepének és felelősségének meghatározása és az erről szóló információ közzététele által biztosítják a villamosenergia-ellátás magas szintű biztonságát. [...]

[...]

(4) A tagállamok biztosítják, hogy az ezzel az irányelvvel összhangban elfogadott intézkedések megkülönböztetésmentesek [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentesek], és nem rónak túlzott terheket a piaci szereplőkre, beleértve a piacra újonnan belépőket és a kis piaci részesedéssel rendelkező vállalatokat. [...]

- 4 Ezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A tagállamok meghozzák a megfelelő intézkedéseket a villamos energia iránti kereslet és a termelési kapacitás elérhetősége közötti egyensúly fenntartására.

[...]”

- 5 A 2005/89 irányelvet hatályon kívül helyezte a 2019. június 5-i (EU) 2019/941 rendelet (HL 2019. L 158., 1. o.).

A 2009/72 irányelv

- 6 A 2009/72 irányelv 1. cikke előírja:

„Ez az irányelv közös szabályokat állapít meg a villamos energia termelésére, átvitelére, elosztására, a villamosenergia-ellátásra, valamint a fogyasztóvédelmi szabályokra vonatkozóan, annak érdekében, hogy a Közösségen belül fejlessze és integrálja a versenyképes villamosenergia-piacokat. Ez az irányelv meghatározza a villamosenergia-ágazat szervezetével és működésével, a szabad piaci hozzáféréssel, a versenytárgyalási eljárásoknál alkalmazandó feltételekkel és eljárásokkal, valamint az engedélyek kiadásával és a rendszerek működésével összefüggő szabályokat. Meghatározza továbbá az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket és az áramfogyasztók jogait, valamint egyértelművé teszi a versenyre vonatkozó kötelezettségeket.”

- 7 Ezen irányelv „Közszolgáltatási kötelezettségek és fogyasztóvédelem” című 3. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok intézményi szervezetükre építve és a szubszidiaritás elvét figyelembe véve gondoskodnak arról, hogy a villamosenergia-ipari vállalkozásokat ennek az irányelvnek az elvei szerint működtessék a (2) bekezdés sérelme nélkül, azzal a céllal, hogy versenyző, biztonságos és környezeti szempontból fenntartható villamosenergia-piac alakuljon ki, továbbá nem alkalmaznak megkülönböztetést ezekkel a vállalkozásokkal szemben sem a jogok, sem a kötelezettségek tekintetében.

(2) A Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek – különös tekintettel annak 86. cikkére – teljes tiszteletben tartásával a tagállamok a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra – az ellátás biztonságát is beleértve –, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre – beleértve az energiahatékonyságot, a megújuló forrásokból származó energiákat és az éghajlat védelmét – vonatkoznak. Ezeket a kötelezettségeket világosan meg kell határozni, azoknak átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lenniük, továbbá a közösségi villamosenergia-ipari vállalkozások számára garantálniuk kell, hogy a nemzeti fogyasztókhöz egyenlő módon hozzáférjenek. [...]

A spanyol jog

- 8 A 2012. december 27-i Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (az energetikai fenntarthatóságra irányuló adójogi intézkedésekről szóló 15/2012 törvény; a BOE 2012. december 28-i 312. száma, 88081. o.; a továbbiakban: energiaadóról szóló törvény) preambuluma szerint:

„E törvény célja, hogy az adórendszerünket a hatékonyabb és környezetbarátabb felhasználás, valamint a fenntartható fejlődés követelményéhez igazítsa.

[...]

Ez a törvény elsősorban az alkotmány 45. cikkén alapul [...].

Következésképpen a jelenlegi adóreform egyik tengelyét a villamosenergia-termelésből [...] eredő környezetvédelmi költségek beépítése képezi.

Ezáltal a törvény az energiahatékonyság szintjének növelését ösztönzi, ugyanakkor fokozza a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás hatékonyságát és a fenntartható fejlődés új modelljét gazdasági, szociális, valamint környezetvédelmi szempontból is tovább erősíti.

[...]

E törvény ezért három új adót szabályoz: [...] a nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelését terhelő adót, és a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok központosított létesítményekben való tárolását terhelő adót [...].

[...]

A villamos energia nukleáris energia felhasználásával történő előállításából az következik, hogy a társadalom az ilyen típusú energia sajátos jellemzőiből eredően számos terhet és kötelezettséget fogad el, aminek gazdasági hatása nehezen határozható meg. A társadalom az ilyen energiatermelés sajátos aspektusaiból eredően számos feladatot vállal, beleértve a keletkező radioaktív hulladék és az anyagok esetlegesen nem békés célokra történő felhasználásának a kezelését.

[...] [a]z atomerőművek leszerelése teljes költségének felmérése és a radioaktív hulladék végleges kezelése még mindig jelentős bizonytalansággal jár; ezek az atomerőművek működésének megszüntetését követően végső soron a társadalomban csapódnak le, különös tekintettel a kiegészítő fűtőelemek és a nagy aktivitású hulladékok végső kezelésére. [...]

Mivel egyes radioaktív hulladékok hosszú, több generációra kiterjedő élettartammal rendelkeznek, azok végső kezelését követően alapvetően fontos megállapítani azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy valamely külső szereplő ne juttassa ki azokat a környezetbe vagy egyéb nem kívánt hatást ne okozzon, ami az intézményektől hosszú távú nyomon követést kíván meg, amelyért az állam felel. [...]

Emellett az atomenergia-ipart az anyagok felhasználása és termelése is megkülönbözteti; az anyagok felhasználását és termelését szigorúan ellenőrizni kell annak érdekében, hogy el lehessen kerülni azok nem békés célokra történő felhasználását vagy bármely más, azokat érintő rosszindulatú eljárást, így Spanyolország arra kényszerül, hogy [...] vállalja az ebből eredő feladatokat és erőforrást biztosítson azok elvégzéséhez.

Az állam tehát biztosítja azokat az erőforrásokat, amelyek a nukleáris vészhelyzet esetére fennálló tervek működőképességének fenntartásához szükségesek [...].

A fentiekre tekintettel célszerű adót kivetni a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok nukleáris létesítményekben történő termelésére, valamint azoknak központosított létesítményekben való elhelyezésére annak érdekében, hogy kompenzálni lehessen az említett termelés eredményeként a társadalomban felmerülő költségeket.”

- 9 Az energiaadóról szóló törvény „Jelleg” című 12. cikke értelmében:

„A nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelését terhelő adó és a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok központosított létesítményekben való tárolását terhelő adó valódi közvetlen adó, amely az e törvény 15. és 19. cikkében – az adókötelezettséget keletkeztető eseményekkel együtt – meghatározott tevékenységeket terhel.”

- 10 E törvény 15. cikke előírja:

„A nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelése adókötelezettséget keletkeztető eseménynek minősül.”

- 11 Az említett törvény 16. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az adót a Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [(2003. december 17-i 58/2003 általános adótörvény)] 35. cikkének (4) bekezdésében hivatkozott azon természetes vagy jogi személyeknek, szervezeteknek kell megfizetniük, amelyek a 15. cikkben kifejtett tevékenységeket végzik.

(2) Az adókötelezettség szempontjából egyetemlegesen felelősek az adóztatandó tényállást megvalósító nukleáris létesítmények tulajdonosai, amennyiben nem minősülnek üzemeltetőnek.”

- 12 Az energiaadóról szóló törvény 17. cikke értelmében:

„(1) A nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelésének adóalapját az alábbiak képezik:

- a) az adómegállapítási időszakban termelt kiegészítő fűtőelemekben található nehézfémek kilogrammonként, tekintettel arra, hogy a nehézfém alatt az urán és a plutónium értendő, illetve arra, hogy kiegészítő fűtőelem alatt az adómegállapítási időszakban véglegesen eltávolított, a reaktorban kiegészítő fűtőelem értendő;

b) az adómegállapítási időszakban a létesítmény telephelyén történő ideiglenes tárolás céljából kezelt, csekély, kis és közepes aktivitású radioaktív hulladék köbméterenként.

(2) Az e cikkben meghatározott adóalapot minden, az ezen adó szempontjából adóztatandó tényállást képező tevékenységeket végző létesítményre vonatkozóan meg kell határozni.”

13 E törvény 18. cikke előírja:

„Az adóösszeg az adóalap és az alábbi adókulcsok alkalmazásával számítandó:

- a) a 17. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiegészítő fűtőelemek termelése esetén az adókulcs nehézfém kilogrammonként 2190 euró;
- b) a 17. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett radioaktív hulladék termelése esetén:
 1. kis és közepes aktivitású radioaktív hulladék esetén köbméterenként 6000 euró;
 2. csekély aktivitású radioaktív hulladék esetén köbméterenként 1000 euró.”

14 Az említett törvény 19. cikke szerint:

„Az adókötelezettséget keletkeztető esemény a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok központosított létesítményekben való tárolása.

Ezen adó alkalmazása szempontjából kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok tárolása minden olyan tevékenység, amely e fűtőelemeket és hulladékokat átmenetileg vagy tartósan bármilyen módszerrel egyhelyben rögzíti, míg a központosított létesítmény olyan létesítmény, amely különböző létesítményekből és forrásokból származó fűtőelemek és hulladékok tárolására alkalmas.”

15 Az energiaadóról szóló törvény 21. cikke úgy határozza meg az adóalanyokat, mint „a [...] 58/2003 törvény 35. cikkének (4) bekezdésében említett természetes vagy jogi személyek és szervezetek, amelyek a 19. cikkben említett tevékenységeket kifejtő létesítményekkel rendelkeznek.”

16 E törvény 22. cikke értelmében:

„(1) A kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok központosított létesítményekben történő elhelyezésének adóalapját az alábbiak képezik:

- a) a tárolt, kiegészítő fűtőelemekben található nehézfémnek az adómegállapítási időszak végén és kezdetén mért tömege közötti különbség, kilogrammban kifejezve;
- b) a tárolt, nagy aktivitású radioaktív hulladékoknak – a kiegészítő fűtőelemek kivételével – vagy a közepes aktivitású és hosszú élettartamú radioaktív hulladékoknak az adómegállapítási időszak kezdetén és végén mért térfogata közötti különbség, köbméterben kifejezve;
- c) tárolás céljából az adómegállapítási időszakban a létesítményben elhelyezett, a b) pontban nem szereplő közepes aktivitású radioaktív hulladék, valamint csekély vagy kis aktivitású radioaktív hulladék térfogata, köbméterben kifejezve.

(2) Az e cikkben meghatározott adóalapot minden, az ezen adó szempontjából adóztatandó tényállást képező tevékenységeket végző létesítményre vonatkozóan meg kell határozni.”

17 Az említett törvény 24. cikke szerint:

„(1) Az adóösszeg az adóalap, vagy a 23. cikkben meghatározott nettó adóalap, és az alábbi adókulcsok alkalmazásával számítandó:

- a) a 22. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett kiegészített fűtőelemek tárolása esetén az adókulcs nehézfém kilogrammonként 70 euró;
- b) a 22. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett radioaktív hulladékok tárolása esetén az adókulcs radioaktív hulladék köbméterenként 30 000 euró;
- c) a 22. cikk (1) bekezdésének c) pontjában említett radioaktív hulladékok tárolása esetén:
 - 1. kis és közepes aktivitású radioaktív hulladék esetén köbméterenként 10 000 euró;
 - 2. csekély aktivitású radioaktív hulladék esetén köbméterenként 2000 euró.”

18 Az energiaadóról szóló törvény 26. cikke értelmében:

„(1) Az adóalanyok kötelesek az adót bevallani, valamint az adóztatandó tényállás bekövetkeztétől számított 20 naptári napon belül megfizetni az adót, a pénzügyminiszter és a közigazgatási miniszter által meghatározott szabályoknak és mintáknak megfelelően.

(2) Április, július és október első 20 napjában az adóalanyok, akik a 15. és 19. cikkben említett adóztatandó tényállást megvalósítják, kötelesek a folyamatban lévő adómegállapítási időszakra eső adó jogcímén részösszeget fizetni, a pénzügyminiszter és a közigazgatási miniszter által meghatározott szabályoknak és mintáknak megfelelően.

A részösszegeket az egyes részösszegben történő fizetések teljesítésére nyitva álló határidő kezdetét megelőző naptári negyedév adóalapját meghatározó kritériumok szerint, illetve adott esetben a törvény 18. és 24. cikkében említett adókulcsok alkalmazásával kell kiszámítani.”

19 Az energiaadóról szóló törvénynek a villamosenergia-rendszer költségeivel kapcsolatos második kiegészítő rendelkezése a következőképpen rendelkezik:

„Az állami költségvetésben a villamos energiának a Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [(a villamosenergia-iparról szóló, 1997. november 27-i 54/1997 törvény)] 16. cikkében meghatározott költségeinek finanszírozása céljából minden évben elkülönítenek egy összeget, amely a következők összegének felel meg:

- a) az e törvényben előírt adók és díjak állam által beszedett éves becsült összege;
- b) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek értékesítéséből származó becsült bevétel legfeljebb 500 millió euróig.”

20 A Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (környezetvédelmi adók területén meghatározott intézkedések, valamint egyéb adóügyi és pénzügyi intézkedések meghozataláról szóló, 2013. október 29-i 16/2013 törvény; a BOE 2013. december 28-i 260. száma, 87528. o.) a környezetvédelmi adók terén bizonyos, az energiaadóról szóló törvényt részben módosító intézkedéseket írt elő, amelyek a korábbi két adó helyett három adót vezetnek be, mégpedig a kiegészített fűtőelemek termelését terhelő adót, a nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó radioaktív hulladék termelést terhelő adót, valamint a tárolást terhelő adót.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 21 Az alapeljárás felperesei nukleáris alapú villamos energiát termelő társaságok. A felperesek az Audiencia Nacional (kiemelt ügyek országos bírósága, Spanyolország) előtt keresetet indítottak az Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 „Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica. Autoliquidación y pagos fraccionados” y 585 „Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados”, y se establece la forma y procedimiento para su presentación (az 584 „A nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelését terhelő adó. Fordított adózás és részösszegekben történő fizetés”, és az 585 „A nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok központosított létesítményekben való tárolását terhelő adó. Fordított adózás és részösszegekben történő fizetés” formanyomtatványok jóváhagyásáról szóló, 2013. április 5-i HAP/538/2013 rendelet) megsemmisítése iránt.
- 22 A szóban forgó társaságok a kereseteik elutasítását követően felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bírósághoz.
- 23 E bíróság kifejti, hogy a megsemmisíteni kért rendeletet az energiaadóról szóló törvény alapján fogadták el, amely előírja a nukleáris energiát terhelő adókat. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy e rendelet jogszerűségének megállapítása érdekében azt kell meghatározni, hogy az e törvény által előírt kötelezettségek ellentétesek-e az uniós joggal, különösen pedig a villamos energia piacára vonatkozó szabályokkal és elvekkel. Úgy véli, hogy a nukleáris energiát terhelő adók az energiaadók területére tartoznak, jóllehet nem magát a villamos energia termelését, hanem a termeléshez felhasznált fűtőelemeket és a termelésből fakadó hulladékokat terhelik. Mivel az ezen adókból eredő levonások a nukleáris fűtőelemek, illetve a származékos nukleáris hulladék termelésére és tárolására vonatkoznak, e bíróság úgy véli, hogy azok magára a villamosenergia-termelésre vonatkoznak, és ennek következtében érintik a villamos energiát termelő vállalkozásokat.
- 24 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az említett adóknak az a célja, hogy növeljék a villamos energia finanszírozási rendszere bevételeinek összegét annak érdekében, hogy a nukleáris villamosenergia-termelők más villamosenergia-termelőknél nagyobb részt vállaljanak az „árdeficit” finanszírozásában, tekintettel arra, hogy e deficit a spanyol villamosenergia-termelő cégek fogyasztóktól származó bevételeinek és a villamosenergia-ellátás nemzeti szabályozásban elismert költségeinek a különbözete.
- 25 E bíróság álláspontja szerint a villamosenergia-piacon a szabad verseny torzul, ha egyes vállalkozásokat a termelési formájuk miatt, objektív igazolás nélkül terhelnek adóval, még akkor is, ha az adóteher nem a villamosenergia-termelést vagy a megtermelt villamos energiát, hanem a fűtőelemeket és a hulladékot, valamint a termeléshez használt eszközök tárolását érinti közvetlenül hátrányosan. Ezenfelül az ilyen eltérő bánásmód ellentétes az uniós joggal, ha megállapítást nyer, hogy az adóteher alapját nem a környezetvédelem képezi, és hogy azt kizárólag az árdeficithoz kapcsolódó indokokból vezették be.
- 26 E körülmények között a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő, a C-80/18–C-83/18. sz. egyesített ügyekben azonos kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) A 2009/72 irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglalt, az [EUMSZ 191. cikk] (2) bekezdése értelmében vett, a [Chartának] az egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelveit megállapító 20. és 21. cikkével összefüggésben értelmezendő »szennyező fizet« elvével, amennyiben annak célja egyebek mellett a versenyképes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes villamosenergia-piac, anélkül hogy általános gazdasági érdeken túl, beleértve a környezetvédelmet, azt módosítani lehetne, ellentétes-e az olyan adók előírása, amelyek kizárólag a nukleáris energiát

felhasználó villamosenergia-termelő vállalkozásokra hárulnak, ha az említett adóterhek fő célja nem környezetvédelmi jellegű, hanem a villamos energia finanszírozási rendszere bevételi összegének növelésére irányul oly módon, hogy e vállalkozások az ugyanazon tevékenységet végző többi vállalkozásnál nagyobb terhet vállalnak az árdeficit finanszírozásában?

- 2) A versenyképes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes villamosenergia-piacon az európai szabályozás megengedi-e környezetvédelmi adók előírását, a nukleáris tevékenységre jellemző, azzal együtt járó szennyezési teherrel igazolva annak kivetését, azonban valamely konkrét jogszabályi előírás nélkül – [az energiaadóról szóló] törvény preambuluma tekintetével – próbálják igazolni oly módon, hogy a kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelését terhelő adó tekintetében a normatív erejű törvényi szövegben mellőzik a fedezendő költségek internalizálásának feltüntetését, és a radioaktív hulladékok elhelyezése tekintetében szintén hiányzik a konkrét jogszabályi rendelkezés, tekintettel arra, hogy a kezelési és tárolási költségeket már egyéb adók fedezik, egyébként pedig nem határozzák meg egyértelműen a beszedett összegek rendeltetését, és az említett vállalkozások kötelesek 1200 millió euró összeg erejéig e tekintetben polgári jogi felelősséget vállalni?
- 3) Teljesül-e [a 2009/72 irányelv] 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt azon követelmény, miszerint az általános gazdasági érdekből – beleértve a környezetvédelmet is – előírt kötelezettségeket egyértelműen határozzák meg, továbbá azok átláthatók, hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és ellenőrizhetők legyenek, ha a környezetvédelmi célkitűzést és a környezetvédelmi adókat meghatározó jellegzetes jegyeket konkrétan nem tüntetik fel a normatív erejű jogszabályi rendelkezést tartalmazó részben?
- 4) Az [EUMSZ 191. cikk] (2) bekezdése szerinti »szennyező fizet« elvével, [a Charta] 20. és 21. cikke szerinti egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, és a 2005/89 irányelv 3. és 5. cikkével, amelyek »a villamos energia belső piaca megfelelő működését« kívánják biztosítani, felszólítva a tagállamokat arra, hogy biztosítsák, hogy »az ezzel az irányelvvel összhangban elfogadott intézkedések hátrányos megkülönböztetéstől mentesek, és nem rónak túlzott terheket a piaci szereplőkre«, ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely az árdeficit finanszírozását a villamosenergia-ágazat vállalkozásainak egészére hárítja, de az atomeróműveket működtető vállalkozásokra (kivéve a megújuló jellegűnek tekintett vízieróműveket üzemeltető vállalkozásokat) különösen nagy adóterhet ró, amely által e vállalkozásokra nagyobb hozzájárulási teher hárul, mint egyéb olyan vállalkozásokra, amelyek e költségek viselése nélkül működnek az energetikai piacon, közülük néhányan nagy szennyezéskibocsátóként, és a nukleáris tevékenységben rejlő kockázatok és bizonytalanságok miatt az adókat környezetvédelmi okokkal igazolják, a költségek konkrét meghatározása és a beszedett összegek környezetvédelmi rendeltetésének megállapítása nélkül, míg a hulladékok kezelését és elhelyezését egyéb adókból fedezik, és az atomeróműveket működtető vállalkozásoknak polgári jogi felelősséget kell vállalniuk, mivel e nemzeti szabályozás torzítja a liberalizált belső piac követelményeinek megfelelő szabad versenyt, egyéb olyan villamosenergia-termelőket előnyben részesítve, amelyeknek nem kell környezetvédelmi adót fizetniük, noha szennyezőbb termelési forrást használnak?
- 5) Az [EUMSZ 191. cikk] »szennyező fizet elvét« megállapító bekezdésével ellentétes-e a nukleáris alapú villamosenergia-termelésből származó kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok termelését terhelő olyan adó, amelyet csak a nukleáris alapú villamosenergia-termelő iparra hárítanak, figyelmen kívül hagyva bármely egyéb ágazatot, amely ilyen hulladékokat termelhet, és ennél fogva a nukleáris anyagot vagy forrást felhasználó tevékenységet végző egyéb vállalkozásokat a védendő környezetre gyakorolt hatásuk ellenére nem terheli ilyen adó?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

- 27 Először is, mivel az első, a negyedik és az ötödik kérdés a szennyező fizet EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése értelmében vett elvének értelmezésére vonatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés szerint az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, és e politika többek között a szennyező fizet elvén alapul. Az említett rendelkezés így az Unió általános céljainak meghatározására korlátozódik a környezetvédelem területén, mivel az EUMSZ 192. cikk az Európai Parlamentre és az Európai Unió Tanácsára bízta, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében határozzanak arról, hogy milyen lépéseket kell tenni e célok elérése érdekében (2015. március 4-i Fipa Group és társai ítélet, C-534/13, EU:C:2015:140, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 28 Következésképpen, mivel az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése uniós fellépést feltételez, a magánszemélyek nem hivatkozhatnak önmagában e rendelkezésre a környezetpolitika releváns területére vonatkozó nemzeti szabályozás alkalmazásának kizárása céljából, amennyiben nem alkalmazandó semmiféle, az EUMSZ 192. cikk alapján elfogadott és kimondottan az érintett helyzetre vonatkozó uniós szabályozás (2015. március 4-i Fipa Group és társai ítélet, C-534/13, EU:C:2015:140, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 Márpedig meg kell állapítani, hogy sem a 2009/72 irányelvet, sem pedig az előterjesztő bíróság által a kérdésekben hivatkozott 2005/89 irányelvet nem az EK 175. cikk (jelenleg EUMSZ 192. cikk) alapján fogadták el.
- 30 Következésképpen, mivel az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdés az alapügyekben nem alkalmazandó, tekintettel arra, hogy azt sem a 2009/72 irányelv, sem pedig a 2005/89 irányelv nem hajtja végre, az alapjogviták elbírálása szempontjából nyilvánvalóan irreleváns jellegük miatt elfogadhatatlannak kell tekinteni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdést, valamint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és negyedik kérdés e rendelkezésre vonatkozó részét.
- 31 Másodszor meg kell állapítani, hogy – amint azt az Európai Bizottság az írásbeli észrevételeiben hangsúlyozta – a kérdést előterjesztő bíróság nem jelöli meg azokat az okokat, amelyek miatt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésben említett 2005/89 irányelvnek a villamosenergia-ellátás biztonságára, valamint a villamos energia iránti kereslet és a rendelkezésre álló termelési kapacitás elérhetősége közötti egyensúly biztosítására irányuló intézkedéseket meghatározó 3. és 5. cikke releváns lenne az alapügyek szempontjából.
- 32 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az uniós jog értelmezéséhez megadja azokat a támpontokat, amelyek szükségesek az utóbbiak által eldöntendő jogvita megoldásához (2016. július 5-i Ognyanov ítélet, C-614/14, EU:C:2016:514, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 33 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmára vonatkozó követelmények kifejezetten szerepelnek a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében, amelynek ismerete a kérdést előterjesztő bíróságtól az EUMSZ 267. cikkben létrehozott együttműködés keretében elvárható, és amelyeket szigorúan tiszteletben kell tartania (2016. július 5-i Ognyanov ítélet, C-614/14, EU:C:2016:514, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 34 E tekintetben az eljárási szabályzat 94. cikkének c) pontja értelmében az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek tartalmaznia kell azon okok ismertetését, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít.
- 35 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok nem tartalmazzák sem a szükséges ismertetést, sem pedig a 2005/89 irányelv rendelkezései és az alapügyben szóban forgó nemzeti jogszabály között fennálló kapcsolatra vonatkozó magyarázatot, ami megfosztja a Bíróságot attól a lehetőségtől, hogy ellenőrizze ezen irányelvnek az alapeljárások tekintetében való alkalmazhatóságát, és hogy hasznos választ adjon a kérdést előterjesztő bíróságnak a negyedik kérdésre.
- 36 Ezenkívül ezen információk hiánya miatt a Bíróság e negyedik kérdés keretében nem határozhat a Charta 20. és 21. cikkének alkalmazhatóságáról.
- 37 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.
- 38 A Charta 51. cikkének (1) bekezdése megerősíti a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem (lásd különösen: 2015. október 6-i Delvigne ítélet, C-650/13, EU:C:2015:648, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 Ezért, ha valamely jogi tényállás nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, a Bíróság annak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, a Charta esetleg hivatkozott rendelkezései pedig önmagukban nem alapozhatják meg e hatáskört (lásd: 2015. október 6-i Delvigne ítélet, C-650/13, EU:C:2015:648, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 40 Így a negyedik kérdés keretében csak akkor lehetett volna a Charta 20. és 21. cikkének alkalmazhatóságát megállapítani, ha az alapügyre alkalmazandó lenne az abban hivatkozott többi uniós jogi rendelkezés. Márpedig a jelen ítélet 27–35. pontjában kifejtett indokok alapján a negyedik kérdés e más rendelkezésekre vonatkozó részében elfogadhatatlan, mivel nem tűnik úgy, hogy azok alkalmazhatók lennének az alapeljárásokban.
- 41 Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés teljes egészében elfogadhatatlan.
- 42 A fentiekből következik, hogy egyrészt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdést, másrészt pedig az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésre vonatkozó részében elfogadhatatlannak kell tekinteni.
- 43 Ennélfogva kizárólag az első kérdésnek a 2009/72 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó részére, valamint a második és a harmadik kérdésre kell válaszolni.

Az első és a második kérdéstről

- 44 Az együttesen vizsgálandó első és második kérdéssel az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 20. és 21. cikkét, valamint a 2009/72 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészítő fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és tárolását terhelő olyan adókat bevezető nemzeti szabályozás,

amely kizárólag a nukleáris energiát felhasználó villamosenergia-termelő vállalkozásokra vonatkozik, és amelynek elsődleges célja nem a környezet védelme, hanem a villamos energia finanszírozási rendszere bevételei összegének növelése.

- 45 Az előterjesztett kérdések megválaszolásához először is meg kell vizsgálni a 2009/72 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének hatályát.
- 46 E rendelkezés értelmében a tagállamok intézményi szervezetükre építve és a szubszidiaritás elvét figyelembe véve gondoskodnak arról, hogy a villamosenergia-ipari vállalkozásokat ennek az irányelvnek az elvei szerint működtessék az ezen cikk (2) bekezdésének sérelme nélkül, azzal a céllal, hogy versenyző, biztonságos és környezeti szempontból fenntartható villamosenergia-piac alakuljon ki, továbbá nem alkalmaznak megkülönböztetést ezekkel a vállalkozásokkal szemben sem a jogok, sem a kötelezettségek tekintetében.
- 47 Meg kell jegyezni, hogy e 3. cikk (1) bekezdése a villamos energia belső piacának területén az uniós jog általános elveinek szerves részét képező hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét fogalmazza meg. Márpedig a Bíróság már megállapította, hogy ez az elv köti a tagállamokat, amennyiben az alapügyben szereplő nemzeti tényállás az uniós jog hatálya alá tartozik (lásd ebben az értelemben: 2006. július 11-i Chacón Navas ítélet, C-13/05, EU:C:2006:456, 56. pont; 2010. január 19-i Küçükdeveci ítélet, C-555/07, EU:C:2010:21, 21. és 23. pont).
- 48 A jelen ügyben hangsúlyozni kell, hogy mivel a Bíróság rendelkezésére álló adatokból kitűnik egyrészt az, hogy az alapügyben szóban forgó helyzetek tisztán belső jellegűek abban az értelemben, hogy hiányoznak a határokon átnyúló elemek, másrészt pedig az, hogy a szóban forgó, nukleáris energiát terhelő adók adójellegű intézkedéseknek minősülnek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a 2009/72 irányelv 3. cikke (1) bekezdésében foglalt elve csak akkor alkalmazható ezen adókra, ha úgy tekintendő, hogy ez az irányelv a tagállamok adójogi rendelkezéseinek közelítésére irányul.
- 49 E tekintetben, amint arra a főtanácsnok az indítványának 35. pontjában rámutatott, meg kell állapítani, hogy mivel a 2009/72 irányelv a villamos energia belső piacának megteremtésére irányul, az uniós jogalkotó az EK 95. cikk (1) bekezdésében (jelenleg az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése) előírt rendes jogalkotási eljárást alkalmazta a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére irányuló, a belső piac megteremtésére és működésére vonatkozó intézkedések elfogadásához.
- 50 Ugyanakkor magának az EK 95. cikk (2) bekezdésének (jelenleg az EUMSZ 114. cikk (2) bekezdése) a szövege szerint az említett 95. cikk (1) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése) nem vonatkozik az adójogi rendelkezésekre.
- 51 Mivel a 2009/72 irányelv nem minősül a tagállamok adójogi rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedésnek, meg kell állapítani, hogy a 3. cikkének (1) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve nem vonatkozik az alapügyekben szóban forgó, nukleáris energiát terhelő adókhoz hasonló, a kiegészítő fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és tárolását terhelő adókat bevezető nemzeti szabályozásra.
- 52 A fenti megfontolásokból az következik, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a 2009/72 irányelv 3. cikke (1) bekezdésében előírt elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyekben szereplő nukleáris energiát terhelő adókhoz hasonló, a kiegészítő fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és tárolását terhelő olyan adókat bevezető nemzeti szabályozás, amely kizárólag a nukleáris energiát felhasználó villamosenergia-termelő vállalkozásokra vonatkozik, és amelynek elsődleges célja nem a környezet védelme, hanem a villamos energia finanszírozási rendszere bevételei összegének növelése.

- 53 Másodszer, ami a Charta 20. és 21. cikkét illeti, a jelen ítélet 37–39. pontjából az következik, hogy mivel a 2009/72 irányelv 3. cikke nem alkalmazható az alapügyekben szereplő, nukleáris energiát terhelő adókhhoz hasonló, a kiegészített fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és tárolását terhelő adókat bevezető nemzeti szabályozásra, továbbá mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem pontosít más olyan uniós jogi eszközt, amely e szabályozást hajtaná végre, nem lehet úgy tekinteni, hogy e szabályozás elfogadásával a Spanyol Királyság a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében véve az uniós jogot hajtotta volna végre. Ebből következik, hogy az ezen ítélet 38. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a Charta 20. és 21. cikkének értelmezésére vonatkozó első és második kérdés megválaszolására.
- 54 A fenti megfontolásokból következően az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a 2009/72 irányelv 3. cikke (1) bekezdésében előírt elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészített fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és tárolását terhelő olyan adókat bevezető nemzeti szabályozás, amely kizárólag a nukleáris energiát felhasználó villamosenergia-termelő vállalkozásokra vonatkozik, és amelynek elsődleges célja nem a környezet védelme, hanem a villamos energia finanszírozási rendszere bevételei összegének növelése.

A harmadik kérdésről

- 55 Harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amennyiben a környezetvédelmi célkitűzést és a szabályozásban előírt környezetvédelmi adók jellemzőit nem tüntetik fel a normatív erejű jogszabályi rendelkezést tartalmazó részben.
- 56 Az első kérdésre adott válaszból és különösen a jelen ítélet 46–51. pontjából azonban az következik, hogy a 2009/72 irányelv nem minősül a tagállamok adórendelkezéseinek közelítésére irányuló intézkedésnek. Ebből következik, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazandó az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, a kiegészített fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és tárolását terhelő adókat bevezető nemzeti szabályozásra.
- 57 A harmadik kérdésre ennél fogva azt a választ kell adni, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amennyiben a környezetvédelmi célkitűzést és a szabályozásban előírt környezetvédelmi adók jellemzőit nem tüntetik fel a normatív erejű jogszabályi rendelkezést tartalmazó részben.

A költségekről

- 58 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A hátrányos megkülönböztetés tilalmának 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 3. cikke (1) bekezdésében előírt elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyekben szereplő nukleáris energiát terhelő adókhöz hasonló, a kiegészített fűtőelemek és nukleáris hulladékok termelését és**

tárolását terhelő olyan adókat bevezető nemzeti szabályozás, amely kizárólag a nukleáris energiát felhasználó villamosenergia-termelő vállalkozásokra vonatkozik, és amelynek elsődleges célja nem a környezet védelme, hanem a villamos energia finanszírozási rendszere bevételei összegének növelése.

- 2) **A 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amennyiben a környezetvédelmi célkitűzést és a szabályozásban előírt környezetvédelmi adók jellemzőit nem tüntetik fel a normatív erejű jogszabályi rendelkezést tartalmazó részben.**

Aláírások