



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2020. december 3.¹

C-705/19. sz. ügy

**Axpo Trading Ag
kontra**

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Az áruk szabad mozgása – A megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia használatának támogatása – Svájcból származó villamos energia behozatala – A zöld bizonyítványok megvásárlására vonatkozó kötelezettségről szóló nemzeti rendelkezés – Vámmal azonos hatású díj – Hátrányosan megkülönböztető belső adó – Behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés – Állami támogatás – Állami források átruházása – A támogatás szelektív jellege – Az Európai Unió és Svájc közötti szerződés”

1. A 2009/28/EK irányelv,² amelyet 2021. július 1-jétől az (EU) 2018/2001 irányelv³ vált majd fel, nagy lendületet adott a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia felhasználásához. Az ezen irányelv által az ilyen típusú villamos energia termelésének ösztönzése érdekében előírt egyik mechanizmus vagy „támogatási rendszer” a zöld bizonyítványok (a továbbiakban: ZB) rendszere.⁴

2. A megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia (a továbbiakban: RES-E) támogatására irányuló mechanizmusok 2005-ben történő értékelése során a Bizottság a következőképpen foglalta össze a több tagállam, köztük Olaszország által alkalmazott ZB-rendszert: „A [...] [ZB-k] rendszere értelmében a [RES-E] a szokásos energiapiaci árakon kerül értékesítésre. A zöldenergia előállítási többletköltségeinek finanszírozása, valamint a kellő mennyiségű zöldenergia előállítása érdekében a fogyasztók (egyes országokban a termelők) kötelesek teljes energiafogyasztásuk, illetve –termelésük meghatározott százalékában vagy adott mennyiségében bizonyos számú [ZB-t] vásárolni az RSE-E termelőktől”.⁵

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról [helyesen: a megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználásának támogatásáról], valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 140., 16. o.).

³ A megújuló energiaforrásból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 328., 82. o.; helyesbítések: HL 2020. L 303., 23. o.; HL 2020. L 311., 11. o.). A 2009/28 irányelvet dolgozza át, amelynek hatályon kívül helyezését 2021. július 1-jére írja elő. Ezen irányelv tehát az időbeli hatálya miatt nem alkalmazható ebben az ügyben.

⁴ Egyéb támogatási rendszerek lehetnek a díjtámogatások, pályázati eljárások és adózási ösztönzők.

⁵ COM/2005/0627 végleges, a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló, 2005. december 7-i bizottsági közlemény.

3. A Bíróság már hozott döntést a ZB-ekkel kapcsolatban, különösen az áruk szabad mozgása szemszögéből.⁶ A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem lehetővé teszi a Bíróság számára ítélkezési gyakorlatának továbbfejlesztését, a ZB-ekkel kapcsolatos olasz jogi szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálva.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az EGK–Svájc szabadkereskedelmi megállapodás⁷

4. A 2. cikk a következőképpen szól:

„E megállapodást az alábbi, a Közösségből vagy Svájcból származó termékekre kell alkalmazni:

- i. a harmonizált áruleíró és kódrendszer 25–97. árucsoportjába besorolt termékek, az I. mellékletben felsorolt termékek kivételével;
- ii. a II. mellékletben meghatározott termékek;
- iii. a 2. jegyzőkönyvben meghatározott termékek, tekintettel az abban a jegyzőkönyvben meghatározott különös rendelkezésekre.” [nem hivatalos fordítás]

5. A 6. cikk (1) bekezdése megállapítja:

„A Közösség és a Svájc közötti kereskedelemben nem vezetnek be a behozatali vámmal megegyező hatású új díjat.”

6. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében:

„A Közösség és Svájc közötti kereskedelemben nem vezetnek be új mennyiségi importkorlátozást vagy azonos hatású intézkedést.”

2. A 2009/28 irányelv

7. A (15), (25), (52) és (56) preambulumbekzdés szövege a következő:

„(15) A tagállamok kiindulópontja, megújulóenergia-adottsága és energiahordozó-összetétele különböző. A 20%-os átfogó közösségi célkitűzést [helyesen: közösségi energiafogyasztási célkitűzést] ezért az egyes tagállamok számára egyedi célkitűzésekké kell átalakítani, kellően ügyelve az elosztás méltányosságára és – az eltérő tagállami kiindulási pontok és

⁶ Különösen a 2014. július 1-jei Álands Vindkraft ítéletben (C-573/12, EU:C:2014:2037); a továbbiakban: Álands Vindkraft ítélet; a 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítéletben (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192); a 2014. november 26-i Green Network ítéletben (C-66/13, EU:C:2014:2399); a továbbiakban: Green Network ítélet.

⁷ Az Európai Gazdasági Közösség és a Svájci Államszövetség között létrejött megállapodás (HL 1972. L 300, 188. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 105. o.; EE 11/02, 191. o.; a továbbiakban: EGK–Svájc megállapodás), amelyet az EK–Svájc vegyes bizottságnak az Európai Gazdasági Közösség és a Svájci Államszövetség közötti megállapodásnak a harmonizált áruleíró és kódrendszer bevezetése miatt történő kiigazításáról szóló, 2000. október 25-i 1/2000 határozata (HL 2001. L 51., 1. o.) módosított.

adottságok tekintetbevételével – megfelelőségére, a meglévő, megújuló energiaforrásokból előállított energiát és az energiahordozó-összetételt is beleértve [helyesen: kellően ügyelve az elosztás méltányosságára és megfelelőségére, az eltérő tagállami kiindulási pontok és adottságok, köztük a megújuló energiaforrásokból előállított energia aktuális szintje és a meglévő energiahordozó-összetétel tekintetbevételével]. [...]

[...]

- (25) A megújuló energiaforrások terén az egyes tagállamok különböző adottságokkal rendelkeznek, és nemzeti szinten különböző támogatási rendszereket működtetnek a megújuló energiaforrásokból előállított energia tekintetében. A tagállamok többsége olyan támogatási rendszert alkalmaz, amely kizárólag a saját területén termelt, megújuló energiaforrásokból előállított energiát támogatja. A nemzeti támogatási rendszerek megfelelő működéséhez elengedhetetlen, hogy a tagállamok különböző adottságaiknak megfelelően ellenőrizhessék nemzeti támogatási rendszereik hatásait és költségeit. Az ezen irányelvben megfogalmazott cél elérésének egyik fontos eszköze a [belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló, 2001. szeptember 27-i] 2001/77/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [HL 2001. L 283., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 121. o.] szerinti nemzeti támogatási rendszerek megfelelő működtetésének garantálása a befektetői bizalom megtartása, valamint annak lehetővé tétele érdekében, hogy a tagállamok a célkitűzések teljesítését célzó, hatékony nemzeti intézkedéseket dolgozhassanak ki. Ezen irányelv célja az, hogy a nemzeti támogatási rendszerek sérelme nélkül megkönnyítse a megújuló energiaforrásokból előállított energia határokon átnyúló támogatását. Olyan opcionális, tagállamok közötti együttműködési mechanizmusokat vezet be, amelyek révén lehetőségük nyílik megállapodni arról, hogy az egyik tagállam milyen mértékben támogatja a másik tagállamban folyó energiatermelést, valamint hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiát milyen mértékben kell beszámítani valamelyikük összesített nemzeti célértékébe. A célkitűzések teljesítésére vonatkozó mindkét intézkedés – azaz a nemzeti támogatási rendszerek és az együttműködési mechanizmusok – hatékonyságának biztosítása érdekében lényeges, hogy a tagállamok maguk dönthessék el, hogy nemzeti támogatási rendszerüket kiterjesztik-e a más tagállamokban termelt, megújuló energiaforrásokból előállított energiára, és ha igen, milyen mértékben, és erről az ezen irányelvben előirányzott együttműködési intézkedések alkalmazásával állapodhassanak meg.

[...]

- (52) Az ezen irányelv alkalmazása céljából kiadott származási garancia kizárólagos rendeltetése, hogy a végső fogyasztó felé bizonyítsa, hogy az energia egy meghatározott arányát vagy mennyiségét megújuló energiaforrásokból állították elő. A származási garanciát annak birtokosa átruházhatja másra, függetlenül attól az energiától, amelyre vonatkozik. Annak biztosítása érdekében azonban, hogy egy adott, megújuló energiaforrásokból előállított energiával előállított villamosenergia-egységet csak egyszer lehessen egy fogyasztónak juttatni, el kell kerülni a kétszeres beszámítást és a származási garanciák kétszeres kiadását: a megújuló energiaforrásból előállított olyan energia, amelynek származási garanciáját a termelő elkülönítve értékesítette, nem juttatható vagy értékesíthető a végső fogyasztónak megújuló energiaforrásból előállított energiaként. Fontos különbséget tenni a támogatási rendszerek vonatkozásában kiadott zöld bizonyítványok és a származási garancia között.

[...]

(56) A származási garanciák önmagukban nem jogosítanak fel a nemzeti támogatási rendszerek igénybevételeére.”

8. A 2009/28 irányelv 1. cikke szerint a 2009/28 irányelv közös keretet hoz létre a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatására, és többek között kötelező nemzeti célkitűzéseket állapít meg a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt összarányára és a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedésben felhasznált részarányára vonatkozóan.

9. A 3. cikk (1) és (2) bekezdése a nemzeti átfogó célkitűzésekre vonatkozik a megújuló energiaforrásokból előállított energia részaránya, valamint az e részarány tiszteletben tartásának biztosítására irányuló intézkedések tekintetében.

10. A 3. cikk (3) bekezdése előírja:

„A tagállamok az e cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott célkitűzések elérése érdekében – többek között – az alábbi intézkedéseket alkalmazhatják:

- a) támogatási rendszerek;
- b) az együttműködés különböző formái a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok között az 5–11. cikknek megfelelő összesített nemzeti célértékek teljesítése céljából.

A Szerződés 87. és 88. cikkének sérelme nélkül, a tagállamoknak joguk van ezen irányelv 5–11. cikkének megfelelően eldönteni, hogy milyen mértékben támogatják a más tagállamban termelt, megújuló energiaforrásokból előállított energiát.”

11. A 7. cikk (1) bekezdése előírja:

„Két vagy több tagállam együttműködhet bármilyen típusú olyan közös projektben, amely megújuló villamos energia, fűtőenergia vagy hűtőenergia termelésével kapcsolatos. Az együttműködésben magánszereplők is részt vehetnek.”

12. A 9. cikk (1) bekezdése megállapítja:

„Egy vagy több tagállam együttműködhet egy vagy több harmadik állammal bármilyen típusú olyan közös projektben, amely megújuló energiaforrásból előállított villamos energia termelésével kapcsolatos. Ebben az együttműködésben magánszereplők is részt vehetnek.”

13. A 15. cikk meghatározza:

„(1) A megújuló energiaforrásokból származó energiának az energiaszolgáltató által kínált energiahordozó-összetételben való arányának vagy mennyiségének a végső fogyasztó felé történő bizonyítása céljából, a 2003/54/EK irányelv 3. cikkének (6) bekezdésével összhangban a tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia származása, mint olyan, ezen irányelv értelmében objektív, átlátható és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján garantálható. [...]

[...]

(2) Ebből a célból a megújuló energiaforrásból előállított villamos energia termelőjének kérésére a tagállamok biztosítják a származási garancia kiállítását. [...]

A származási garancia nem kapcsolódik a tagállamok 3. cikknek való megfeleléséhez. [...]

(9) A tagállamok az ezen irányelvnek megfelelően kiadott származási garanciákat, kizárólag a (1) bekezdésben és a (6) bekezdés a)–f) pontjában említett elemek bizonyítékaként, kölcsönösen elismerik. A tagállamok kizárólag akkor tagadhatják meg egy származási garancia elismerését, ha megalapozott kételyük áll fenn a garancia pontossága, megbízhatósága és hitelessége vonatkozásában. A tagállamok az ilyen megtagadásról és annak indokairól minden esetben értesítik a Bizottságot.

[...]

B. Az olasz jog

1. A 2011 előtti szabályok

14. A Green Network ítélet vonatkozó pontjai a következőképpen mutatják be az Olaszországban a 2011. évi reform előtt hatályban lévő ZB-rendszert:

„12. A [villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1996. december 19-i] 96/92/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [HL 1997. L 27., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 3. o.] végrehajtásáról szóló 79. sz. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 79/1999. sz. törvényerejű rendelet) 11. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi azokat a gazdasági szereplőket, akik villamos energiát állítottak elő vagy hoztak be, hogy a következő évben az említett rendelet hatálybalépését követően üzembe helyezett vagy termelésüket megnövelő létesítményekből származó, megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiára (a továbbiakban: zöld villamos energia) kvótát vezessenek be a nemzeti rendszerbe. Ugyanezen cikk (3) bekezdése értelmében lehetőség van többek között arra, hogy kötelezettségüket vagy úgy teljesítsék, hogy ezt a kvótát teljes egészében vagy részben más termelőktől szerzik be, amennyiben a nemzeti hálózatba bevezetett villamos energia zöld, vagy oly módon, hogy zöld bizonyítványokat vásárolnak a nemzeti hálózat kezelőjétől, azaz 2005. november 1. óta a Gestore servizi energetici SpA-tól (a továbbiakban: GSE). Az érintett termelőknek és importőröknek tehát vagy olyan igazolást kell bemutatniuk, amely bizonyítja, hogy az előállított vagy behozott energiakvótát megújuló energiaforrásokból állították elő, vagy zöld bizonyítványokat kell vásárolniuk.

13. A megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia területén az 1999. március 16-i 79/1999. sz. törvényerejű rendelet 11. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt rendelkezések végrehajtási szabályairól szóló miniszteri rendelet ([...] a továbbiakban: az 1999. november 11-i miniszteri rendelet) 4. cikkének (6) bekezdése ekként rendelkezik:

»A [79/1999. sz.] törvényerejű rendelet 11. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt kötelezettség részben vagy teljes egészében teljesíthető az 1999. április 1-jét követően üzembe helyezett, megújuló energiaforrással működő létesítmények által előállított villamos energia behozatalával, amennyiben e létesítmények olyan harmadik országok területén helyezkednek el, amelyek a megújuló energiaforrások előmozdítására és ösztönzésére alkalmas, piaci mechanizmusokon alapuló, és az Olaszországban elhelyezkedő létesítmények számára

ugyanezen lehetőséget biztosító hasonló intézkedéseket fogadnak el. Ebben az esetben a kötelezett jogalany a (3) bekezdés szerinti kérelmet a létesítmény által előállított villamos energiára vonatkozó adásvételi szerződéssel és az energiának a nemzeti hálózatba történő bevezetésére feljogosító dokumentummal együtt nyújtja be. A létesítmény helye szerinti ország a [96/92] irányelv 20. cikkének (3) bekezdése alapján kijelölt hatóságának valamennyi adatot tanúsítania kell. Az Európai Unión kívüli országok esetében a kérelem elfogadásának feltétele a nemzeti hálózat kezelője és a szükséges vizsgálatok részletes szabályait meghatározó, megfelelő helyi hatóság között megállapodás megkötése.«

14. A [2001/77] irányelv végrehajtásáról szóló 387. sz. törvényerejű rendelet ([...]; a továbbiakban: 387/2003. sz. törvényerejű rendelet) 20. cikkének (3) bekezdése értelmében az Európai Unió más tagállamaiban előállított villamos energiát importáló gazdasági szereplők – a 2001/77 irányelv 5. cikkének megfelelően kibocsátott származási garancia megfelelő másolatának benyújtásával – a 79/1999. sz. törvényerejű rendelet 11. cikkében előírt zöld bizonyítványok megvásárlására irányuló kötelezettség alóli mentesség iránti kérelemmel fordulhatnak a GSE-hez a zöld villamos energia behozott részét illetően. A valamely harmadik országban előállított villamos energia behozatala esetében az említett 20. cikk (3) bekezdése ezt a mentességet az Olasz Köztársaság és az érintett harmadik ország között olyan megállapodás megkötésétől teszi függővé, amely előírja, hogy az érintett villamos energiát megújuló energiaforrásokból állítják elő, és hogy ekként azt a 2001/77 irányelv 5. cikkében előírtakkal azonos módon szavatolják.
15. 2007. március 6-án a hatáskörrel rendelkező olasz minisztériumok, valamint a svájci környezetvédelmi, közlekedési, energiaügyi és hírközlési szövetségi minisztérium ilyen megállapodást kötött. Ez a megállapodás előírja a származási garanciák kölcsönös elismerését a 2006-tól behozott villamos energiára vonatkozóan, amely évben a Svájci Államszövetség a 2001/77 irányelv rendelkezéseinek megfelelő szabályozást fogadott el.
16. A 387/2003. sz. törvényerejű rendelet 4. cikke értelmében a GSE feladata a 79/1999. sz. törvényerejű rendelet 11. cikkében előírt kötelezettség tiszteletben tartásának ellenőrzése és a kötelezettség teljesítésének elmulasztásával kapcsolatos esetekről az ilyen esetekben – a versenyszabályokról és a közüzemi szolgáltatások szabályozásáról, valamint a közüzemi szolgáltatásokat szabályozó hatóságok létrehozásáról szóló, 1995. november 14-i 481. sz. törvényben [...] előírt – szankciók kiszabására hatáskörrel rendelkező AEEG [Autorità per l'energia elettrica e il gas; az elektromos energiáért és a gázért felelős hatóság, Olaszország] tájékoztatása.”

2. A 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet⁸

15. A 25. cikk (2) bekezdése értelmében „[a] 2012. január 1-jét követően importált villamos energia kizárólag abban az esetben nem tartozik a [79/1999. sz.] felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 11. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt kötelezettség hatálya alá, ha hozzájárul a 3. cikkben említett nemzeti célkitűzések megvalósításához”.

⁸ Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználásának támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelvet átültető, 2011. március 3-i 28. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a továbbiakban: 28/2011. sz. törvényerejű rendelet).

16. Ugyanezen 25. cikk (11) bekezdésének a) pontja előírta a 378/2003. sz. törvényerejű rendelet 20. cikke (3) bekezdésének 2012. január 1-jei hatállyal történő hatályon kívül helyezését. A más tagállamokból származó villamos energia importőrei ezt követően már nem kérhették a GSE-től a ZB-k megvásárlására vonatkozó kötelezettség alóli mentességet.

II. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

17. Az Axpo Trading AG (a továbbiakban: Axpo)⁹ egy svájci társaság, amely a villamosenergia-ágazatban végez tevékenységet. Megújuló energiaforrásokból és fosszilis tüzelőanyagokból Svájcban (és kisebb részben Franciaországban) előállított villamos energiát importál Olaszországba.

18. A GSE két határozatot fogadott el – 2014. április 8-án és 2016. július 10-én –, amelyekben megállapította, hogy az Axpo a 2012. és 2014. év során anélkül importált Olaszországba megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiát, hogy beszerezte volna a megfelelő ZB-ket, és ezzel megsértette a 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelettel módosított 79/1999. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletet, ami miatt utóbbit a ZB-k 30 napon belül történő beszerzésére kötelezte.

19. Az Axpo keresetet terjesztett a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország) elé a GSE határozatai ellen.

20. E bíróság 2017. szeptember 18-i ítéletével – különösen az Ålands Vindkraft ítéletre hivatkozva – elutasította az Axpo keresetét. Megállapította, hogy az olasz szabályozás nem minősül sem azonos hatású díjnak, sem állami támogatásnak, mivel nem szelektív jellegű és nem torzítja a versenyt, továbbá összeegyeztethető a 2009/28 irányelvvel.

21. A bírósági kereseten kívül az Axpo 2014. október 29-én panaszt nyújtott be a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságához (DG COMP).

22. 2017. december 21-i levelében a DG COMP tudomásul vette, hogy az Axpo fellebbezést nyújtott be az elsőfokú ítélettel szemben és a fellebbviteli bíróságtól előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését kérte. A DG COMP azt is megállapította, hogy a ZB-kel kapcsolatos olasz rendszerről nem értesítették, és a korábbi határozataiban a más tagállamok ZB-inek elemzése során alkalmazott érvelést fejtette ki.¹⁰

23. 2015. február 2-án az Axpo újabb panaszt nyújtott be a Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságához (DG TAXUD). Ez utóbbi azt válaszolta, hogy meg fogja vizsgálni az Olasz Köztársasággal szembeni kötelezettségszegési eljárás megindításának lehetőségét.

⁹ 2008 szeptemberétől az Axpo Trading AG neve Axpo Solutions AG-re változott.

¹⁰ A Bizottság, miután példaként hivatkozott az SA.37177 (Románia), az SA.37345 (Lengyelország) és az SA.45867 (Belgium) ügyben hozott határozatokra, azt állította, hogy „az érintett tagállamok ezekben az esetekben ingyenesen adtak ki zöld bizonyítványokat az [RES-E] termelőknek, és ezzel egyidőben egy piacot hoztak létre az e bizonyítványokkal való kereskedelem céljából. A bizonyítványok értékesítésével az [RES-E] termelők megszerezhették a kapcsolódó nyereségeket. Ezekben az esetekben az állam olyan immateriális eszközöket bocsátott az [RES-E] termelők rendelkezésére, amelyeket maga is értékesíthetett vagy árverésre bocsáthatott. Ezzel az állam állami forrásokról mondott le.” Hozzátette, hogy e határozatokban a Bíróság 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítéletére (C-279/08 P, EU:C:2011:551) hivatkozott.

24. Az Axpo fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország) a 2017. szeptember 18-i ítélettel szemben, és a vitatott olasz szabályozás alkalmazásának mellőzését kérte. Kérelmének alátámasztása érdekében alapvetően arra hivatkozott, hogy a ZB-knek az RES-E behozatala céljából történő megvásárlására vonatkozó kötelezettség sérti az EUMSZ-nek az állami támogatásokra, a vámunióra, az áruk szabad mozgására és az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályait, valamint az EGK–Svájc megállapodást.

25. A Bizottság beavatkozott a Consiglio di Stato (államtanács) előtti eljárásba, és kifejtette, hogy az Ålands Vindkraft ítéletben a Bíróság kizárólag a svéd szabályoknak a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalmával való összeegyeztethetlensége vonatkozásában foglalt állást. Ezenkívül azzal érvelt, hogy a nemzeti bíróság kizárhatja az állami támogatás fennállását, azonban ha megállapítja annak fennállását, akkor nem az ő feladata annak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálni, ami a Bizottság kizárólagos jogköre.

26. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a Consiglio di Stato (államtanács) úgy véli, hogy az olasz szabályozás megfelel az EUMSZ szabályainak, a 2009/28 irányelvnek és az EGK–Svájc megállapodásnak. Többek között úgy ítéli meg, hogy a ZB-kkel kapcsolatos nemzeti rendszer:

- Megfelel az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályainak, mivel semmilyen állami forrás mozgósítására nem került sor. Még ha állami forrásokról lenne is szó, a szabályozás megfelel a 2009/28 irányelvnek, amely a zöld energia termelését ösztönző állami intézkedéseket támogatja a környezet védelmével együtt. Mindenesetre az intézkedés nem minősülhet szelektívnek, mert a 2009/28 irányelvben előírt mechanizmus önmagában szelektív, mivel minden tagállamban az RES-E termelőket részesíti előnyben.
- A 2009/28 irányelv célkitűzésére tekintettel nem minősül sem azonos hatású díjnak, sem a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek.
- Összeegyeztethető az EUMSZ 18. cikkel és az EUMSZ 110. cikkel, mert azonos bánásmódban részesíti a villamosenergia-ágazat valamennyi olyan szereplőjét, aki RES-E-t juttat az olasz hálózatba.

27. Mindazonáltal a Consiglio di Stato (államtanács) szükségesnek tartotta, hogy e kérdést terjessze előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„Ellentétes-e:

- az EUMSZ 18. cikkel abban a részében, amelyben az a Szerződések alkalmazási körében tiltja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést;
- az EUMSZ 28. és EUMSZ 30. cikkel, valamint az EGK és Svájc közötti szabadkereskedelmi megállapodás 6. cikkével abban a részében, amelyben azok megszüntetik a behozatali vámokat és az azzal azonos hatású intézkedéseket;
- az EUMSZ 110. cikkel abban a részében, amelyben az tiltja a behozatalra a hasonló jellegű hazai termékekre közvetlenül vagy közvetve kivetett adónál magasabb adó kivetését;
- az EUMSZ 34. cikkel, valamint az EGK és Svájc közötti szabadkereskedelmi megállapodás 13. cikkével abban a részében, amelyben azok tiltják a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedéseket;

- az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikkkel abban a részében, amelyben azok tiltják a Bizottságnak be nem jelentett és a belső piaccal nem összeegyeztethető állami támogatási intézkedés végrehajtását;
- a 2009/28/EK irányelvvel abban a részében, amelyben annak célja, hogy elősegítse a zöld villamos energia Közösségen belüli kereskedelmét, valamint hogy támogassa az egyes tagállamok termelőkapacitásainak növelését,

a fent bemutatotthoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely olyan pénzügyi terhet ró a zöld villamos energia importőreire, amely nem vonatkozik e termék hazai előállítóira?”

III. A Bíróság előtti eljárás

28. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzést a Bíróság Hivatala 2019. szeptember 23-án vette nyilvántartásba.

29. Az Axpo, a GSE, a Fallimento Esperia (a továbbiakban: Esperia),¹¹ az olasz kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A GSE kivételével mindegyikük részt vett a 2020. szeptember 23-án tartott tárgyaláson.

IV. Értékelés

30. Először a ZB-kkel kapcsolatos olasz rendszert mutatom be összefoglaló jelleggel, hogy ezt követően rá tudjak térni annak vizsgálatára, hogy az igazodik-e a 2009/28 irányelvhez. Végül azokkal a problémákkal foglalkozom, amelyeket e rendszer vet fel az elsődleges uniós jog és az EGK–Svájc megállapodás tekintetében.

A. A ZB-kkel kapcsolatos olasz rendszer

31. Olaszország a 79/1999. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelettel vezette be a ZB-kkel kapcsolatos rendszert. E rendszer – amint azt már kifejtettem¹² – arra törekedett, hogy azáltal ösztönözze az RES-E alkalmazásának fejlesztését, hogy az RES-E termelőknek olyan bizonyítványokat (ZB-eket) adott ki, amelyekkel e termelők a piacon kereskedhettek, és azokat olyan személyek számára értékesíthették, akik nem megújuló energiaforrásokból állítottak elő villamos energiát.¹³

32. A ZB-eket ingyenesen adták ki valamennyi RES-E termelő részére, akik azokat a GSE-től az általuk termelt villamos energiával arányosan, ezen adat igazolását követően kérték.¹⁴

¹¹ Az Esperia az Axpo érvelésének támogatása végett avatkozott be, mivel ő maga félként vett részt egy másik hasonló jogvitában, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság előtt felfüggesztettek a Bíróság jelen ügyben történő határozathozataláig.

¹² Lásd a jelen indítvány 2. pontját.

¹³ A ZB-ek egy olyan kereskedelmi platformon lehetett kereskedni, amelyet a GSE által létrehozott Gestore dei Mercati Energetici SpA (a továbbiakban: GME) nevű társaság üzemeltetett. A GSE-nek lehetősége volt arra, hogy visszavásárolja a kereskedelmi platformon eladásra kínált ZB-eket. A GSE 2008-tól visszavonhatta a többletet képező és a hagyományos villamosenergia-termelők által nem kért ZB-eket visszavonási árak meghatározása mellett.

¹⁴ A Bíróság kérdéseire adott válaszában az Axpo kifejtette, hogy a ZB-k kiadásának ingyenessége a gazdaságfejlesztési minisztérium 2008. december 18-i rendeletéből ered, amelynek 11. cikke előírta, hogy a termelő kérésére a GSE ellenérték nélkül adja ki a ZB-eket, miután a kérelmező tájékoztatta őt az általa termelt RES-E-ről. Az Axpo hozzáteszi, hogy egy olaszországi szélenergia-üzemeltetőjeként ingyenesen kapott ZB-t.

33. A részükre kiadott ZB-k értékesítésével az RES-E termelők „[a] zöld energia előállításai többletköltségei[t] finanszíroz[hatták] [...] a kellő mennyiségű zöld energia előállítása érdekében”.¹⁵

34. Célkitűzéseik elérése érdekében a 79/1999. sz. törvényerejű rendelet, valamint az azt végrehajtó szabályok minden villamosenergia-termelőt és -importőrt arra köteleztek, hogy a nemzeti hálózatba bizonyos arányban RES-E-t juttassanak be (amelyet termelhettek közvetlenül vagy megvásárolhattak valamely olasz termelőtől), vagy pedig arra, hogy ZB-t vásároljanak.

35. Az olaszországi villamosenergia-termelőknek és -importőröknek tehát be kellett bemutatniuk az arról szóló igazolást, hogy: a) a (termelt vagy behozott) villamos energiájuk egy részét megújuló energiaforrásokból állították elő, illetve b) ennek hiányában beszerezték a vonatkozó ZB-eket.

36. Amennyiben egy hagyományos villamosenergiát termelő vagy importáló gazdasági szereplő úgy döntött, hogy az RES-E-nek a rá vonatkozó arányát ZB vásárlásával éri el, köteles volt éves nyilatkozatot tenni a GSE-nél az előállított villamos energiáról, valamint saját kvótájával arányos ZB-mennyiségről.

37. Az ellenőrzést követően a GSE megsemmisítette az említett termelő vagy importőr által neki bemutatott ZB-eket.¹⁶ Ha azok száma kisebb volt, mint a termelőre vagy importőrre vonatkozó kvóta, akkor a különbséget az utóbbiaknak a fennmaradó ZB-k beszerzésével és azoknak a GSE számára történő megküldésével kellett kiegyenlíteniük.¹⁷

38. E kötelezettségeket azonban nem kellett teljesíteni, ha bizonyítást nyert, hogy az Olaszországba importált villamos energia megújuló energiaforrásokból származik. Ennek megfelelően a 387/2003. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 20. cikkének (3) bekezdése előírta:

- A más uniós tagállamokban előállított RES-E importőrök mentességet kérhettek a GSE-től a ZB-knek az importált villamosenergia-kvóta vonatkozásában történő beszerzésére vonatkozó kötelezettség alól, feltéve hogy mellékelték a származási garancia másolatát.
- Ezzel szemben, ha harmadik államban előállított RES-E importjáról volt szó, a mentesség feltétele egy olyan, Olaszország és ezen állam közötti megállapodás aláírása volt, amely előírta, hogy a villamos energiát megújuló energiaforrásokból kell előállítani, és mint ilyet garantálták.

39. Amint azt a 2007. március 6-i Green Network ítélet¹⁸ tanúsítja, Olaszország és a Svájci Államszövetség ilyen értelmű megállapodásra jutott. E megállapodás magában foglalta a származási garanciák kölcsönös elismerését a 2006 óta importált villamos energia tekintetében, amely év során a Svájci Államszövetség a 2001/77 irányelvvel – amelyet később a 2009/28 irányelv váltott fel – összeegyeztethető szabályozást fogadott el.

¹⁵ A jelen indítvány 2. pontjában hivatkozott bizottsági közlemény, 5. o.

¹⁶ A 2008. december 18-i miniszteri rendelet 13. cikke.

¹⁷ Ennek hiányában a GSE erről tájékoztatta a megfelelő szankciók kiszabására hatáskörrel rendelkező hatóságot.

¹⁸ Green Network ítélet, 15. pont.

40. A Green Network ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok nem köthetnek ilyen típusú megállapodásokat, mivel azok megkötése az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik. Úgy ítélte meg továbbá, hogy az uniós joggal nem egyeztethető össze az az olasz szabály, amely lehetővé tette a ZB-k megvásárlására vonatkozó kötelezettség alóli mentességet a harmadik országokból importált villamos energia tekintetében.¹⁹

41. A 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet módosította a 79/1999. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletben meghatározott, az RES-E támogatására irányuló rendszert, és a ZB-k fokozatos elhagyása, valamint azoknak egy másik támogatási rendszerrel való felváltása mellett döntött. Ezenkívül, amint arra már emlékeztettem, 2012. január 1-jétől megszüntette annak lehetőségét, hogy az RES-E importőrök mentesüljenek az olasz ZB-k vásárlására vonatkozó kötelezettség alól.²⁰

42. Pontosan a 2011-es jogszabály-módosítás az, amely az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló jogvitához vezetett.

B. Az olasz szabályozásnak a 2009/28 irányelvvel való összeegyeztethetősége

43. Az Axpo úgy véli, hogy e rendszer sérti a 2009/28 irányelvet, mivel azzal bünteti az RES-E importját, hogy az importőröket a belföldi termelés támogatására kötelezi, miközben az említett irányelv együttműködési mechanizmusokat ír elő.

44. A kérdést előterjesztő bíróság, a GSE, Olaszország és a Bizottság ezzel szemben azt állítja, hogy e rendszer megfelel a 2009/28 irányelvnek.

45. Álláspontom szerint mindenekelőtt az Elecdey Carcelen és társai ítélet²¹ 26–29. pontjára kell utalni, amelyben a Bíróság a következő megállapításokat tette a 2009/28 irányelvvel kapcsolatban:

„26. [...] a 2009/28 irányelv célja, amint az 1. cikkéből kitűnik, hogy közös keretet hozzon létre a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatására, többek között úgy, hogy kötelező nemzeti célkitűzéseket állapít meg a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt összarányára vonatkozóan.

27. Így a 2009/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a végső energiafogyasztásban betöltött részaránya 2020-ban legalább a nemzeti átfogó célkitűzésükben az ezen irányelv I. mellékletének A. részében megállapított részarány legyen, amely célkitűzésnek összhangban kell lennie azzal a célkitűzéssel, hogy elérjék a megújuló energiaforrásokból előállított energia legalább 20%-os részarányát.

¹⁹ Green Network ítélet, a rendelkezés rész 1) pontja: az uniós joggal „ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló azon nemzeti rendelkezés, amely azon az alapon írja elő a zöld bizonyítványok megszerzésének kötelezettsége alóli mentesség megadását, hogy a nemzeti fogyasztási piacra harmadik államból behozott villamos energiát vezetnek be olyan megállapodásnak az érintett tagállam és harmadik állam között történt korábbi megkötése révén, amelynek értelmében – a [2001/77] irányelv 5. cikkében előírtakkal azonos részletes szabályok szerint – garantált az, hogy az ekként behozott villamos energiát megújuló energiaforrásokból állították elő”.

²⁰ A 28/2011. sz. törvényerejű rendelet 25. cikkének (2) bekezdése azonban kizárólag akkor tartotta fenn a 2011. január 1-jétől importált villamos energia e kötelezettség alóli mentesítésének lehetőségét, „ha az hozzájárul a 3. cikkben előírt nemzeti célkitűzések megvalósításához”. Az Axpo szerint e lehetőség *de facto* ki volt zárva, mivel e törvényerejű rendelet 35. cikke (1) bekezdésének a) pontja a 2016. évre tette át a tagállamok között az RES-E átvitelére vonatkozó megállapodások megkötését (az Axpo írásbeli észrevételeinek 7. pontja).

²¹ 2017. szeptember 20-i ítélet (C-215/16, C-216/16, C-220/16 és C-221/16, a továbbiakban: Elecdey Carcelen és társai ítélet, EU:C:2017:705).

28. Ezenkívül az említett irányelv 3. cikke (2) bekezdésének megfelelően a tagállamok olyan intézkedéseket vezetnek be, amelyekkel hatékonyan biztosítható, hogy az általuk a megújuló energiaforrásokból előállított energia részaránya elérje vagy meghaladja az ugyanezen irányelv I. mellékletének B. részében szereplő »ütemterv-előirányzatban« feltüntetett részarányt.
29. E célkitűzések elérése érdekében a tagállamok a 2009/28 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése szerint az irányelv 2. cikke második bekezdésének k) pontja értelmében vett »támogatási rendszereket« vezethetnek be, és ennél fogva többek között beruházási támogatásokat, adómentességeket, adókedvezményeket és adó-visszatérítéseket nyújthatnak, illetve előírhatják a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználására vonatkozó kötelezettséget.”
46. A ZB-ekkel kapcsolatos olasz rendszer tehát egy *támogatási rendszer*, amely természetesen a 2009/28 irányelv hatálya alá tartozik. Ezenkívül hasonló ahhoz a rendszerhez, amely az Álands Vindkraft ítélet alapját képezte, amely ítéletben kifejezetten az szerepel, hogy „[...] a 2009/28 irányelv 2. cikke második bekezdésének k) és l) pontjában szereplő rendelkezések szintén külön hivatkozást tartalmaznak a »zöld bizonyítványokat« alkalmazó nemzeti támogatási rendszerekre”.²²
47. Az Álands Vindkraft ítélet jóváhagyta a svéd támogatási rendszert, amely a ZB-k alkalmazásának kötelezettségét írta elő a villamosenergia-szolgáltatók és egyes fogyasztók részére, „hogy teljesítsék azon kötelezettségüket, hogy az ellátásban vagy a fogyasztásban felhasznált elektromos áram egy meghatározott részét zöld energiából fedezzék”.²³
48. A 2009/28 irányelv nem egységes keretet ad az Unió egészére nézve az RES-E támogatására irányuló nemzeti rendszerek tekintetében, hanem széles mozgásteret biztosít a tagállamok számára e rendszerek szabályozása céljából.
49. A Bíróság hangsúlyozta, hogy „[a]mint magából a 2009/28 irányelv 3. cikke (3) bekezdésének szövegéből, és különösen az »alkalmazhatják« kifejezésből kitűnik, a tagállamok a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználásának támogatása érdekében egyáltalán nem kötelesek arra, hogy támogatási rendszereket vezessenek be, és *a fortiori* arra sem, hogy amennyiben úgy döntenek, hogy ilyen rendszereket vezetnek be, azokat adómentességek vagy adókedvezmények formájában alakítsák ki”.²⁴
50. A tagállamok csak „a 2009/28 irányelv I. mellékletével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (1) és (2) bekezdésében megállapított összesített kötelező nemzeti célkitűzések elérésé[re]” kötelesek.²⁵ A Bizottság tájékoztatása szerint az Olasz Köztársaság 2020 vonatkozásában teljesítette a zöldenergia használatával kapcsolatban megállapított összesített nemzeti célértékét.

²² Álands Vindkraft ítélet 41. és 42. pont.

²³ Uo., 46. pont. Az olasz rendszerben a kötelezettség a termelőket és az importőröket terheli.

²⁴ Elecdey Carcelen és társai ítélet, 31. pont.

²⁵ Uo., 32. pont. Ugyanebben az értelemben, a 2001/77 irányelvvel összefüggésben: 2013. szeptember 26-i IBV & Cie ítélet (C-195/12, EU:C:2013:598), 80. pont; Green Network ítélet, 54. pont.

51. Az a mérlegelési mozgástér, amelyet a 2009/28 irányelv biztosít a tagállamoknak az RES-E támogatására irányuló rendszereik létrehozása tekintetében, lehetővé teszi e rendszerek tisztán belföldi kialakítását, ami az RES-E – hasonlóképpen – belföldi termelésének kedvez, és kizárja a más tagállamokból vagy harmadik országokból importált RES-E-t.²⁶

52. A Bíróság ezt egyértelműen kifejezte: „az uniós jogalkotó nem kívánta kötelezni a zöld bizonyítványokat alkalmazó támogatási rendszert választó tagállamokat arra, hogy kiterjesszék e rendszer előnyeit a más tagállamok területén előállított zöld villamos energiára”.²⁷

53. A tagállamok tehát jogosultak arról dönteni, hogy a nemzeti támogatási rendszereiket alkalmazzák-e, vagy sem, a más tagállamokban (*a fortiori* harmadik országokban) előállított RES-E-re. Ha támogatják is e lehetőséget, még mindig rendelkezhetnek arról, hogy azt milyen mértékben teszik meg.

54. Kétségtelen, hogy a 2009/28 irányelv olyan, tagállamok közötti együttműködési mechanizmusokat foglal magában, amelyek eltérnek az ezen irányelvnek megfelelően kiállított származási garanciáktól (amely garanciák önmagukban nem biztosítanak jogot a nemzeti támogatási rendszerek igénybevételére).²⁸ E mechanizmusok azonban önkéntesek, nem kötelezőek, így az államok a támogatási rendszereiket minden további nélkül a határaikon belül előállított RES-E-re korlátozhatják.

55. Amennyiben az olasz szabályozás a 2012. év óta azt a megoldást írja elő, hogy kizárólag az Olaszországban előállított RES-E termelését ösztönözi, az nem ellentétes a 2009/28 irányelvvvel.

C. A ZB-kkel kapcsolatos olasz rendszer, valamint az EUMSZ-nek a vámunióról és az áruk szabad mozgásáról szóló szabályai

56. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, „ha valamely területet uniós szinten kimerítő jelleggel szabályoztak, minden e területre vonatkozó nemzeti intézkedést ezen harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog alapján kell megítélni”.²⁹

57. A 2009/28 irányelv nem harmonizálta kimerítő módon a megújuló energiaforrásokból előállított energiák támogatására vonatkozó mechanizmusokat. Az Ålands Vindkraft ítéletben³⁰ kifejtésre kerülnek azok az érvek, amelyek megerősítik a 2009/28 irányelv által végrehajtott harmonizáció nem kimerítő jellegét, amelyeket nem tartok szükségesnek itt megismételni.

58. Ezen előfeltevésekből kiindulva a nemzeti támogatási rendszereknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét a 2009/28 irányelv és az elsődleges jog alapján kell megvizsgálni.

²⁶ Ålands Vindkraft ítélet, 49. pont: „Ami [...] a kérdést előterjesztő bíróság arra vonatkozó kételyeit illeti, hogy az alapügyben szereplő támogatási mechanizmus csak a belföldön előállított zöld villamos energia tekintetében írja elő a villamosenergia-bizonyítványok kiadását, meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó a 2009/28 irányelv elfogadásával fenntartotta az ilyen területi korlátozás lehetőségét.”

²⁷ Uo., 53. pont. Ugyanezen ítélet a 2009/28 irányelv (25) preambulumbekkezdésére hivatkozik, amely megállapítja, hogy a tagállamok többsége olyan támogatási rendszert alkalmaz, amely kizárólag a saját területén termelt zöldenergiát támogatja: „a nemzeti támogatási rendszerek megfelelő működéséhez elengedhetetlen, hogy a tagállamok különböző adottságaiknak megfelelően ellenőrizhessék nemzeti támogatási rendszereik hatásait és költségeit [...]” (99. pont).

²⁸ Ezen együttműködési mechanizmusok révén a tagállamoknak lehetőségük nyílik megállapodni arról, hogy az egyik tagállam milyen mértékben támogatja a másik tagállamban folyó energiatermelést, és az RES-E-t milyen mértékben kell beszámítani az összesített nemzeti célértékébe.

²⁹ Ålands Vindkraft ítélet, 57. pont; 2004. december 14-i Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ítélet (C-309/02, EU:C:2004:799), 53. pont.

³⁰ Ålands Vindkraft ítélet, 59–62. pont.

59. A kérdést előterjesztő bíróság konkrétan arra keresi a választ, hogy a ZB-kkel kapcsolatos olasz rendszer összeegyeztethető-e a behozatali vámokkal azonos hatású díjak (EUMSZ 30. cikk), a hátrányosan megkülönböztető belső adók (EUMSZ 110. cikk) és a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések (EUMSZ 34. cikk) tilalmával.

60. Nem szükséges az olasz szabályozást az EUMSZ 18. cikk alapján elemezni, mivel ez utóbbi csak akkor alkalmazható, ha nincsenek olyan, e rendelkezéshez viszonyítottan különös szabályok, amelyek a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét tükrözik.³¹ Ez történik az áruk szabad mozgása esetében (amelyhez a villamosenergia-behozatok tartoznak), mivel az EUMSZ 30., az EUMSZ 34. és EUMSZ 110. cikk konkrétan meghatározza a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, amelyet az EUMSZ 18. cikk általános jelleggel állapít meg.

61. Mivel a behozatal esetében a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalma az EUMSZ által az áruk szabad mozgásával kapcsolatban megfogalmazott további tilalmakhoz viszonyítva kiegészítő jellegű,³² először is arra kell kitérni, hogy az olasz rendszer összeegyeztethető-e a behozatali vámokkal azonos hatású díjak, valamint a hátrányosan megkülönböztető belső adók tilalmával.

1. A behozatali vámokkal azonos hatású díjak tilalma (EUMSZ 28. és EUMSZ 30. cikk)

62. A vám olyan közvetett adó, amely a harmadik országokból származó áruk behozatalát (kivételesen a kivitelét) az uniós vámtarifában meghatározott adómértékek szerint terheli.

63. A ZB-kkel kapcsolatos rendszer – az RES-E Olaszországba történő behozatalát illetően – jellemzőire tekintettel nem vám jellegű (azon túl, hogy nemcsak a harmadik országokból, hanem a más tagállamokból származó behozatokra is vonatkozik).

64. Az Axpo mindazonáltal azt állítja, hogy e rendszer a behozatali vámmal azonos hatású díjnak minősíthető, ami részletesebb vizsgálatot igényel.

65. Bár az elsődleges jog nem tartalmazza a díjak e típusának meghatározását, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kidolgozta azt: „azonos hatású díjnak minősül minden olyan pénzügyi teher, legyen az bármilyen csekély összegű, amelyet egyoldalúan vetnek ki – bármi legyen is az elnevezése és alkalmazásának módja –, és amely a határ átlépésének tényéből eredően sújtja az árukat, amennyiben az nem minősül a szó szoros értelmében vett vámnak”.³³ Ez így van, még abban az esetben is, ha kivetésének célja nem az állam előnyhöz juttatása, ha nem fejt ki hátrányosan megkülönböztető vagy protekcionista hatást, valamint ha az áru, amelyet sújt, nem versenyez a hazai termeléssel.³⁴

³¹ „Az EUMSZ 18. cikk, amely az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét biztosítja, csak az uniós jog által szabályozott azon esetekben alkalmazható önállóan, amelyekre az EUM-Szerződés nem tartalmaz hátrányos megkülönböztetést tiltó különös szabályt” (2017. július 18-i Erzberger ítélet [C-566/15, EU:C:2017:562], 25. pont; 2019. október 10-i Krah ítélet [C-703/17, EU:C:2019:850], 19. pont).

„Márpedig az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés elvét többek között az EUMSZ 36. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 34. cikk az áruk szabad mozgásának területén [...] hajtja végre” (lásd ebben az értelemben: 2017. június 8-i Medisanus ítélet [(C-296/15, EU:C:2017:431], 65. pont; 2019. június 18-i Ausztria kontra Németország ítélet [C-591/17, EU:C:2019:504], 40. pont).

³² 2007. január 18-i Brzeziński ítélet (C-313/05, EU:C:2007:33), 50. pont, valamint a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³³ 2018. december 6-i FENS-ítélet (C-305/17, EU:C:2018:986), 29. pont; 2018. június 14-i Lubrizol France ítélet (C-39/17, EU:C:2018:438), 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³⁴ 1995. szeptember 14-i Simitzi ítélet (C-485/93 és C-486/93, EU:C:1995:281), 14–16. pont; 1983. november 9-i Bizottság kontra Dánia ítélet (158/82, EU:C:1983:317), 18. pont; 1969. július 1-jei Bizottság kontra Olaszország ítélet (24/68, EU:C:1969:29), 7. és 9. pont.

66. A vámmal azonos hatású díjak tilalma abszolút jellegű, és az elsődleges jog nem ír elő korlátozásokat. A Bíróság azonban három korlátozást fogalmazott meg e tilalommal szemben, amelyeket nem kell alkalmazni az alábbiakra:

- Pénzügyi terhek, ha azokat bizonyos körülmények esetén az uniós jog által előírt kötelezettségeknek való megfelelés céljából végzett ellenőrzések miatt vetik ki.³⁵
- Pénzügyi terhek, amelyek a gazdasági szereplő részére ténylegesen nyújtott szolgáltatás – ezen szolgáltatással arányos összegű – ellenértékét képezik.³⁶
- Adórendszerek, amelyek *de facto* kizárólag a behozatalokat sújtják.³⁷

67. A Bíróság ítélezési gyakorlatára tekintettel úgy vélem, hogy a ZB-kkel kapcsolatos, az RES-E importőrök tekintetében alkalmazott olasz rendszer nem minősül vámmal azonos hatású díjnak sem.

68. Számomra elfogadható, hogy az olasz ZB-k vásárlására vonatkozó kötelezettség az olaszországi villamosenergia-importőrök számára hasonló következményekkel jár, mint az olasz állam által egyoldalúan kivetett pénzügyi teher. Ugyanakkor nem hiszem, hogy az ilyen kötelezettség azonos lenne az adókból vagy adójellegű díjakból eredő kötelezettséggel, ami elengedhetetlen feltétele annak, hogy valamely pénzügyi teher az EUMSZ 28. és EUMSZ 30. cikkben foglalt tilalom hatálya alá tartozzon.

69. Ezenkívül a ZB-k vásárlására vonatkozó kötelezettség nem az olasz határ átlépéséhez kapcsolódik: azt nem a villamos energia behozatalára adott válaszként írják elő, hanem az RES-E támogatására irányuló nemzeti rendszer tiszteletben tartása érdekében.

70. Ugyanezen rendszer értelmében 2012-től eltörölték azt a mentességet, amely lehetővé tette az importőrök számára, hogy villamos energiájuk zöld származását a származási országban bizonyítsák. Amint azt már kifejtettem, ily módon az importőrök olasz ZB-k beszerzésére kényszerültek, amivel az olasz állam kizárólag a belföldi RES-E termelést ösztönözte, a behozott RES-E-t pedig már nem részesítette előnyben.

71. Az olasz állam azáltal, hogy a megújuló energiaforrások használatára irányuló nemzeti támogatási rendszerére vonatkozó jogi szabályozást ekként módosította, valójában nem írt elő semmilyen, a behozatal tényéhez (azaz a határ átlépéséhez) kapcsolódó díjat, hanem a belső rendszerét módosította, amire a 2009/28 irányelv alapján jogosult volt.³⁸

72. Az e jellemzőkkel rendelkező nemzeti szabály tehát nem von maga után vámmal azonos hatású díjat.³⁹

³⁵ 2018. december 6-i FENS-ítélet (C-305/17, EU:C:2018:986), 31. pont.

³⁶ 2018. június 14-i Lubrizol France ítélet (C-39/17, EU:C:2018:438), 26. pont, valamint a hivatkozott ítélezési gyakorlat.

³⁷ Uo. 46. pont. Az állandó ítélezési gyakorlat szerint azt a díjat, amely a nemzeti és importált árukat azonos kritériumok alapján sújtja, mindazonáltal tilthatja a Szerződés, amennyiben e díj bevételeinek célja azon tevékenységek támogatása, amelyek elsősorban a megadózott nemzeti áruk számára előnyösek. Ha azok az előnyök, amelyeket ezen áruk élveznek, teljes egészében kiegyenlítik az azokat sújtó díjat, ez utóbbi hatásai csak az importált termékek tekintetében lesznek érezhetők, így ez azonos hatású díjnak minősül.

³⁸ Ismét emlékeztetek arra, hogy ez az irányelv felhatalmazza a tagállamokat annak meghatározására, hogy nemzeti támogatási rendszereik alkalmazhatók-e, vagy sem, a határaikon kívül előállított RES-E-re, és ha igen, milyen mértékben.

³⁹ Mivel nem tartozik a vámmal azonos hatású díj fogalma alá, már nem szükséges feltenni azt a kérdést, hogy az olasz ZB-knek a villamosenergia-importőrök által történő megvásárlására irányuló kötelezettség az e tilalomra vonatkozó korlátozások valamelyikébe tartozik-e.

2. A hátrányosan megkülönböztető belső adók tilalma

73. A Bíróság szerint „az általános belső adórendszer részét képező olyan pénzügyi terhek, amelyek rendszeresen, ugyanazon objektív szempontok alapján, származási helyüktől és rendeltetésüktől függetlenül vonatkoznak a termékcsoportokra, az EUMSZ 110. cikk hatálya alá tartoznak, amely tiltja a hátrányosan megkülönböztető belső adókat”.⁴⁰

74. Amint azt már kifejtettem, az olasz ZB-k beszerzésére vonatkozó kötelezettség nem adó- vagy parafiskális jellegű, amiért arra nem alkalmazható az EUMSZ 110. cikkben foglalt tilalom.

75. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy egy ilyen intézkedés nem minősül adónak, tehát nem von maga után adójellegű terhet, amely állításnak nem mond ellent az, hogy (mint annyi más hasonló kötelezettség esetében) a belső szabályozás írta elő.

3. A behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalma (EUMSZ 34. cikk)

76. Az EUMSZ 34. cikk „azzal, hogy megtiltja a tagállamok között a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseket, minden olyan nemzeti intézkedésre vonatkozik, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet”.⁴¹

77. A ZB-k vásárlására vonatkozó, Olaszország által az RES-E-behozatalokra 2016-ig előírt kötelezettség azonos hatású intézkedésnek minősül, amely az EUMSZ 34. cikkben foglalt tilalom hatálya alá tartozik.

78. Egy olyan intézkedésről van szó, amely kizárólag az RES-E behozatalára kell alkalmazni, és nem ugyanezen áru belföldi előállítására. A ZB-ket ingyenesen adják ki a belföldi RES-E termelőknek, míg ugyanezen villamos energia importőrei kötelesek beszerezni (a belföldi termelőktől vagy a GME társaság által üzemeltetett digitális platformon megvásárolva) azokat az általuk Olaszországba importált villamos energia függvényében.

79. Ez a behozatalokat nehezítő helyzet 2012. január 1-jén kezdődött a 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet miatt, és az – ismétlem – 2016-ig maradt fenn.⁴² Ezen időszak alatt azoknak, akik RES-E-t importáltak az olasz hálózatba történő bejuttatás céljából, még ha igazolták is azok származási garanciáját, olasz ZB-ket kellett beszerezniük.

80. A Bíróság megállapította, hogy a ZB-kkel kapcsolatos svéd rendszer – amely hasonlít az olaszhoz – a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül.⁴³ A Bíróság azzal kapcsolatban is állást foglalt, hogy e rendszer céljára tekintettel *igazolható-e*⁴⁴ azon okokkal, amelyeket az Ålands Vindkraft ítélet 82. pontja foglal össze: „A

⁴⁰ 2018. december 6-i FENS-ítélet (C-305/17, EU:C:2018:986), 29. pont.

⁴¹ Ålands Vindkraft ítélet, 66. pont; 2018. október 4-i L. E. G. O. ítélet (C-242/17, EU:C:2018:804), 58. pont.

⁴² 2016-ban a ZB-ket egy díjtámogatáson alapuló támogatási rendszerrel váltották fel, mivel Olaszország túllépte a megújuló energia használatára vonatkozó, a 2009/28 irányelv szerinti célkitűzéseket.

⁴³ Ålands Vindkraft ítélet, 75. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium NV ítélet (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), 88. pont.

⁴⁴ Ålands Vindkraft ítélet, 76–82. pont.

megújuló energiaforrások villamosenergia-termelésre történő alkalmazásának támogatására irányuló [...] cél főszabály szerint alkalmas lehet az áruk szabad mozgása esetleges akadályainak igazolására”.

81. Ugyanebben az arányban a ZB-ekkel kapcsolatos olasz rendszer ugyanezen célok védelmére alkalmas, mivel az RES-E termelését is támogatja.⁴⁵

82. A ZB-knek az RES-E termeléséhez való közvetlen kapcsolódása többek között a 79/1999. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 11. cikkének (3) bekezdéséből következik, mivel az előírja, hogy a ZB-eket a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia függvényében kell kiadni.⁴⁶

83. Ezenkívül, az RES-E termelését támogató olasz rendszer tisztán belföldi jellege nem akadályozza annak, hogy e mechanizmus hozzájáruljon a környezet megőrzéséhez, valamint az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelméhez fűződő általános érdekek védelméhez.

84. Ami a rendszer *arányosságát* illeti, a Bíróság megállapította, hogy a ZB-ekkel kapcsolatos svéd rendszernek „többek között az a célja, hogy a zöld villamos energia termelésével kapcsolatos többletköltséget közvetlenül a piac, mégpedig a kvótakötelezettséggel terhelt villamosenergia-szolgáltatók, illetve -felhasználók – és végeredményben a fogyasztók – fedezzék. [...] E választással a tagállam nem lépi túl azon mérlegelési jogkört, amellyel továbbra is rendelkezik a zöld villamos energia termelésének növelésére irányuló jogszerű célkitűzés keretében”.⁴⁷

85. A Bíróság ezt követően azonban emlékeztetett arra, hogy:

„[A]z ilyen mechanizmus megfelelő működtetése lényegében olyan piaci mechanizmusok meglétét igényli, amelyek lehetővé teszik a kvótakötelezettség alá vetett és az e kötelezettség teljesítéséhez szükséges bizonyítványokkal még nem rendelkező piaci szereplők számára, hogy ténylegesen és méltányos feltételek mellett beszerezhessék e bizonyítványokat. [...] Így fontos az olyan mechanizmusok bevezetése, amelyek biztosítják a bizonyítványok valódi piacának létrehozatalát, amelyen a kínálat és a kereslet ténylegesen találkozhat, és amely az egyensúly felé törekszik, oly módon, hogy a szolgáltatóknak és az érintett felhasználóknak ténylegesen lehetőségük legyen a bizonyítványok méltányos feltételek melletti beszerzésére.”⁴⁸

86. Márpedig az olasz ZB-k ugyanezen kritériumoknak és feltételeknek felelnek meg:

– Egyrészt, e rendszert ugyanabból a célból vezették be, mint az Ålands Vindkraft ítéletben szóban forgó svéd mechanizmust.

⁴⁵ Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 9.2. és 9.3. pontja megállapítja, hogy az olasz rendszer „célja az európai jog által előírt nemzeti célkitűzés megvalósítása [...] azáltal, hogy ösztönzi az olyan zöld energia belföldi termelését, amelynek terheit vagy a fogyasztók viselik (akikre annak gazdasági súlya nehezedik hogy a GSE megvásárolhatja az esetlegesen nem eladott bizonyítványokat) vagy pedig azok a gazdasági szereplők, akik – bármilyen formában – megújuló energiaforrásokból, nem Olaszországban előállított energiát juttatnak be a nemzeti hálózatba”.

⁴⁶ Lásd ebben az értelemben: Ålands Vindkraft ítélet, 95. és 96. pont. Ez utóbbi szerint a villamos energia „zöld” jellege csak az előállítás szakaszában állapítható meg: „ha egyszer [...] bekerült a szállítási vagy elosztási hálózatba, nehéz meghatározni a konkrét eredetét, így a fogyasztás szakaszában nehezen valósítható meg a zöld villamos energiakénti szisztematikus azonosítása”.

⁴⁷ Uo. 109. és 110. pont.

⁴⁸ Uo., 113. és 114. pont.

- Másrészt, az olaszországi villamosenergia-importőrök teljesíthetik úgy kötelezettségüket, hogy a ZB-eket közvetlenül az ebben az országban letelepedett termelőktől vagy a bizonyítványok piacán (a GME társaság által üzemeltetett digitális platformon) szerzik be.

87. Összegezve, még ha a ZB-ekkel kapcsolatos olasz rendszer a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősíthető is, azt a környezet megőrzésére, valamint az emberek, az állatok és a növények egészségének és életének védelmére irányuló általános célkitűzések igazolják.

D. A ZB-ekkel kapcsolatos olasz rendszer, valamint az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk

88. Az Axpo és az Esperia szerint az olasz szabályozás állami támogatásokat von maga után az olasz RES-E termelők javára. Mivel azt a Bizottságnak nem jelentették be, szerintük sérti az EUMSZ 108. cikket.

89. Ezzel szemben a GSE és az olasz kormány úgy véli, hogy e rendszer nem von maga után állami támogatásokat, mivel nem ruház át állami forrásokat, és nem szelektív.

90. A Bizottság szerint „az a puszta tény, hogy a villamos energiát importáló gazdasági szereplőkkel szemben előírják a ZB-k megvásárlására vonatkozó kötelezettséget, nem tűnik úgy, hogy önmagában állami forrásokból finanszírozott támogatásnak minősül, mivel e gazdasági szereplőknek a saját pénzügyi forrásaikból kell beszerezniük a ZB-eket”. A GSE jellegére és a ZB-ekkel kapcsolatos rendszer irányításban betöltött feladataira figyelemmel azt kell tisztázni, hogy az állam milyen mértékű beavatkozást és ellenőrzést gyakorol e rendszerre, a benyújtott bizonyítékok alapján azonban „nem tűnik úgy, hogy az állami források felhasználásához szükséges feltételek fennállnának a jelen ügyben”.⁴⁹

91. A Bizottság hozzáteszi, hogy mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat elégtelen magyarázattal szolgál, amely nem teszi lehetővé a rendszer állami támogatás jellegének végleges tisztázását, „a ZB-vel kapcsolatos rendszer elemzése *összességében* nem tűnik relevánsnak a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita szempontjából”.⁵⁰

92. Ha elfogadjuk a Bizottság megközelítését, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kielégítő adatainak hiányában elfogadhatatlannak kellene nyilvánítani e határozatban azt részt, amely a ZB-vel kapcsolatos olasz rendszer egészének állami támogatásként történő minősítésére vonatkozik.⁵¹

93. Mindazonáltal úgy vélem, hogy a Bíróság hasznos választ tud adni a Consiglio di Stato (államtanács) számára, azokra a további információkra figyelemmel, amelyeket a felek e tekintetben – az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben foglalt részletesebb információk hiányában – írásbeli és szóbeli észrevételeik keretében nyújtottak be a Bírósághoz.

⁴⁹ A Bizottság írásbeli észrevételeinek 36. pontja.

⁵⁰ Uo., 37. pont. Az eredetiben kiemelés nélkül.

⁵¹ A Bíróság a nemrég hozott 2020. szeptember 17-i Burgo Group ítéletében C-92/19, EU:C:2020:733), 41–44. pont, elfogadhatatlannak nyilvánított két, a Consiglio di Statónak (államtanács) egy másik előzetes döntéshozatal iránti kérelmében foglalt kérdést, mert utóbbi nem nyújtotta be az annak megállapításához szükséges bizonyítékokat, hogy „az EUMSZ 107. cikkel [...] ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a nagy határfokú létesítmények ezen [2004/8] irányelv szerinti jellemzőivel nem rendelkező kapcsoltenergia-termelő létesítmények számára, hogy 2010. december 31. után is részesüljenek a kapcsolt energiatermelés támogatási rendszeréből, amely értelmében ily módon többek között a zöld bizonyítványok megvásárlására irányuló kötelezettség alól mentesülhetnek”.

94. E válasz mindenképpen annak a feltételnek van alárendelve, hogy a kérdést előterjesztő bíróság vizsgálja meg a ZB-kkel kapcsolatos rendszer azon jellemzőit, amelyekre az alábbiakban hivatkozom.

1. Általános felvetés

95. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

96. A támogatás összeegyeztethetlenségének megállapításához négy feltételnek kell fennállnia: a) állami beavatkozásnak vagy állami forrásból történő beavatkozásnak kell lennie; b) e beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet; c) a kedvezményezettje számára előnyt kell megtestesítenie; és d) torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie.⁵²

97. Nem vitatott, hogy a szóban forgó rendszer eleget tesz a második (a tagállamok közötti kereskedelem lehetséges érintettsége) és a negyedik feltételnek (a verseny torzulása vagy ezzel való fenyegetettség). Ezzel szemben a másik két feltétel vita tárgyát képezi, aminek okán tisztázni kell, hogy az említett rendszer szelektív előnyt jelent-e a kedvezményezett vállalkozások számára, és mindenekelőtt meg kell határozni, hogy az intézkedés az államnak tulajdonítható-e, és állami források alkalmazásával jár-e.

2. Állami beavatkozás és állami források átruházása

98. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ahhoz, hogy a szelektív előnyök az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében „támogatásnak” minősülhessenek, egyrésztől közvetlenül vagy közvetve állami forrásból kell származniuk, másrésztől az államnak betudhatóaknak kell lenniük.⁵³ Két olyan együttes feltételről van szó,⁵⁴ amelyet mindazonáltal együttesen kell figyelembe venni valamely intézkedés említett rendelkezés alapján történő értékelésekor.

99. Az Axpo azzal érvel, hogy az olasz rendszer az olasz RES-E termelőknek adott ZB-k ingyenessége, a többletet képező ZB-k GSE általi visszavásárlása, valamint a GME társaság bevételei felett gyakorolt állami ellenőrzés következményeként állami források átruházásával jár.

100. Az Axpo szerint az olasz termelők ingyenesen kapják meg az általuk termelt RES-E mennyiségével arányos ZB-ket, és azokat eladhatják a hagyományos módon előállított villamos energia olasz termelőinek, illetve a bármely típusú villamos energia importőreinek. Ezenkívül a GSE úgy biztosítja a ZB-piac fennállását, hogy nagyobb mennyiséget helyez a piacra, amikor a kereslet magas, és ZB-t von ki e piacról, amikor a kereslet túl alacsony.

⁵² 2013. december 19-i Association Vent De Colère! és társai ítélet (C-262/12, EU:C:2013:851), 15. pont; 2015. április 16-i Trapeza Eurobank Ergasias ítélet (C-690/13, EU:C:2015:235), 17. pont; 2016. december 21-i Bizottság kontra Hansesstadt Lübeck ítélet (C-524/14 P, EU:C:2016:971), 40. pont; 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496), 38. pont; 2017. szeptember 13-i ENEA-ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671), 17. pont; 2019. július 29-i Azienda Napoletana Mobilità ítélet (C-659/17, EU:C:2019:633), 20. pont.

⁵³ 2017. szeptember 13-i ENEA-ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671), 20. pont.

⁵⁴ 2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-482/99, EU:C:2002:294), 24. pont.

101. Az olasz kormány, a GSE és a kérdést előterjesztő bíróság ezzel szemben úgy véli, hogy a ZB-k nem mozgósítanak állami forrásokat. A ZB-k megvásárlását az azokat beszerezni köteles vállalkozások finanszírozzák, a többletet képező ZB-k GSE általi visszavásárlását pedig a végső fogyasztók finanszírozzák, anélkül hogy az állam ellenőrzést gyakorolna e források felett.

102. A Bizottság kizárólag a ZB-k megvásárlására vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban foglal állást, amelyet nem minősít állami forrásokból finanszírozott támogatásnak.⁵⁵

a) Az intézkedés államnak történő betudása

103. Valamely intézkedés államnak való betudhatósága értékeléséhez meg kell vizsgálni, hogy a hatóságok részt vettek-e az intézkedés meghozatalában.

104. Nyilvánvalóan ez a helyzet akkor, ha a szelektív előnyöket a vállalkozások egy kategóriájára nézve törvény hozta létre.⁵⁶ Ez történik a ZB-vel kapcsolatos olasz rendszerrel, amelyet az olasz állam által egyes esetekben törvényi szinten elfogadott szabályok szabályoznak.

105. A GSE azonban az olasz államnak való betudással szemben azt állítja, hogy ez utóbbi nem rendelkezik a ZB-kre vonatkozó jogi szabályozás *valamennyi* alkotóeleme feletti ellenőrzés jogaival, elsősorban arra hivatkozva, hogy a ZB-ket a GSE, egy magánjogi társaság vásárolja vissza.

106. Az állami beavatkozás vagy állami forrásból történő beavatkozás magában foglalja mind a közvetlenül az állam által nyújtott támogatásokat, mind pedig a támogatás kezelése érdekében az állam által alapított vagy kijelölt köz- vagy magánszervezetek által nyújtott támogatásokat is.⁵⁷ Az uniós jog szempontjából nem engedhető meg, hogy az állami támogatásokra vonatkozó előírásokat pusztán olyan független intézmények létrehozásával is meg lehessen kerülni, amelyekre a kedvezmények kiosztását rábízák.⁵⁸

107. A GSE magánjogi társaság jellege nem akadályozza annak, hogy az államnak tudják be a ZB-kkel kapcsolatos rendszer létrehozását és jogi szabályozását, amelynek e társaság kötelező jelleggel alá van rendelve.

108. A GSE-t ugyanis az olasz törvény és annak végrehajtási szabályai kötelezik arra, hogy a ZB-ket az olasz RES-E termelőknek adja ki, hogy a kereslethez képest fennálló többleteket visszavonja, és hogy referenciaárat határozzon meg a ZB-kínálat tekintetében. A GSE láthatóan nem rendelkezik autonómiával ahhoz, hogy felhagyjon e feladatok ellátásával.

109. Egyébiránt a GSE-t, jóllehet magánjogi társaság formájában működik, teljes mértékben az olasz kormány ellenőrzi, és állami jellegű feladatokat lát el az energiaágazatban.

110. Következésképpen a vitatott intézkedés az olasz államnak tudható be.

⁵⁵ Lásd a jelen indítvány 90. pontját.

⁵⁶ 2019. március 28-i Németország kontra Bizottság ítélet (C-405/16 P, EU:C:2019:268), 49. pont.

⁵⁷ 1977. március 22-i Steinike & Weinlig ítélet (78/76, EU:C:1977:52), 21. pont; 2001. március 13-i PreussenElektra ítélet (C-379/98, EU:C:2001:160; a továbbiakban: PreussenElektra ítélet), 58. pont; 2017. szeptember 13-i ENEA-ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671), 23. pont.

⁵⁸ 2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-482/99, EU:C:2002:294), 23. pont.

b) Állami források átruházása

111. A Georgsmarienhütte és társai ügyre vonatkozó indítványomban⁵⁹ ismertettem az RES-E támogatására irányuló egyes rendszerek állami támogatásnak minősítésével kapcsolatos azon ítélkezési gyakorlatot, amelyre most újból emlékeztetek.⁶⁰

112. Ahhoz, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősüljön, az intézkedés államnak való betudásán túl az is szükséges, hogy az intézkedés állami források kedvezményezett vállalkozások részére történő átruházásával járjon.

113. A Bíróság tágan értelmezte az „állami források” fogalmát, amely szigorú értelemben véve nemcsak az állami szektor forrásait foglalja magában, hanem bizonyos körülmények között a magánjogi szervezetektől származó egyes forrásokat is.

114. Nem minősül állami források átruházásának az állam bevételeinek a nemzeti szabályozások vagy intézkedések meghozatalából eredő közvetett csökkentése, amennyiben az a szabályozások vagy intézkedések szükségszerű velejárója.⁶¹

115. Annak megállapítása során, hogy megvalósult-e állami források átruházása, vagy sem, az jelenti a legfőbb nehézséget, ha az államok olyan beavatkozási mechanizmusokat vezetnek be a gazdasági életbe, amelyek következtében egyes vállalkozások szelektív előnyhöz juthatnak. Konkrétan az államok olyan beavatkozási esetei jelentik a *szűrkezőnát*, amelyek az ágazatot szabályozó egyszerű, általános jogszabályon túllépve, források közvetlen átruházásaként nem jelennek meg. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben az egyik ilyen eset vetődik fel, amelynek megoldásához a Bíróság erre vonatkozó bonyolult (és nem lineáris) ítélkezési gyakorlatát kell előzetesen megvizsgálni.

116. A bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékeket előnyben részesítő állami intézkedés nem veszíti el ingyenes előnyt biztosító jellegét azon oknál fogva, hogy azt részben vagy egészben a hatóság által előírt és az érintett vállalkozásoktól beszedett hozzájárulásokból finanszírozzák.⁶²

117. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése ugyanis minden olyan pénzügyi eszközt magában foglal, amelyet a hatóságok ténylegesen felhasználhatnak vállalkozások támogatására, anélkül hogy jelentősége lenne annak, hogy ezen eszközök állandó jelleggel az állam vagyonaiba tartoznak-e, vagy sem. Még ha a vonatkozó összegek nincsenek is állandó jelleggel az államkincstár birtokában, azon tény, hogy folyamatosan állami ellenőrzés alatt maradnak, és így a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak, elegendő ahhoz, hogy azok „állami forrásoknak” minősüljenek.⁶³

⁵⁹ 2018. február 27-i Georgsmarienhütte és társai ítélet (C-135/16, EU:C:2018:120), 104–121. pont.

⁶⁰ A következő pontok – a 112–127. pont – ezen indítványok okfejtését tartalmazzák.

⁶¹ PreussenElektra ítélet, 62. pont

⁶² 1977. március 22-i Steinike & Weinlig ítélet (78/76, EU:C:1977:52), 22. pont.

⁶³ 2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-482/99, EU:C:2002:294), 37. pont; 2008. július 17-i Essent Netwerk Noord és társai ítélet (C-206/06, EU:C:2008:413), 70. pont; 2013. december 19-i Association Vent De Colère! és társai ítélet (C-262/12, EU:C:2013:851), 21. pont; 2017. szeptember 13-i ENEA-ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671), 25. pont.

118. A villamosenergia-ágazatot illetően a 2013. december 19-i Association Vent De Colère! és társai ítéletben a Bíróság kimondta, hogy „a tagállami szabályozás által előírt kötelező hozzájárulásokból fizetett olyan alapot, amelyet ugyancsak e szabályozásnak megfelelően kezelnek és osztanak szét, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami forrásnak lehet minősíteni, még ha azt a hatóságtól elkülönülő jogalany is kezeli”.⁶⁴

119. Ezen ítélezési gyakorlatból az következik, hogy annak bizonyításához, hogy a vitatott források az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami forrásoknak minősülnek-e, az állami hatóságok forrásokra gyakorolt beavatkozásának és ellenőrzésének szintje a döntő jelentőségű.

120. Az állami hatóságok ellenőrzésének hiánya indokolja, hogy a Bíróság ne minősítse támogatásnak például az eseteket, amelyekben valamely szakmai testület tagjainak forrásai e tagok érdekében meghatározott cél finanszírozására szolgálnak, amely forrásokról magánjogi szervezet hoz döntést, és pusztán kereskedelmi céljai vannak, amely források tekintetében az állam egyszerűen közvetítőként jár el, hogy a kereskedelmi szervezetek által bevezetett hozzájárulásoknak kötelező jelleget biztosítson. Ezekre az esetekre szolgál példaként a Pearle és társai ügy,⁶⁵ valamint a Doux Élevage és Coopérative agricole UKL-ARREE ügy.⁶⁶

121. A források átruházása feletti állami ellenőrzés hiánya szintén indokolja, hogy a Bíróság ne tekintse támogatásoknak azon szabályozási eseteket, amelyek további állami beavatkozás nélkül pénzügyi források magánjogi jogalanyok közötti újraelosztását eredményezik. Főszabály szerint nincs szó állami források átruházásáról, ha a pénz közvetlenül az egyik magánjogi jogalanytól átkerül a másikhoz, anélkül hogy az állam által az átruházás kezelésére kijelölt köz- vagy magánszervezeten áthaladna.⁶⁷

122. Szintén nem beszélhetünk állami források átruházásáról, ha a tagállam a többségében magánvállalkozásokat nem hatalmazta fel arra, hogy állami forrásokat kezeljenek, hanem kizárólag saját pénzügyi forrásaikból történő vásárlás kötelezettsége terheli azokat.⁶⁸ Ez a PreussenElektra ítélet feltevése, miszerint a tagállam által a szolgáltató magánvállalkozásokat sújtó azon kötelezettség, hogy megszabott minimáláron át kell venniük a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiát, nem jár együtt az állami forrásoknak az ilyen típusú villamos energiát előállító vállalkozásokra történő közvetlen vagy közvetett átruházásával, és e körülményt az sem befolyásolja, hogy az említett kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozások alacsonyabb bevétele feltehetően az adóbevételek csökkentését eredményezi, mert e

⁶⁴ C-262/12, EU:C:2013:85, 25. pont; 1974. július 2-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (173/73, EU:C:1974:71), 35. pont.

⁶⁵ 2004. július 15-i ítélet (C-345/02, EU:C:2004:448), 41. pont. Ebben az ügyben, amely optikusok javára történő reklámkampány finanszírozására vonatkozik, a reklám fizetésére szolgáló forrásokat egy közjogi szakmai szervezeten keresztül magánvállalkozásoktól szedték be. A Bíróság elutasította, hogy azok „állami források” lennének, mert az említett szervezet „sohasem rendelkezhetett szabadon” a „kötelezően [reklámkampány] finanszírozás[ára fordítandó]” díjakkal.

⁶⁶ 2013. május 30-i ítélet (C-677/11, EU:C:2013:348), 36. pont. Ebben az ügyben nem állapították meg állami források fennállását, amely ügy egy olyan rendeletre vonatkozott, amely valamennyi szakmai szereplőre kiterjesztette a szakmai szervezet keretében (mezőgazdasági termelési ágazat és pulykatenyésztés) kötött megállapodást, amely az említett szervezet által elhatározott közös fellépésekre irányuló hozzájárulást írt elő. A nemzeti hatóságok az említett hozzájárulásokból származó forrásokat nem használhatták fel ténylegesen egyes vállalkozások támogatására, mivel azok felhasználásáról a szakmaközi szervezet döntött az általa meghatározott célkitűzések elősegítése érdekében. E források nem álltak állandó jelleggel állami ellenőrzés alatt, és nem álltak az állami hatóságok rendelkezésére sem.

⁶⁷ 1978. január 24-i Van Tiggele ítélet (82/77, EU:C:1978:10), 25. és 26. pont.

⁶⁸ 2008. július 17-i Essent Network Noord és társai ítélet (C-206/06, EU:C:2008:413), 74. pont; 2013. december 19-i Association Vent De Colère! és társai ítélet (C-262/12, EU:C:2013:851), 35. pont; 2017. szeptember 13-i ENEA-ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671), 26. pont.

következmény az intézkedés velejárója.⁶⁹ Az említett ügyben az érintett vállalkozásokat (azaz magán villamosenergia-szolgáltatókat) saját pénzügyi forrásaikból történő, meghatározott villamosenergia-vásárlás kötelezettsége terhelte, azonban az állam azokat nem jelölte ki valamely támogatási rendszer kezelésére.

123. A Bíróság szintén nem állapított meg állami ellenőrzést (és ennél fogva állami források átruházását) azon lengyel mechanizmusban, amely a szolgáltatók számára előírta, hogy a kapcsolt energiatermelésből származó villamos energia egy részét úgy értékesítsék, hogy az elérje a végfelhasználók számára történt éves értékesítésük 15%-át.⁷⁰

124. Az állami ellenőrzés azonban újra megjelenik, és állami források átruházásáról beszélhetünk, ha a magánszemélyek által fizetett összegek olyan közjogi vagy magánjogi jogalanyon haladnak át, amelyet arra jelöltek ki, hogy a kedvezményezettekhez eljuttassa az összegeket. Ez történt az Essent Network Noord ügyben is, amelyben törvény alapján magánjogi jogalanyt bíztak meg kiegészítő villamosenergia-árnak (pótdíj) az állam nevében történő beszedésével, a kedvezményezettek részére való történő átadás kötelezettségével, arra való felhatalmazás nélkül, hogy a pótdíj összegét a törvényben meghatározott céltól eltérő célokra használják fel. Az említett pótdíj teljes összege (amelyet a Bíróság adónak minősített) állami ellenőrzés alatt állt, ami elegendő volt állami forrásnak való minősítéséhez.⁷¹

125. A Bíróság szintén állami ellenőrzést állapított meg az Association Vent de Colère! és társai ügyben, amelyben az összes végső fogyasztó által finanszírozott olyan mechanizmusról volt szó, amely teljes egészében kompenzálta azokat a többletköltségeket, amelyeket a szélenergiából származó villamos energia (piaci árnál magasabb áron történő) megvásárlási kötelezettségével terhelt vállalkozások fizettek meg. Állami forrásból történő beavatkozás állt fenn akkor is, amikor e mechanizmus részben a magánjogi jogalanyok közötti közvetlen forrásátruházáson alapult.⁷²

126. Ezzel összhangban van a Bíróságnak az Elcogás ügyben hozott végzése, amelyben az volt a jogvita tárgya, hogy „állami beavatkozásnak vagy állami forrásból történő beavatkozásnak minősülnek-e valamely villamosenergia-termelő magánvállalkozásnak jutott összegek, amelyek finanszírozása a villamos energia összes belföldi végső fogyasztóját terheli”.⁷³

127. A Bíróság válasza szerint az említett vállalkozást illető, a többletköltségeket kompenzáló mechanizmust (amelyet az összes belföldi spanyol fogyasztóra, valamint az átviteli és elosztóhálózatok felhasználóira kivetett végső villamosenergia-díjból finanszíroznak) állami beavatkozásnak vagy állami forrásból történő beavatkozásnak kell minősíteni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. E tekintetben nincs „kihatással [...], hogy a

⁶⁹ PreussenElektra ítélet, 59–62. pont. Lásd továbbá: 2009. március 5-i UTECA-ítélet (C-222/07, EU:C:2009:124), 43–47. pont, amely ítélet azon kötelező hozzájárulásokra vonatkozott, amelyeket a műsorszolgáltatóknak kell fizetniük a filmgyártás számára, és amelyek nem járnak együtt állami források átruházásával.

⁷⁰ 2017. szeptember 13-i ENEA-ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671), 27–30. pont. Az illetékes lengyel hatóság a villamos energia végfelhasználók számára történő értékesítésének maximális díjszabását oly módon hagyta jóvá, hogy a vállalkozások az ezen átvételi kötelezettségből eredő pénzügyi terhet nem minden esetben háríthatták át a végfelhasználókra. Ezért bizonyos körülmények között a villamosenergia-szolgáltatók a végfelhasználók számára történő értékesítés során alkalmazottnál magasabb áron szereztek meg a kapcsolt energiatermelésből származó villamos energiát, ami számukra többletköltséget eredményezett. Egy ilyen többletköltség végfelhasználókra történő teljes áthárítására, a többletköltségnek a tagállam által előírt kötelező hozzájárulással történő finanszírozása vagy egy teljes kompenzációs mechanizmus lehetőségének hiánya annak megállapítására vezette a Bíróságot, hogy az állam nem arra hatalmazta fel a szolgáltató vállalkozásokat, hogy állami forrásokat kezeljenek, hanem arra, hogy a rájuk háruló vételi kötelezettség teljesítését saját forrásból finanszírozták.

⁷¹ 2008. július 17-i Essent Network Noord ítélet (C-206/06, EU:C:2008:413), 69–75. pont.

⁷² 2013. december 19-i Association Vent de Colère! és társai ítélet (C-262/12, EU:C:2013:851), 25. és 26. pont.

⁷³ 2014. április 24-i végzés (C-275/13, nem tették közzé, EU:C:2009:2314), 20. pont.

többletköltségek kompenzációjára fordított összegek nem a villamos energia meghatározott pótdíjából erednek, és hogy a vizsgált finanszírozási mechanizmus szigorú értelemben véve a nemzeti jog szerint nem tartozik az adók, az adólevonások vagy adójellegű díjak csoportjába”.⁷⁴

128. A Bíróságnak az RES-E támogatására irányuló rendszerekkel kapcsolatos, a Georgsmarienhütte és társai ügyre vonatkozó indítványt követően hozott ítéletei közül kiemelkedik a 2019. március 28-i Németország kontra Bizottság ítélet⁷⁵, és a 2019. május 15-i Achema és társai ítélet,⁷⁶ amelyek különösen a villamosenergia-ipari vállalkozások számára biztosított mennyiségek állami ellenőrzésére helyezik a hangsúlyt.

129. Ezen ítéletek közül az elsőben a Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék 2016. május 10-i Németország kontra Bizottság ítéletét,⁷⁷ valamint az abban megerősített, az RES-E támogatására irányuló német rendszerre vonatkozó bizottsági határozatot.⁷⁸

130. A Bíróság szerint a Bizottság nem „bizonyította, hogy a 2012. évi EEG-ben [a megújuló energiaforrásokból származó villamos energia jogi keretének új szabályozását megállapító törvény] előírt előnyök, azaz a megújuló energiaforrásokból és bányagázból előállított villamos energia termelésének támogatására irányuló, az EEG-pótdíj által finanszírozott rendszer és az energiaigényes vállalkozások esetében e pótdíjat csökkentő különleges ellentételezési rendszer állami forrásokkal jár, és hogy ennél fogva az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül”.⁷⁹

131. Ebben az ítéletben a Bíróság többek között a következő érveket vette figyelembe:

- „[...] az a körülmény, hogy az EEG-pótdíjából származó pénzeszközöket a 2012. évi EEG rendelkezései értelmében kizárólag a támogatási és ellentételezési rendszerek finanszírozására használják fel, nem jár azzal, hogy az állam a [...] hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében rendelkezhet e pénzeszközökkel. Az EEG-pótdíjából származó pénzeszközök kizárólagos felhasználásának jogszabályban rögzített ezen elve más ellenbizonyíték hiányában inkább azt bizonyítja, hogy az állam éppen hogy nem volt abban a helyzetben, hogy e pénzeszközökkel rendelkezzen, azaz hogy döntsön a 2012. évi EEG által előírt céltól eltérő célra való felhasználásukról.”
- Az ÁRI-k (nagyfeszültségű és extra-nagyfeszültségű interregionális átvitelirendszer-irányítók), amelyek az EEG villamos energia [megújuló energiaforrásokból, valamint bányagázból előállított villamos energia] elősegítő támogatási rendszer kezelésével voltak megbízva, nem álltak folyamatosan állami ellenőrzés alatt, és még csak állami ellenőrzés alá sem voltak rendelve. Kétségtelen, hogy az ÁRI-k az EEG-pótdíjából származó pénzeszközöket csak a jogalkotó által meghatározott célokra használhatták fel, az említett pénzüsségeket egy külön közös számlán voltak kötelesek kezelni, az állami szervek e kötelezettség betartását a 2012. évi EEG 61. cikke alapján ellenőrizték, és az állami szervek szigorúan és több szinten ellenőrizték az

⁷⁴ Uo., 30. és 31. pont.

⁷⁵ C-405/16. P. sz. ügy, EU:C:2019:268.

⁷⁶ C-706/17. sz. ügy, EU:C:2019/407.

⁷⁷ T-47/15. sz. ügy, EU:T:2016:281.

⁷⁸ Az SA.33995 (2013/C) (korábbi 2013/NN) számú állami támogatásról (végrehajtotta Németország a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia és az energiaigényes vállalkozások támogatása érdekében) szóló, 2014. november 25-i (EU) 2015/1585 bizottsági határozat (HL 2015. L 250., 122. o.).

⁷⁹ 2019. március 28-i Németország kontra Bizottság ítélet (C-405/16 P, EU:C:2019:268), 90. pont.

ÁRI-k aktusait, különösen azt felügyelve, hogy az ÁRI-k az EEG villamos energiát a 2012. évi EEG 37. cikkének megfelelően értékesítsék.

- Ugyanakkor a Bíróság megállapította, hogy „[e] körülmények valóban lehetővé teszik annak megállapítását, hogy a hatóságok ellenőrzik a 2012. évi EEG megfelelő végrehajtását, [azonban] azok alapján nem vonható le az a következtetés, hogy az EEG-pótdíjból származó pénzeszközök maguk állami ellenőrzés alatt állnak”.⁸⁰

132. Az Achema és társai ítélet megerősítette a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát, és megállapította, hogy „[t]öbbek között a villamos energia átvételére vonatkozó kötelezettségből álló intézkedés [...] támogatásnak minősülhet, noha nem jár együtt állami források átruházásával [...]”, illetve „még ha az érintett támogatási intézkedésnek megfelelő összegek nincsenek is állandó jelleggel az államkincstár birtokában, azon tény, hogy folyamatosan állami ellenőrzés alatt maradnak, és így a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak, elegendő ahhoz, hogy azok »állami forrásoknak« minősüljenek”.⁸¹

133. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság megismételte, hogy az minősül meghatározó körülménynek, hogy „az állam [a hatóságtól elkülönülő] jogalanyokat állami források kezelésével bízta meg, és nem egyszerűen a saját pénzügyi forrásaikból történő vásárlás kötelezettsége terheli azokat”.⁸²

134. Ezt az ítélkezési gyakorlatot a jogvitára alkalmazva először a ZB-k megvásárlására vonatkozó rendszert vizsgálom meg a kedvezményezettek és a ZB-k beszerzésére kötelezettek helyzete alapján; másodsor pedig a GSE által a ZB-k mechanizmusa felett gyakorolt ellenőrzés szintjét.

1) A ZB-k megvásárlására vonatkozó kötelezettség

135. Ami a kedvezményezetteket (az olasz RES-E termelőket) illeti, nem az államtól kapnak forrásokat, hanem azon olaszországi villamosenergia-importőröktől – vagy más belföldi villamosenergia-termelőktől –, akiknek be kell szerezniük az előbbieknél kiadott ZB-ket.

136. Márpedig a pénzeszközöknek egy magánszemélyről egy másikra történő átruházása – még ha törvényi felhatalmazáson alapul is – főszabály szerint azt feltételezi, hogy az átruházott összeg (a jelen esetben a piaci magánszereplők közötti adásvétel ellenértéke) nem állami jellegű. A magánszemélyek általi, saját pénzügyi források felhasználásával történő vásárlásra vonatkozó kötelezettség főszabály szerint idegen az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésétől.

⁸⁰ Uo., 76–80. pont.

⁸¹ 2019. május 15-i Achema és társai ítélet (C-706/17, EU:C:2019/407), 52–54. pont.

⁸² Uo., 55. pont (az eredeti szövegben kiemelés nélkül). Az Achema és társai ügyben hozott ítélet azt állapította meg, hogy állami források átruházására került sor a villamosenergia-ágazatban a közérdekű szolgáltatások rendszerének finanszírozására szánt pénzeszközök beszedésére vonatkozó litván szabályozásban.

137. Lényegében e megközelítés érvényesült a PreussenElektra ítéletben, az UTECA-ítéletben,⁸³ újabban pedig a 2019. március 28-i Németország kontra Bizottság ítéletben.⁸⁴

138. Ami a ZB-k megvásárlására kötelezett személyeket (azaz az adásvételben részes másik felet) illeti, az általuk teljesített fizetés – ismétlem – a szerző felek saját forrásaival történik.

139. Lehet-e azt állítani, hogy az állam állami források beszedéséről mond le⁸⁵ azáltal, hogy ingyenesen adja ki a ZB-eket az Olaszországban letelepedett RES-E termelőknek?

140. Az e kérdésre adandó igenlő választ a 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet volt hivatott alátámasztani, mivel bizonyos kibocsátási egységek ingyenes kiosztását a kapcsolódó források állami jellegére utaló jelként értelmezték.⁸⁶ Ezen ítéletet követően a Bizottság megváltoztatta az általa alkalmazott kritériumot, mivel addig nem tekintette állami forrásoknak a ZB-knek megfelelő forrásokat.⁸⁷

141. Úgy vélem azonban, hogy ez az extrapoláció nem végezhető el. A ZB-knek maga a jellege követeli meg, hogy azokat ingyenesen adják ki az RES-E termelőknek annak érdekében, hogy azokat a piacon értékesítsék, és haszonra tegyenek szert az ezen értékesítésből származó összegből. Ha az ingyenesség eltűnne, és az RES-E termelőknek a ZB-k megszerzéséhez ki kellene fizetniük egy bizonyos összeget (közvetlenül a GSE-nek vagy árverésen), az említett ösztönzés elveszítené az értelmét.

142. A ZB-k azon *többletköltség* finanszírozási módjaként jelennek meg, amelyet az RES-E előállítására jelent a termelők számára. E finanszírozás eltűnne (és a ZB felesleges lenne), ha a ZB-t megszerző RES-E termelőnek ki kellene fizetnie annak összegét. Ha így történne, e többletköltséghez hozzáadódna a ZB-k költsége, így e mechanizmus nem szolgálná az RES-E termelésének előmozdítását. Éppen a hagyományos villamos energiához képest⁸⁸ (legalábbis akkoriban fennálló) magasabb termelési költségek azok, amelyek az ösztönző ingyenes juttatása mellett szóltak.⁸⁹

⁸³ 2009. március 5-i ítélet (C-222/07, EU:C:2009:124). Ebben az ügyben a spanyol törvény arra kötelezte a köz- vagy magánjellegű televíziós műsorszolgáltatókat, hogy bevételeik meghatározott százalékát e tagállam filmiparára fordítsák (játék- és tévéfilmek előzetes finanszírozása útján). A Bíróság – annak tisztázása során, hogy állami forrásokról van-e szó – megállapította, hogy „nem tűnik úgy, hogy [a] [...] tagállami intézkedés által ugyanezen tagállam filmipara számára nyújtott előny közvetlenül ezen állam által, vagy az általa kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezet által nyújtott előnynek minősülne” (44. pont).

⁸⁴ C-405/16. P. sz. ügy, EU:C:2019:268. 75. pontja értelmében „noha [...] az EEG villamos energia 2012. évi EEG által bevezetett támogatásának jogszabályi [eredete], tehát [az], hogy az államnak bizonyos befolyása volt a 2012. évi EEG által bevezetett mechanizmusokra, [kétségtelen], e körülmények azonban nem elegendőek annak megállapításához, hogy az állam valóban jogosult volt arra, hogy az ÁRI-k által kezelt pénzeszközök felett rendelkezzen”.

⁸⁵ Az olasz állam ebből a szempontból olyan bevételekről mond le, amelyekre akkor tehetett volna szert, ha a ZB-eket árverésen értékesíti, vagy azokat ellenérték fejében adja át.

⁸⁶ C-279/08. P. sz. ügy, EU:C:2011:551. A 107. pont szövege a következő: „a tagállam e [nitrogén-oxidok] kibocsátási egysége[i]nek az immateriális forgalomképes javak jellemzőivel való felruházása és azoknak az egységek eladása vagy árverésre bocsátása helyett az érintett vállalkozások részére történő ingyenes rendelkezésre bocsátása révén állami forrásokról mond le”.

⁸⁷ Lásd a jelen indítvány 10. lábjegyzetét. Írásbeli észrevételeiben (az olasz változat 40. pontja) a GSE emlékeztet arra, hogy a Bizottság a ZB-kkel kapcsolatos belga rendszernek a 2001. július 25-i határozatában [N 550/2000. sz. állami támogatás, SG (2001) D/290545] történő értékelése során a következőket fejtette ki: „L'État procure gratuitement les certificats verts [...] aux producteurs d'électricité verte. Ceux-ci doivent prouver qu'ils ont produit une certaine quantité d'électricité verte, en échange de quoi ils reçoivent une quantité correspondante de certificats verts. Ils peuvent vendre ces certificats aux distributeurs sur le (futur) marché des certificats verts. L'État leur offre donc des biens incorporels. On ne peut cependant considérer qu'il accepte un manque à gagner en procurant les certificats verts gratuitement [...] En conséquence, la fourniture de certificats verts par l'État aux producteurs ne met pas en jeu des ressources d'État” (az eredeti szövegben kiemelés nélkül).

⁸⁸ A Közösség 2008. évi iránymutatása a környezetvédelemhez nyújtott állami támogatásokról (HL 2008. C 82., 1. o.): „Az állami támogatás akkor tekinthető indokoltnak, ha a megújuló energia előállításának költsége nagyobb, mint a kevésbé környezetbarát forrásokon alapuló termelés költsége [...]”.

⁸⁹ Álands Vindkraft ítélet, 103. pont.

143. Ahogyan azt a Bíróság megállapította, „az olyan [...] támogatási mechanizmusnak, amely [...] zöld bizonyítványokat alkalmaz, többek között az a célja, hogy a zöld villamos energia termelésével kapcsolatos többletköltséget közvetlenül a piac, mégpedig a [...] villamosenergia-szolgáltatók, illetve -felhasználók – és végeredményben a fogyasztók – fedezzék”.⁹⁰

144. Ezen állítások véleményem szerint azt mutatják, hogy a piac, és nem az állami hatóságok viselik az RES-E termelésével kapcsolatos, a ZB-kben tükröződő többletköltségeket, mivel ez utóbbiak olyan forgalomképes értékpapírok, amelyek értékét az biztosítja, hogy léteznek olyan vásárlók, akiket a törvény kötelez azok beszerzésére.

145. Ugyanerre tekintettel, az olasz állam költségvetését nem érinti a ZB ingyenes kiadása, amely – ismétlem – önmagában nem jár állami források átruházásával.⁹¹

146. Ez a Consiglio di Stato (államtanács) álláspontja is, amikor megállapítja, hogy „ebben az esetben az állami források nem érintettek, mivel úgy tűnik, hogy nem került sor állami forrásoknak semmilyen, az Olaszországban működő zöldvillamosenergia-termelők javára történő – közvetlen vagy közvetett – átruházására”.⁹²

147. Az állami költségvetésnek tehát továbbra is van bevétele a ZB-k ingyenes kiadásából, ami – amint azt már jeleztem – elválaszthatatlan ezen ösztönzés természetétől.

148. Annak érvelés céljából történő elfogadása, hogy ezen ingyenes kiadás közvetetten veszteséget okoz az olasz állam számára, nem jelenti azt, hogy szükségszerűen állami támogatásról van szó: a Bíróság szerint nem minősül állami források átruházásának az állam bevételeinek a nemzeti szabályozások vagy intézkedések meghozatalából eredő közvetett csökkentése, amennyiben az a szabályozások vagy intézkedések szükségszerű velejárója.⁹³

2) A ZB visszavásárlására szánt pénzeszközök állami ellenőrzése

149. Mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló jogvita az Axpo azon kötelezettségére vonatkozik, hogy RES-E-t Olaszországba importáló személyként ZB-ket kell vásárolnia, az állami források hiányával kapcsolatban az eddig kifejtettek elegendők lennének az eljáró bíróság számára történő válaszadáshoz, amit a Bizottság is javasol észrevételeiben.

150. Lehet azonban, hogy az ilyen megközelítés nem kimerítő, mivel nem veszi figyelembe azt az ellenőrzést, amelyet az olasz állam gyakorol a ZB-kkel kapcsolatos rendszer és végrehajtásának egyéb tényezői felett. Konkrétan, az állam ellenőrzést gyakorolhat a ZB-kre fordított pénzügyi források felett, az RES-E termelők, valamint a hagyományos módon előállított villamos energiát importálók és az ilyen energiát belföldön termelők közötti magánjogi átruházásokon kívül.

151. Ahogyan azt már kifejtettem, az olasz jogalkotó a ZB-k piaci értékének fenntartása érdekében egy mechanizmust hozott létre. Kétségtelen, hogy a ZB-k *közvetlen* átruházások tárgyát képezhetik az RES-E termelők és a hagyományos módon előállított villamos energiát

⁹⁰ Uo., 109. pont.

⁹¹ A tárgyaláson az olasz kormány azzal érvelt, hogy Olaszország nem mondott le állami forrásról, mivel valójában soha nem volt ilyen forrás. A ZB igazolja az olasz termelő által előállított RES-E mennyiségét, és logikus, hogy az e ZB-ből származó előnyök magát a termelőt illetik meg.

⁹² Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 8. pontja.

⁹³ PreussenElektra ítélet, 62. pont

importálók, valamint az ilyen energiát belföldön termelők között, az olasz szabályozás azonban létrehozta a ZB-k digitális kereskedelmi platformot is, amelyet a GSE leányvállalata, a GME üzemeltet.

152. Sem az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben, sem a tárgyalás során nem terjesztettek elő hitelt érteklő bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a GME oly módon használja fel pénzeszközeit, hogy az állami forrásoknak a belföldi RES-E termelők javára történő átruházását vonja maga után. Úgy tűnik, hogy főszabály szerint a GME a platform üzemeltetésére szorítkozik, a ZB vevői és értékesítői között közvetítve. Mindazonáltal e körülmény vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

153. Ezzel szemben a ZB-kkel kapcsolatos olasz rendszernek egy másik eleme állami pénzeszközöknek (az RES-E termelők javára történő) mozgósításával, azaz a GSE-nek a többletet képező bizonyítványok visszavásárlására irányuló piaci beavatkozásával járhat, azok árának fenntartása céljából.

154. A ZB-k visszavásárlása céljából a GSE rendelkezésére álló pénzeszközök az A3 díjszabási összetevő jogcímén elért bevételekből származnak, amelyet az olasz fogyasztók a villamosenergia-számlájukon fizetnek. Az A3 összegét az Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (az energiaügyért, hálózatokért és a környezetvédelemért felelős szabályozó hatóság, Olaszország) határozza meg.⁹⁴

155. Az A3 díjszabási összetevő a villamosenergia-rendszer úgynevezett általános költségeinek részét képezi,⁹⁵ amelyek összegét a 83/2012. sz. törvényrendelet 39. cikkének (3) bekezdése határozta meg. A villamosenergia-hálózat szolgáltatásait igénybe vevő szervezetek jogilag kötelesek ezen összegeket a villamosenergia-ágazat kompenzációs alapjába befizetni,⁹⁶ és azokat a végső fogyasztókra áthárítani (akik – ismétlem – a számláikon fizetik meg azokat).

156. A villamosenergia-rendszer általános költségeinek fedezéséhez szükséges összegek közérdekű célok finanszírozására szolgálnak, a hatóságok által meghatározott elosztási kritériumok alapján. E célkitűzések egyike a megújuló energiaforrások és az energiahatékonyság támogatása, amire az A3 díjszabási összetevő irányul.⁹⁷

157. A villamosenergia-rendszer általános költségeinek fedezeteként beszédett összegek nem az állami költségvetésbe kerülnek, hanem azokat egy gazdasági közintézmény (a villamosenergia-szektor elszámolási alapja) számlájára fizetik be, amely azokat különleges célokra tovább osztja a gazdasági szereplők bizonyos kategóriái javára. Az e szabály alóli kivétel az A3 díjszabási összetevő, amelynek összegét 98%-ban a GSE számláira fizették be.⁹⁸

⁹⁴ Az Axpo e tekintetben a GSE 2016. évi tevékenységi jelentésére hivatkozik, amely szerint „a GSE a CSEA-val (Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali [energetikai és környezetvédelmi szolgáltatásokért felelős pénztár]) együtt éves alapon értékeli az A3 összetevővel kapcsolatos gazdasági igényeket. Az AEEGSI [jelenleg ARERA] az igények alapján megállapítja a megújuló energiaforrásokat felhasználó új termelőlétesítmények nevű számla feltöltéséhez szükséges bevételeket, és hozzájárul a fogyasztók által a villamosenergia-számlájukon fizetett A3 díjszabási összetevő értékeinek negyedévenként történő naprakésszé tételéhez.”

⁹⁵ Az olaszországi villamosenergia-rendszer általános költségeinek részletes magyarázata céljából a 2017. január 18-i RCCS – Fondazione Santa Lucia ítéletre (C-189/15, EU:C:2017:17), 31–35. pont, valamint az ezen ügyre vonatkozó indítványomra (C-189/15, EU:C:2016:287) hivatkozom.

⁹⁶ Cassa per i Servizi Elettrici e Ambientali, 2015-ig Cassa Conguaglio per il Settore elettrico.

⁹⁷ E célkitűzések között a nukleáris biztonság és a területi kompenzációk, az állami vasúttársaságra vonatkozó kedvezményes díjszabások, a villamosenergia-ágazatban működő kisvállalkozásoknak nyújtott kompenzációk, a villamosenergia-ágazatban való alkalmazott kutatás támogatása, valamint a „villamosenergia-bónusz” biztosítása és a nagy energiaintenzitású vállalkozásoknak nyújtott kedvezmények szerepeltek.

⁹⁸ E mechanizmus részletes magyarázatoként lásd az SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy című, 2017. május 23-i bizottsági határozatot (C(2017) 3406 final), 6–13. pont.

158. Az A3 díjszabási összetevő tehát egy olyan pénzügyi teher, amelyet az olasz szabályozás az RES-E termelésének támogatására irányuló közérdekű cél finanszírozása érdekében írt elő. Az e szabályozásban foglalt, az említett cél elérésére irányuló intézkedések között szerepel a ZB GSE által történő visszavásárlása.

159. Az A3 díjszabási összetevőből származó bevételek, még ha nem is szerepelnek az állami költségvetésben, az olasz hatóságok közvetett ellenőrzése alatt álló állami forrásoknak tekinthetők, mivel a GSE mint teljes egészében az olasz gazdasági és pénzügyminisztérium tulajdonában álló társaság, ez utóbbtól és a gazdaságfejlesztési minisztériumtól kapja azokat az iránymutatásokat, amelyeket követnie kell.⁹⁹

160. Összességében véve, az A3 díjszabási összetevőnek a GSE által a ZB-k visszavásárlására fordított összegei állami forrásoknak tekinthetők, amennyiben: a) az olasz szabályozás által előírt pénzügyi teherből származnak; b) azokat a végső villamosenergia-fogyasztók fizetik; és c) azokat egy, az olasz állam irányítása alatt működő állami társaság (a GSE) kezeli, amelynek az feladata, hogy azokat az olasz RES-E termelőknek juttassa oly módon, hogy a GME által működtetett kereskedelmi platformon ZB-t vásárol vissza, amennyiben annak ára csökken.¹⁰⁰

161. Az A3 díjszabási összetevő tehát állami forrásoknak minősíthető bevételeket keletkeztet, amelyeket az olasz RES-E termelők felé közvetetten csatornáznak be a ZB-knek a GSE – az államhoz tartozó, társasági formában működő jogalany – által történő visszavásárlásával.¹⁰¹ Erre tekintettel, állami források állami támogatásnak minősülő átruházása esetéről van szó.¹⁰²

162. Mindenesetre az összes releváns információval rendelkező, a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy: a) megvizsgálja a GSE beavatkozását a ZB-knek az A3 díjszabási összetevő terhére történő visszavásárlása során; b) tisztázza, hogy e beavatkozással állami forrásoknak az olasz RES-E termelők javára történő átruházására kerül-e sor; és c) meggyőződjön arról, hogy a gyakorlatban milyen mértékű állami ellenőrzés áll fenn azon források felett, amelyeket az GSE a ZB-k visszavásárlására fordít.

3. Az előny szelektív jellege

163. Az Olaszországban letelepedett RES-E termelők a ZB-k megszerzésével az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett *előnyhöz* jutnak, mivel azokat ingyenesen kapják meg, és ezt követően közvetlenül vagy a GME által működtetett digitális platformon olyan áron adhatják el azokat, amelynek észszerű szinten tartása a GSE feladata.¹⁰³

⁹⁹ Ez a Bizottság értékelése az SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy című, 2017. május 23-i határozatában (C(2017) 3406 final), 91. pont.

¹⁰⁰ Az Axpo a tárgyaláson kijelentette, hogy a gyakorlatban a GSE a ZB-k többségét a GME által működtetett digitális kereskedelmi platformon vásárolja meg.

¹⁰¹ A Bizottság egy, a ZB-k támogatására irányuló mechanizmustól eltérő, későbbi támogatási mechanizmus tekintetében úgy ítélte meg, hogy a GSE egyik hasonló beavatkozása állami források átruházását vonja maga után (SA.53347 (2019/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources 2019–2021 című, 2019. június 14-i határozat).

¹⁰² 2013. december 19-i Association Vent De Colère! és társai ítélet (C-262/12, EU:C:2013:851), 25. pont; 2014. október 22-i Elcogás végzés (C-275/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2314), 30. pont; 2019. május 15-i Achema és társai ítélet (C-706/17, EU:C:2019:2019), 68. pont.

¹⁰³ Az „Íránymutatás 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény (HL 2014. C 200., 1. o.). Ez az iránymutatás elismeri, hogy „[a] tagállamok piaci mechanizmusok alkalmazásával – például zöld tanúsítványokkal – is támogathatják a megújuló energiaforrásokat. E piaci mechanizmusok [például arra kötelezhetik a villamosenergia-ellátókat, hogy kínálatuk egy adott részét megújuló energiaforrásokból állítsák elő] lehetővé teszik, hogy a megújuló energia valamennyi termelője közvetetten, a hagyományos energia piaci áránál magasabb áron részesedjen az általuk előállított energia tekintetében garantált keresletből származó előnyökből. E zöld tanúsítványok ára nem előre megszabott, hanem a piaci kereslettel és a kínálatból függ” (135. pont). Az eredetiben kiemelés nélkül.

164. Ezen előnyt kizárólag a belföldi RES-E termelők kapják, akik az (akár RES-E, akár hagyományos) villamosenergia-importőrökhöz és a hagyományos módon előállított villamos energia belföldi termelőihez képest részesülnek előnyben. Első ránézésre tehát *szelektív előnyről* van szó.¹⁰⁴

165. A Bíróság szerint az előny *szelektivitására* vonatkozó feltétel értékelése során azt kell tisztázni, hogy a konkrét jogi szabályozás keretén belül a nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” részesítse előnyben olyan vállalkozásokkal vagy áruk termelésével szemben, amelyek az említett szabályozás által követett célra tekintettel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak, és amelyek ily módon – lényegében hátrányosan megkülönböztetőnek minősíthető – eltérő bánásmódban részesülnek.¹⁰⁵

166. Egy támogatási rendszer – nem pedig egyedi támogatás – esetében arról kell dönteni, hogy e nemzeti rendszer, annak ellenére, hogy általános jellegű előnyt biztosít, ezt bizonyos vállalkozások vagy bizonyos tevékenységi ágazatok kizárólagos előnyére teszi-e.¹⁰⁶

167. Az ítélkezési gyakorlatban az e jogterületen általánosan elfogadott módszer szerint az intézkedés szelektív jellegének elemzése szokásosan három szakaszban történik: a) a referenciaként szolgáló jogi szabályozás meghatározása; b) az intézkedés által előnyben részesített gazdasági szereplők ténybeli és jogi helyzetének összehasonlítása; és c) a kedvező bánásmódnak a referenciául szolgáló rendszer jellegére és általános felépítésére tekintettel történő esetleges igazolása.¹⁰⁷

168. Ami a referenciaként szolgáló jogi szabályozás meghatározását illeti, a tárgyaláson a felek teljesen eltérő megközelítéseket adtak elő: egyesek szerint ilyennek kell tekinteni az olaszországi villamosenergia-termelésre vonatkozó általános szabályozást; mások szerint pedig azt, amely az RES-E termelést szabályozza.

169. Véleményem szerint a jelen referenciaként szolgáló jogi szabályozás pontosan a 2009/28 irányelv által létrehozott jogi szabályozások egyike. Egyetértek a Consiglio di Statoval (államtanács) abban, hogy e rendszer „önmagánál fogva kinyilvánítottan és önkéntes módon szelektív, amennyiben az minden tagállamban a zöld energia termelésének előnyben részesítésére irányul [...]”.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Az utóbbi években az állami támogatások (különösen az adójogi szabályok útján nyújtott támogatások) *szelektív* jellegével kapcsolatos jogviták száma növekszik, és olykor annyira összetetté válnak, hogy a gazdasági, illetve jogi szereplők nehezen tudhatják előre és bizonyosan, hogy mire számíthatnak.

¹⁰⁵ 2015. június 4-i Bizottság kontra MOL ítélet (C-15/14 P, EU:C:2015:362), 59. pont; 2016. december 21-i Bizottság kontra World Duty Free Group és társai ítélet (C-20/15 P és C-21/15 P, EU:C:2016:981), 54. pont; 2019. május 15-i Achema és társai ítélet (C-706/17, EU:C:2019/407), 84. pont.

¹⁰⁶ 2016. június 30-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-270/15 P, EU:C:2016:489), 49. és 50. pont; 2016. december 21-i Bizottság kontra World Duty Free Group és társai ítélet (C-20/15 P és C-21/15 P, EU:C:2016:981), 55. pont; 2015. június 4-i Bizottság kontra MOL ítélet (C-15/14 P, EU:C:2015:362), 60. pont.

¹⁰⁷ E módszer általános alkalmazása nem mentes a kritikáktól, amelyek hangsúlyozzák, hogy az nem alkalmas egyes támogatási rendszerek minősítésére.

¹⁰⁸ Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 8.8. pontja.

170. Egyetértek tehát a kérdést előterjesztő bíróság azon értékelésével, amely szerint az E-FER támogatására irányuló nemzeti rendszer (amelyet a 2009/28 irányelv tartalmaz és amelyet biztosítani kíván) nem a *referenciaként szolgáló szabályozástól* való eltérésnek minősül, hanem annak szerves részét képezi.¹⁰⁹

171. Ha ezzel szemben a referenciaként szolgáló jogi szabályozást úgy értelmezzük, hogy az általános jelleggel szabályozza Olaszországban a villamosenergia-piacot (amely alól a ZB-kre vonatkozó mechanizmus kivétel lenne), akkor az egyes gazdasági szereplők helyzetének *összehasonlíthatóságát* kellene megvizsgálni e támogatási rendszer hatásainak meghatározása érdekében.¹¹⁰

172. Az olasz állam a ZB-kkel ösztönözni kívánja az RES-E termelést, és az ilyen típusú energia egyedisége következtében azok helyzete, akik Olaszországban megújuló energiaforrásokból állítanak elő villamos energiát, önmagában nem hasonlítható össze azok helyzetével, akik a villamos energiát fosszilis vagy hagyományos energiaforrásokból nyerik. Az általuk viselt költségek közötti eltérés megakadályozza, hogy az egyes helyzeteket *összehasonlíthatónak* lehessen.

173. Márpedig e cél elérése érdekében az RES-E termelési helye főszabály szerint nem releváns, mivel – ismétlem – kizárólag az a releváns, hogy annak előállítására megújuló energiaforrásokból történik. Ebből a szempontból az olasz RES-E termelők helyzete és a más tagállamokból vagy harmadik országokból származó, ugyanezen RES-E importőreinek helyzete hasonló. Ez utóbbiakat tehát hátrányos megkülönböztetés éri az előbbiekhöz képest, így az Olaszországban letelepedett RES-E termelők előnye szelektív.

174. Ezzel kapcsolatban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Bíróság által az Ålands Vindkraft ítéletben értelmezett 2009/28 irányelv konkrét felhatalmazást ad arra, hogy az RES-E támogatására irányuló rendszereket nemzeti alapon alakítsák ki.

175. Ahhoz, hogy e támogatás megvalósuljon, a ZB-k értékesítéséből származó összeget nem szabad túlértékelni, vagyis az nem haladhatja meg annak az azon magasabb költségeknek megfelelő összeget, amelyet a villamosenergia termelésének e módja jelent az RES-E termelők számára. Ha a ZB-k árát mesterségesen e költség fölé emelnék, nem lehetne letagadni az intézkedés szelektív jellegét (azon kívül, hogy az objektíve nem igazolható).

176. Pontosán az intézkedés *igazolását* illetően, úgy vélem, hogy azt a ZB-kel kapcsolatos rendszer jellege, illetve általános felépítése¹¹¹ támasztja alá. A támogatási rendszer akkor élvezheti a 2009/28 irányelv általi védelmet, ha az a környezet, az emberek, az állatok és növények egészsége

¹⁰⁹ Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 8.6. pontja: „mivel a zöld energia termelésére vonatkozó nemzeti támogatási rendszerek [...] – fogalmilag – műszaki-jogi értelemben vett különleges bánásmódot írtak elő a zöld villamos energia termelői javára [...], ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy – [...] távol állva attól, hogy a »referenciaszabályozástól« való eltérést vezessenek be, és mint ilyenek, potenciálisan állami támogatásokat foglaljanak magukban – épp ellenkezőleg, támogatják és elősegítik a konkrét végrehajtást, valamint hozzájárulnak ahhoz”.

¹¹⁰ Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés nem tesz különbséget az állami beavatkozások között azok indokai vagy célkitűzései szerint, hanem azt azok hatásainak alapján, tehát az alkalmazott módszerektől függetlenül határozza meg (2016. december 21-i Bizottság kontra Hansestadt Lübeck ítélet, C-524/14 P, EU:C:2016:971, 48. pont; 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár kormánya és Egyesült Királyság ítélet, C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87. pont).

¹¹¹ 2014. október 9-i Ministerio de Defensa és Navantia ítélet (C-522/13, EU:C:2014:2262), 42. és 43. pont; 2013. július 18-i P ítélet (C-6/12, EU:C:2013:525), 19. pont; 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551), 62. pont; 2011. szeptember 8-i Paint Graphos és társai ítélet (C-78/08 – C-80/08, EU:C:2011:550), 49. és azt követő pontok.

és élete védelmének előmozdítása érdekében történik. Amennyiben tehát az említett rendszer megfelel ezen irányelv előírásainak, megnyílik annak a lehetősége, hogy a támogatást az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésével összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni.

177. A támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata azonban nem a nemzeti bíróságok, hanem a Bizottság feladata, amely esetről esetre, az érintett tagállam által neki címzett bejelentést követően,¹¹² a saját maga által adott iránymutatásokat¹¹³ követve végzi azt el.

E. Az EGK–Svájc megállapodás

178. Az EGK–Svájc megállapodást főszabály szerint a Svájc és az Unió tagállamai közötti villamosenergia-behozatalokra kell alkalmazni.¹¹⁴ Az Axpo szerint az olasz ZB vásárlására vonatkozó kötelezettség, amikor RES-E-t hoz be Svájcból vagy Olaszországból, sérti annak 6. és 13. cikkét.

179. Ahhoz, hogy a megállapodás e rendelkezéseire hivatkozhatson, az Axpónak mindenképp azt kell bizonyítania, hogy az általa Svájcból Olaszországba importált villamos energiát megújuló energiaforrásokból állították elő. Ehhez arra lenne szükség, hogy létezzen egy olyan mechanizmus az Unió és Svájc közötti megállapodás alapján, amely garantálja és igazolja e származást.

180. A Bizottság által adott és a tárgyalás során megerősített információk szerint az Unió nem kötött semmilyen megállapodást Svájccal az RES-E származási garanciáinak harmonizálása céljából a 2009/28 irányelv 15. cikkében előírtak alapján. Az e területen megkezdett kétoldalú tárgyalások megszakadtak.

181. Kétségtelen, hogy 2007. március 6-án Olaszország és Svájc megállapodást kötött, amely a származási garanciák kölcsönös elismerését írta elő a 2006-tól kezdődően importált villamos energia tekintetében.¹¹⁵ Mindazonáltal e kétoldalú megállapodás nem érvényes az RES-E származási garanciáinak kölcsönös elismerésére, ahogyan azt a korábbiakban kifejtettem.¹¹⁶

¹¹² Az Olasz Köztársaság más támogatási rendszereket jelentett be a Bizottságnak: lásd többek között a jelen indítvány 98., 99. és 101. lábjegyzetében hivatkozott támogatási rendszereket, valamint az SA.43756 (2015/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources in Italy című, 2016. április 28-i bizottsági határozatot (C(2016) 2726 final).

¹¹³ A környezetvédelem állami támogatásáról szóló, 2008. évi közösségi iránymutatás (HL 2008. C 82., 1. o.); és a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (HL 2014. C 200., 1. o.).

¹¹⁴ A megállapodás 2. cikke megállapítja, hogy azt „a Közösségből vagy Svájcból származó [azon] termékekre kell alkalmazni, amelyek: [...] a harmonizált áruleíró és kódrendszer 25–97. árucsoportjába [tartoznak], az I. mellékletben felsorolt termékek kivételével”. A villamos energia e harmonizált rendszer 27. árucsoportjába alá tartozik (2716 vámtarifaszám).

¹¹⁵ A jelen indítvány 39. és 40. pontja a Green Network ítéletre történő utalással. A tárgyaláson az olasz kormány jelezte, hogy nemzetközi közjogi kollízió merülhet fel, mivel a kétoldalú megállapodás végrehajtása a 2011. évi 28. sz. törvényerejű rendelet elfogadását követően lehetetlen volt. 2012. január 1. és 2014. november 26. – a Green Network ítélet meghozatalának időpontja – között a származási garanciák e kétoldalú megállapodás alapján történő kölcsönös elismerése nem tette lehetővé a svájci RES-E olaszországi importőrei számára az olasz ZB-k megvásárlására vonatkozó kötelezettség megkerülését.

¹¹⁶ A Green Network ügyben kialakított ítélkezési gyakorlat alkalmazható a 2009/28 irányelvre, mivel azt a 2009/28 irányelv elődjével, a 2001/77 irányelvvel összefüggésben dolgozták ki, amely irányelv tartalma e tekintetben hasonló.

182. Még ha az Axpo bizonyítani is tudná az általa Svájcból importált villamos energia megújuló forrásokból való származását, úgy vélem, hogy az EGK–Svájc megállapodás 6. és 13. cikkével¹¹⁷ nem ellentétes a ZB-k megvásárlására irányuló, az importőrök számára előírt olasz rendszer.

183. Ami a 6. cikk (1) bekezdését illeti (amely a Közösség és Svájc közötti kereskedelemben az EUMSZ 28. és EUMSZ 30. cikkel analóg módon tiltja a behozatali vámmal azonos hatású díjakat), korábban már megjegyeztem,¹¹⁸ hogy a szóban forgó kötelezettség nem adó- vagy parafiskális jellegű, ami kizárja, hogy azt vámmal azonos hatású díjnak lehessen minősíteni.

184. Ami a 13. cikk (1) bekezdését illeti (amely tiltja a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokat és az azzal azonos hatású intézkedéseket a Közösség és Svájc közötti kereskedelemben), ez a tilalom hasonló az EUMSZ 34. cikkben foglalt tilalomhoz. Ahogyan azt szintén kifejtettem,¹¹⁹ a ZB-re vonatkozó olasz mechanizmust – még ha a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül is – a környezet megőrzése, valamint az emberek, az állatok és a növények egészségének és életének védelme igazolja, tehát nem sérti az EUMSZ 34. cikkben foglalt tilalmat. Ugyanez az érvelés alkalmazható az EGK–Svájc megállapodás 13. cikkében foglalt tilalomra is.

V. Véggöveztetés

185. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom a Bíróságnak, hogy az alábbiak szerint válaszoljon a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) számára:

- „1) A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról [helyesen: a megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználásának támogatásáról], valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelvvel nem ellentétes az olyan szabályozás, amelynek értelmében egy tagállam úgy dönt, hogy nem mentesíti a más tagállamokban vagy harmadik országokban megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia importőreit azon kötelezettség alól, hogy olyan zöld bizonyítványokat szerezzenek be, amelyeket kizárólag az ilyen típusú villamos energia belföldi termeléséhez használnak.
- 2) A jelen jogvitában vitatotthoz hasonló, zöld bizonyítványokkal történő támogatási rendszer nem minősül sem az EUMSZ 28 és EUMSZ 30. cikkel ellentétes behozatali vámnak, illetve azzal azonos hatású díjnak, sem pedig az EUMSZ 110. cikkel összeegyeztethetetlen, hátrányosan megkülönböztető belső adónak. Az ilyen rendszer azonban a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül, amely főszabály szerint ellentétes az EUMSZ 34. cikkben foglalt tilalommal, amelyet azonban az EUMSZ 36. cikkben engedélyezett, a környezet megőrzésének feltétlenül érvényesítendő követelménye, valamint az emberek, az állatok és a növények életének és egészségének védelmével kapcsolatos közérdek igazol.

¹¹⁷ Még ha a kérdést előterjesztő bíróság nem is veti fel a kérdést, és azt magától értetődőnek tekinti, úgy vélem, hogy a megállapodás 6. és 13. cikke közvetlen hatállyal bírhat, és azokra az érintett magánszemélyek közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt. Egyértelmű, pontos és feltétel nélküli tilalmakat tartalmazó szabályokról van szó, és a megállapodás a jellemzői miatt alkalmas arra, hogy a rendelkezéseire közvetlenül lehessen hivatkozni az 1982. október 26-i Kupferberg ítélet (C-104/81, EU:C:1982:362, 22. és 23. pont), és a 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) értelmében.

¹¹⁸ A jelen indítvány 68. pontja.

¹¹⁹ A jelen indítvány 76–87. pontja.

- 3) A zöld bizonyítványok megvásárlására vonatkozó, az olasz villamosenergia-importőrök számára előírt kötelezettség, valamint e bizonyítványoknak a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia belföldi termelői számára történő ingyenes kiadása nem jelenti állami forrásoknak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett átruházását. Ugyanakkor a többletet képező zöld bizonyítványoknak az A3 díjszabási összetevő terhére történő visszavásárlására vonatkozó, a Gestore servizi energetici (energetikai szolgáltatások üzemeltetője) állami tőketársaságot terhelő kötelezettség állami támogatások átruházását vonhatja maga után, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Az ilyen átruházás nem minősíthető az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével összeegyeztethetetlen állami támogatásnak, mivel nem biztosít szelektív előnyt a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia olasz termelői számára.
- 4) A nemzeti szabályozás által valamely, Svájcban hasonló harmadik országban megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia importőrei számára előírt, belföldi eredetű zöld bizonyítványok beszerzésére vonatkozó kötelezettség nem ellentétes az Európai Gazdasági Közösség és a Svájci Államszövetség között létrejött 1972. évi megállapodás 6. cikkének (1) bekezdésével és 13. cikkének (1) bekezdésével.”