GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. szeptember 19.[1]

C-523/18. sz. ügy

Engie Cartagena S. L.
kontra
Ministerio para la Transición Ecológica,
az Endesa Generación SA,
az EDP España SAU,
a Bizkaia Energía SL,
az Iberdrola Generación SAU,
a Tarragona Power SL,
a Bahía de Bizkaia Electricidad SL,
a Viesgo Generación SL
részvételével

(az Audiencia Nacional [kiemelt ügyek országos bírósága, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályok – 2003/54 irányelv – A 3. cikk (2) bekezdése – 2009/72 irányelv – A 3. cikk (2) bekezdése – Alkalmazhatóság – A »közszolgáltatási kötelezettség« fogalma”

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 176., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 211. o.) 3. cikke (2) bekezdésének, valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 211., 55. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 94. o.) 3. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2. A jelen kérelem az Engie Cartagena S. L. (a továbbiakban: felperes) és a Ministerio para la Transición Ecológica (az ökológiai átmenetért felelős minisztérium, Spanyolország) közötti jogvita keretében merült fel, amely a villamosenergia-termelő vállalatok által az energiamegtakarítási és -hatékonysági nemzeti cselekvési terv finanszírozása érdekében fizetendő hozzájárulás jogszerűségére vonatkozik.

3. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy tisztázza a 2003/54 és a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt „közszolgáltatási kötelezettség” fogalmának meghatározását. Mindazonáltal először is hasznosnak mutatkozik a releváns uniós szabályozás áttekintése.

1 Eredeti nyelv: angol.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2003/54 irányelv

4. A 2003/54 irányelvnek a „Közszolgáltatási kötelezettségek és fogyasztóvédelem” címet viselő 3. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartásával – különös tekintettel annak 86. cikkére – a tagállamok a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra, az ellátás biztonságát is beleértve, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre, beleértve az energiahatékonyságot és az éghajlat védelmét, vonatkoznak. Ezeknek a kötelezettségeknek világosan meghatározottaknak, átláthatóaknak, megkülönböztetéstől menteseknek [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől menteseknek] és ellenőrizhetőeknek kell lenniük, és garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhoz való hozzáférés egyenlőségét az Európai Unió villamosenergia-ipari vállalkozásai számára. Az ellátás biztonsága, az energiahatékonysági/keresletoldali szabályozás és a környezetvédelmi célok teljesítése vonatkozásában – amint arra ez a bekezdés hivatkozik – a tagállamok hosszú távú tervezést vezethetnek be, figyelembe véve annak lehetőségét, hogy harmadik fél is hozzáférést kér a hálózathoz.”

2. A 2009/72 irányelv

5. A 2003/54 irányelvet a 2009/72 irányelv helyezte hatályon kívül. A 2009/72 irányelv 48. cikke szerint a 2003/54 irányelv 2011. március 3-án vesztette hatályát, és a hatályon kívül helyezett irányelvre történő hivatkozásokat a 2009/72 irányelvre történő hivatkozásként kell értelmezni.

6. A 2009/72 irányelv 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

(2) A Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek – különös tekintettel annak 86. cikkére – teljes tiszteletben tartásával a tagállamok a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra – az ellátás biztonságát is beleértve –, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre – beleértve az energiahatékonyságot, a megújuló forrásokból származó energiákat és az éghajlat védelmét – vonatkoznak. Ezeket a kötelezettségeket világosan meg kell határozni, azoknak átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lenniük, továbbá a[z uniós] villamosenergia-ipari vállalkozások számára garantálniuk kell, hogy a nemzeti fogyasztókhoz egyenlő módon hozzáférjenek. Az ellátás biztonsága, az energiahatékonysági/keresletoldali szabályozás és a környezetvédelmi, valamint a megújuló forrásokból származó energiára irányuló célok teljesítése vonatkozásában – ahogy arra ez a bekezdés is hivatkozik – a tagállamok hosszú távú tervezést vezethetnek be, figyelembe véve annak lehetőségét, hogy harmadik fél is kérhet hozzáférést a rendszerhez.

[…]

(6) Amennyiben egy tagállam pénzügyi ellentételezést, egyéb ellentételezést és kizárólagos jogokat nyújt a (2) és (3) bekezdésben meghatározott kötelezettségek teljesítéséért, ezt megkülönböztetéstől mentesen és átlátható módon kell tennie.

[…]

(14) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák a 7., 8., 32. és/vagy a 34. cikk rendelkezéseit, amennyiben azok alkalmazása – jogilag vagy ténylegesen – akadályozná a villamosenergia-ipari vállalkozásoknak általános gazdasági érdekből előírt kötelezettségek teljesítését, és amennyiben az a kereskedelem fejlődését nem befolyásolja olyan mértékben, amely a[z Unió] érdekeivel ellentétes lenne. A[z Unió] érdekei közé tartozik különösképpen, hogy ezen irányelvnek és a Szerződés 86. cikkének megfelelően a feljogosított felhasználók tekintetében verseny alakuljon ki.

[…]”

B. A nemzeti jog

7. A 2010. december 23-i Real Decreto-ley 14/2010 por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (a villamosenergia-ágazat árdeficitjének korrekciója érdekében sürgős intézkedések megállapításáról szóló, 14/2010. sz. királyi rendelettörvény, a BOE 2010. december 24-i 312. száma, 106386. o.) a Spanyol Királyság által (különböző jogi aktusok formájában) szabályozott, a villamosenergia-rendszer költségei és árbevételei különbségeként tág értelemben vett „árdeficittel” szembeni küzdelemmel kapcsolatos intézkedéscsomag részét képezi.[2] A deficit csökkentése érdekében a 14/2010. sz. királyi rendelettörvény az energiamegtakarítási és -hatékonysági cselekvési tervek finanszírozását átmenetileg, a 2011., 2012. és 2013. évre a harmadik kiegészítő rendelkezésben megjelölt bizonyos társaságok terhére írja elő.

8. A 14/2010. sz. királyi rendelettörvény preambulumbekezdései megállapítják, hogy:

„Másodszor a tarifának betudható költségek csökkentése érdekében elvárható, hogy a rendes rendszer alá tartozó termelő társaságok finanszírozzák a 2005. július 8-i miniszterek tanácsának megállapodása által jóváhagyott, az »Energiamegtakarítási és -hatékonysági stratégia Spanyolországban 2004–2012« elnevezésű dokumentumban foglalt intézkedéseket konkretizáló, 2008–2012-es cselekvési tervet. Emellett a Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 (a 2011. évi általános költségvetési törvény) rendelkezéseinek megfelelő módosításával megállapították az egyes társaságok ennek finanszírozásához való hozzájárulásának százalékos arányát.”

9. A 14/2010. sz. királyi rendelettörvénynek „Az energiamegtakarítási és -hatékonysági programok 2011., 2012. és 2013. évi finanszírozása” című harmadik kiegészítő rendelkezése szerint:

„(1) A 2003. november 28-i Acuerdo de Consejo de Ministros (a miniszterek tanácsának megállapodása) által jóváhagyott »Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004–2012« (»Energiamegtakarítási és -hatékonysági stratégia Spanyolországban 2004–2012«) elnevezésű dokumentumban foglalt intézkedések konkretizálásáról szóló, a 2005. július 8-i Acuerdo de Consejo de

2 Az árdeficit csökkentése érdekében a jogalkotó által alkalmazott intézkedések között találhatók: i. a rendszernek betudható költségek, valamint az abban közreműködő alanyok javadalmazásának szabályozása; ii. a használati díjak és a szabályozott tarifa jóváhagyása; iii. az adójellegű és nem adójellegű vagyoni hozzájárulások előírása; iv. bizonyos költségeknek az állam általános költségvetéséből történő fedezése.

Ministros (a miniszterek tanácsának megállapodása) által jóváhagyott, 2008–2012-es cselekvési terv finanszírozására szánt, a villamosenergia-rendszert terhelő, a 2011. évre 270 millió euró összegben és a 2012. évre 250 millió euró összegben előírt pénzösszegeket a villamosenergia-termelő vállalatok hozzájárulásából finanszírozzák az alábbi táblázatban foglalt százalékoknak megfelelően:

Vállalkozás	Százalék
Endesa Generación, SA	34,66
Iberdrola Generación, SA	32,71
GAS Natural S. D.G, SA	16,37
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA	4,38
E.ON Generación, SL	2,96
AES Cartagena, SRL	2,07
Bizkaia Energía, SL	1,42
Castelnou Energía, SL	1,58
Nueva Generadora del Sur, SA	1,62
Bahía de Bizkaia Electricidad, SL	1,42
Tarragona Power, SL	0,81
Összesen	100,00

(2) A miniszterek tanácsának megállapodása által jóváhagyott terv finanszírozása céljából a villamosenergia-rendszerből az (1) bekezdés alapján fizetendő összegeket 2013-ban a termelő társaságok hozzájárulása fedezi az (1) bekezdésben foglalt százalékokkal összhangban, legfeljebb 150 millió euró összegig terjedően.”

II. A jogvita alapjául szolgáló tényállás

10. A 2005. július 8-i miniszterek tanácsának megállapodása által jóváhagyott, az „Energiamegtakarítási és -hatékonysági stratégia Spanyolországban 2004–2012” elnevezésű dokumentumban foglalt intézkedések konkretizálásáról szóló, 2008–2012-es cselekvési terv (a továbbiakban: cselekvési terv) az energiamegtakarítás és -hatékonyság ösztönzésén – mint a társadalmi jólét, a fenntartható fejlődés és az ipari versenyképesség alapján – alapult. Stratégiai célkitűzései közé tartozott többek között az, hogy az energia-megtakarítás és -hatékonyság valamennyi spanyol nemzeti stratégia, és különösen az éghajlatváltozási stratégia részét képezze, és hogy az energia-megtakarítás és -hatékonyság rendező elve mentén ösztönözze a versenyt és megszilárdítsa a Spanyol Királyság helyzetét az energia-megtakarítás és -hatékonyság élvonalában.

11. Kezdetben a cselekvési tervből eredő költségeket a földgázhoz és a villamos energiához való hozzáférés díjából fedezték. A 14/2010. sz. királyi rendelettörvény ugyanakkor módosította ezt a helyzetet, és előírta, hogy a cselekvési terv finanszírozása kizárólag a villamosenergia-termelő vállalkozásokat terheli. A 14/2010. sz. királyi rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezése sorolja fel az erre kötelezett tizenegy vállalkozást, valamint a részesedésük százalékát.

12. A 2014. január 27-i Orden IET/75/2014 por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, en el año 2013, para la ejecución de las medidas del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética

2011–2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho plant (a 2011–2020-as energiamegtakarítási és -hatékonysági cselekvési terv intézkedéseinek végrehajtása céljából a 2013. évben a villamosenergia-termelő vállalkozások terhére a nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság különleges számlájáról az energiadiverzifikálási és -megtakarítási intézet részére fizetendő pénzeszközök átutalásának szabályozásáról, valamint a cselekvési tervben foglalt intézkedések végrehajtására vonatkozó feltételekről szóló, 2014. január 27-i IET/75/2014. sz. ipari, energiaügyi és idegenforgalmi miniszteri rendelet) (a BOE 2014. január 29-i 25. száma, 5875. o.; a továbbiakban: vitatott rendelet) a 14/2010. sz. királyi rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezése alapján fogadták el.

13. A vitatott rendelet 2. cikke megállapítja, hogy a cselekvési tervre 2013-ban elkülönített összeg 150 000 000 EUR. A korábbi AES Cartagena SRL nevén említett Engie Cartagena SL-nek 3 105 000 EUR összeget kellett megfizetnie, mivel a 14/2010. sz. királyi rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezése szerint a teljes költség 2,07%-ának fedezéséért felelős.

14. 2014. január 31-én a felperes (akkor GDF Suez Cartagena Energía SL) közigazgatási keresetet terjesztett elő a vitatott rendelettel szemben az Audiencia Nacional (kiemelt ügyek országos bírósága, Spanyolország) előtt. Keresetében a felperes a rendelet megsemmisítését, valamint annak elismerését kérte, hogy kártérítés jogcímén jogosult a szóban forgó rendelet alapján befizetett összegekre. Közelebbről az Engie Cartagena a cselekvési tervnek a 14/2010. sz. királyi rendelettörvényben előírt finanszírozása céljából általa fizetendő százalékot (2,07%) vitatta.

III. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről

15. A felperes különösen azzal érvelt, hogy a 2010. április 20-i Federutility és társai ítéletben (C-265/08, EU:C:2010:205) és a 2016. szeptember 7-i ANODE ítéletben (C-121/15, EU:C:2016:637) megállapított azon szempontoknak és elveknek, amelyeket valamely közszolgáltatási kötelezettség megállapításánál irányadóaknak kell tekinteni, a nemzeti jogszabály nem tesz eleget.

16. A kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy az alapeljárás tárgyát képező vitatott rendelet érvényessége a 14/2010. sz. királyi rendelettörvénynek az uniós joggal való összeegyeztethetőségétől, és gyakorlatilag attól függ, hogy e rendelettörvény tiszteletben tartja-e a 2003/54 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében és a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt elveket.

17. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy mivel a 14/2010. sz. királyi rendelettörvényben hivatkozott kötelező hozzájárulás célja a hatékonysági terv finanszírozása, amely tervnek objektív és közvetlen célja a környezetvédelemhez – beleértve az energiahatékonyságot és az éghajlatvédelmet is – kapcsolódó intézkedések meghozatala, a kötelező hozzájárulást közszolgáltatási kötelezettségnek kell tekinteni.

18. A bíróságnak ugyanakkor kétségei vannak a 14/2010. sz. királyi rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezésének az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, mivel az e rendelkezésben előírt kötelező hozzájárulást nem átláthatóan, megkülönböztetéstől mentesen és ellenőrizhető módon határozták meg, és így az nem biztosítja a társaságoknak a fogyasztókhoz való egyenlő hozzáférését, ahogyan azt a 2003/54 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése és a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése előírja. Különösen a nemzeti jogszabályok nem utalnak arra, hogy miért csak egyes vállalkozásoknak kell hozzájárulniuk a cselekvési terv finanszírozásához, és nem tartalmaznak arra vonatkozó információt, hogy mi képezi a hozzájárulni köteles vállalkozások hozzájárulásának mértékét meghatározó szempontot.[3]

3 A 2016. november 15-i ítéletében (167/2016) a Tribunal Constitucional (alkotmánybíróság, Spanyolország) megállapította, hogy a 14/2010. sz. királyi rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezése nem sérti meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.

19. Ilyen körülmények között az Audiencia Nacional (kiemelt ügyek országos bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő két kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„1) A 2003/54/EK irányelv és a 2009/72/EK irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közszolgáltatási kötelezettségnek minősül-e a Real Decreto-Ley 14/2010 Financiación de planes de ahorro y eficiencia energética para los años 2011, 2012 y 2013 (az energiamegtakarítási és -hatékonysági tervek 2011., 2012. és 2013. évi finanszírozásáról szóló 14/2010. sz. királyi rendelettörvény) harmadik kiegészítő rendelkezésében foglalt jogszabályi előírás […] [?]

2) Ha ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek minősül, akkor világosan meghatározott, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és ellenőrizhető-e?”

IV. Elemzés

20. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés a 2003/54 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének és a 2009/72 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

21. Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése hasonló tartalommal átveszi a 2003/54 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.[4] Az egyszerűség kedvéért így az elemzésem a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésére szándékozom korlátozni. Ezen elemzés ugyanakkor mindkét rendelkezésre alkalmazható.

22. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a cselekvési terv különböző intézkedéseinek finanszírozására irányuló, a 14/2010. sz. rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezésében foglalthoz hasonló kötelezettség az említett cikk értelmében közszolgáltatási kötelezettségnek minősülhet.

23. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek – különös tekintettel annak 86. cikkére [jelenleg EUMSZ 86. cikk] – teljes tiszteletben tartásával a tagállamok a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra – az ellátás biztonságát is beleértve –, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre vonatkoznak.”[5]

24. Habár sem a 2003/54 irányelv, sem pedig a 2009/72 irányelv nem határozza meg a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát, teljesen világos, hogy e fogalom meghatározása nem a nemzeti jog feladata.

4 A két rendelkezés közötti fő különbségek a következők: először is a 2009/72 irányelv a 2003/54 irányelvtől eltérően kifejezetten megállapítja, hogy a közszolgáltatási kötelezettség által követhető környezetvédelmi cél magában foglalja az energiahatékonyságot, a megújuló forrásokból származó energiákat és az éghajlat védelmét előmozdító intézkedéseket is, és másodszor a tagállamok által bevezethető hosszú távú tervezés a megújuló forrásokból származó energiára irányuló célok teljesítésére is irányulhat. Ezek a különbségek nem relevánsak a Bíróság elé terjesztett kérdések megválaszolása szempontjából.

5 A cselekvési módok felsorolása nem kimerítő jellegű. Lásd analógia útján: 2016. szeptember 7-i ANODE ítélet (C-121/15, EU:C:2016:637, 50. pont); Mengozzi főtanácsnok ANODE ügyre vonatkozó indítványa (C-121/15, EU:C:2012:248, 52. pont).

25. Tény, hogy a 2009/72 irányelv (50) preambulumbekezdése megállapítja, hogy „[a] közszolgáltatási követelményeket nemzeti alapon kell meghatározni, a nemzeti körülmények figyelembevételével; ugyanakkor a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a[z uniós] jogot”. Mindazonáltal ez a felhívás csak azt jelzi, hogy a tagállam döntésétől függ, hogy bizonyos vállalkozások részére közszolgáltatási kötelezettséget ír-e elő, feltéve hogy e kötelezettségek összeegyeztethetőek az uniós joggal.[6] A tagállami jogokra való kifejezett utalás hiányában e fogalom jelentésének meghatározása érdekében azt szükségszerűen az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni.[7]

26. A Bíróságnak a 3. cikk (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint az intézkedésnek két feltételt kell teljesítenie ahhoz, hogy közszolgáltatási kötelezettségnek minősüljön, nevezetesen először is általános gazdasági érdekű célt kell követnie,[8] és másodszor megköveteli az érintett vállalkozásoktól, hogy olyan különös magatartást tanúsítsanak, amelyet nyílt verseny esetén nem tanúsítanának.[9]

27. Az alapeljárásban a felperes arra hivatkozik, hogy ha az intézkedés teljesíti a céljához és a hatásához kapcsolódó két feltételt, azt közszolgáltatási kötelezettségnek kell minősíteni. A felperes úgy véli, hogy mivel a cselekvési terv finanszírozásának kötelezettsége megköveteli a kötelezettség címzettjeitől, hogy meghatározott magatartást tanúsítsanak, az ilyen kötelezettséget közszolgáltatási kötelezettségnek kell tekinteni, amennyiben megalapozza az általános gazdasági érdekű szolgáltatások teljesítését.

28. Nem értek egyet ezzel az állásponttal. Úgy vélem ugyanis, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében közszolgáltatási kötelezettségnek minősüljön, annak nemcsak a fent említett két feltételt kell teljesítenie, hanem arra is kell kötelezni a vállalkozásokat, hogy e kötelezettség részeként sajátos szolgáltatásokat nyújtsanak vagy sajátos árukat értékesítsenek. Az állam vagy állami szerv részére adó, illeték vagy valamely más parafiskális intézkedés formájában történő pénzfizetés egyszerű kötelezettsége önmagában nem tekinthető ilyen értelemben közszolgáltatási kötelezettségnek.[10]

29. Álláspontom szerint ez következik a közszolgáltatási kötelezettség fogalmának az uniós jog alapján tulajdonított általános jelentésből, valamint a 2009/72 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének megfogalmazásából, összefüggéseiből és az általa kitűzött célokból.

6 2016. szeptember 7-i ANODE ítélet (C-121/15, EU:C:2017:637, 44. pont).

7 Lásd többek között: 2008. március 6-i Nordania Finans és BG Factoring ítélet (C-98/07, EU:C:2012:144, 17. pont). A jelen ügyben az egységes alkalmazás követelményét az a tény is megerősíti, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (14) bekezdése (korábban a 2003/54 irányelv 3. cikkének (8) bekezdése) úgy rendelkezik, hogy valamely nemzeti intézkedésnek az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közszolgáltatási kötelezettségnek való minősítése lehetővé teszi, hogy ezen intézkedés eltérjen az irányelv bizonyos rendelkezéseitől. Az eltérések az új kapacitások létesítésének engedélyezési eljárására (7. cikk), az új kapacitások létesítésére vonatkozó versenytárgyalási eljárásra (8. cikk), a harmadik feleknek az átviteli és elosztórendszerhez való hozzáférésére (32. cikk) és a fogyasztóknak a közvetlen vezetékeken történő ellátására (34. cikk) vonatkoznak.

8 Lásd: 2016. szeptember 7-i ANODE ítélet (C-121/15, EU:C:2016:637, 36. pont); lásd analógia útján a 2003/55/EK irányelv tekintetében a 2010. április 20-i Federutility és társai ítéletet (C-265/08, EU:C:2010:205, 22. pont) és a 2003/54/EK irányelv tekintetében a 2011. december 21-i ENEL ítéletet (C-242/10, EU:C:2011:861, 42. pont).

9 Lásd e tekintetben: 2016. szeptember 7-i ANODE ítélet (C-121/15, EU:C:2018:637, 30., pont); analógia útján: 2011. december 21-i ENEL ítéletet (C-242/10, EU:C:2011:861, 42. pont). A Bíróság a 2009/73 irányelv tekintetében, amely a 2009/72 irányelvet tükrözi a földgázágazatra, megállapította, hogy noha a 2003/54 irányelv 3. cikkének (9) bekezdése (amely hasonlít a 2009/72 irányelv 3. cikkének (15) bekezdéséhez) alapján a tagállamok kötelesek tájékoztatni a Bizottságot minden olyan intézkedésről, amelyet a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése érdekében hoztak, a tájékoztatás hiánya önmagában nem elegendő annak bizonyításához, hogy a szóban forgó szabályozás nem minősül közszolgáltatási kötelezettségnek. 2011. december 21-i ENEL ítélet (C-242/10, EU:C:2017:861, 39. pont).

10 E tekintetben a felperes által képviselt állásponttal szemben az a tény, hogy az ANODE ítélet nem utal közvetlenül e feltételre, nem releváns. Amikor ugyanis a Bíróság előzetes döntést hoz, az előterjesztett kérdésekre ad választ, és nem célja, hogy kimerítően meghatározza a szóban forgó intézkedések jogi rendszerét. Mivel ebben az ügyben nem kérték kifejezetten a Bíróságtól a közszolgáltatási kötelezettség fogalmának meghatározását, és nem kértek választ arra sem, hogy az ezen ügyben szóban forgóhoz hasonló intézkedés közszolgáltatási kötelezettségnek minősül-e, a Bíróságnak nem kellett kimerítően meghatároznia az intézkedés közszolgáltatási kötelezettségnek való minősítéséhez szükséges feltételeket.

30. Ami a közszolgáltatási kötelezettség fogalmának az uniós jog alapján tulajdonított általános jelentést illeti, sem az EUMSZ, sem az EUSZ nem utal e fogalomra. A Szerződések ugyanakkor utalnak az „általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra”, amelyek teljesítésének, ahogyan az fentebb kiemelésre került, a közszolgáltatási kötelezettség céljának kell lennie. [11]

31. Különösen az EUMSZ 106. cikk (korábban az EGK-Szerződés 90. cikke, majd az EK-Szerződés 86. cikke) úgy rendelkezik, hogy az ilyen szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. [12]

32. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy egyrészt e rendelkezés arra irányul, hogy összeegyeztesse a tagállamok azon érdekeit, hogy egyes vállalkozásokat *gazdaság- vagy szociálpolitikai eszközként* vegyenek igénybe, valamint az Uniónak a versenyszabályok tiszteletben tartására és a belső piac egységének megóvására vonatkozó érdekeit. [13]

33. Másrészt a Szerződés rendelkezéseinek alkalmazásától az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján történő eltérés érvényesüléséhez a hatóságoknak a szóban forgó vállalkozásokat általános gazdasági érdekű szolgáltatások *működtetésével* kellett megbízniuk, valamint igazolni kell, hogy a Szerződés rendelkezéseinek alkalmazása megakadályozza az e vállalkozásokra ruházott *sajátos feladatok teljesítését*, és hogy az uniós érdekek nem sérülnek. [14]

34. Mind az EUMSZ 106. cikk célja, mind annak tartalma tehát alátámasztja azt az álláspontot, amely szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások teljesítése megkövetelheti, hogy a vállalkozások számára bizonyos kötelezettségeket írjanak elő annak érdekében, hogy kikényszerítsék azoktól az általános gazdasági érdeket szolgáló feladatok ellátását.

35. Úgy tűnik ugyanis, hogy széles körű az egyetértés a tekintetben, hogy az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” fogalma olyan gazdasági jellegű szolgáltatásokra utal, amelyeket a tagállamok vagy az EU az általános érdekkel kapcsolatos valamely feltétel alapján meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek. E szolgáltatások az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” részét képezik, amelyekre olykor „közszolgáltatások” néven utalnak, jóllehet ez utóbbi kifejezés néha arra utal, hogy egy szolgáltatást a nagyközönség számára kínálnak, vagy hogy egy szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében, illetve gyakran a szolgáltatást nyújtó jogalany tulajdonlására vagy státuszára is vonatkozik. [15]

36. A „közszolgáltatás” kifejezést az EUMSZ 93. cikkben (korábban az EGK-Szerződés 77. cikke, majd az EK-Szerződés 86. cikke) a közlekedésre vonatkozóan használják. E rendelkezés ugyanis megemlíti, hogy „[a] Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek *a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek* terheinek megtérítését szolgálják”. [16]

11 Lásd még az EUMSZ 14. és EUMSZ 93. cikket, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 36. cikkét, valamint az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26. sz. jegyzőkönyvet.

12 Lényegében e rendelkezés annak elismerését jelzi, hogy „a piac néha elmulasztja a társadalmilag kívánatos célok elérését, és ennek eredményeként a szolgáltatásokat a piac nem megfelelően nyújtja, és ilyen esetekben az állami beavatkozás szükségessé válhat”. A laekeni Európa Tanács részére az általános érdekű szolgáltatásokról szóló, 2001. október 17-i bizottsági jelentés (COM(2001) 598 végleges) (3) bekezdése.

13 Lásd: 1999. szeptember 21-i Albany ítélet (C-67/96, EU:C:2014:430, 103. pont); 2010. április 20-i Federutility és társai ítélet (C-265/08, EU:C:2015:205, 28. pont); 2011. december 21-i ENEL ítélet (C-242/10, EU:C:2017:861, 41. pont).

14 1991. december 10-i Merci convenzionali Porto di Genova ítélet (C-179/90, EU:C:2017:464, 26. pont).

15 2004. május 12-i Bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról, COM(2004) 374 végleges, 1. függelék. Az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” kifejezés mind piaci, mind nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek.

16 Kiemelés tőlem.

37. E rendelkezés alkalmazásával összefüggésében merült fel a közszolgáltatási kötelezettség fogalma.[17]

38. Először is az 1965. május 13-i határozatában utalt a Tanács „a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő, a közlekedési vállalkozások részére előírt kötelezettségek" létezésére.[18] Ezt követően az 1191/69/EGK rendeletben a Tanács a rövidebb „közszolgáltatási kötelezettség" kifejezést használta, és megadta a fogalom első meghatározását az említett rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében, nevezetesen: az „olyan kötelezettségeket jelent, amelyeket a […] vállalkozás nem vállalna, vagy nem ugyanilyen mértékben, illetve nem azonos feltételekkel vállalna, ha saját üzleti érdekeit tartaná szem előtt."[19]

39. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az említett rendelet 2. cikkének (2) bekezdésében foglalt közszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó valamennyi példa – nevezetesen a működtetési, a szállítási és a díjszabási kötelezettségek – sajátos szolgáltatások teljesítésére vonatkozik.

40. Emellett az 1191/69 rendelet 7. cikke megállapítja, hogy bármely, közszolgáltatási kötelezettség fenntartására irányuló döntést „olyan feltételekhez lehet kötni, amelyeket *a kérdéses kötelezettség által érintett műveletek eredményességének javítása* érdekében dolgoztak ki", és bármely, közszolgáltatási kötelezettség eltörlésére irányuló döntés „*alternatív szolgáltatás* bevezetéséről intézkedhet".[20]

41. E pontosítások fényében nyilvánvaló, hogy az 1191/69 rendelet értelmében a közszolgáltatási kötelezettség kizárólag azokra a kötelezettségekre utalt, amelyek sajátos szolgáltatás nyújtására[21] irányultak.

42. Mivel az 1191/69 rendelet valamennyi network szolgáltatás, majd ezt követően valamennyi közszolgáltatás tekintetében mintaként szolgált, a közszolgáltatási kötelezettség fogalmának az 1191/69 rendelet alapján tulajdonított jelentés az uniós jog alapján általánosan elfogadott jelentéssé vált.[22] Amikor a 2009/72 irányelvet elfogadták, a közszolgáltatási kötelezettség fogalmának az uniós jog szerinti legújabb meghatározását az 1370/2007/EK rendeletben említett meghatározás képezte,[23] amely meglehetősen közel marad az e fogalomnak az 1191/69 rendeletben adott meghatározásához.[24] Az 1370/2007 rendelet 2. cikke e) pontjának meghatározása szerint ugyanis „»közszolgáltatási

17 Úgy tűnik, hogy a „közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek" és valamely közszolgáltatási kötelezettség közötti szemantikai váltás az ágazatban néhány nem jogász, hanem mérnök vagy közgazdász szakértő által használt zsargon használatának eredménye. Lásd: Ziani, S., *„Du service public à l'obligation de service public*", LGDJ, 2015, 104. o.

18 A vasúti, közúti és belvízi közlekedésben a versenyt befolyásoló egyes rendelkezések harmonizációjáról szóló 65/271/EGK tanácsi határozat (HL 1965. 88., 1500. o.)

19 A vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i tanácsi rendelet (HL 1969. L 156., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 19. o.). A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az 1191/69 rendelet célja olyan rendszer létrehozása, amelyet a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk, amikor szárazföldi közlekedési vállalkozások számára közszolgáltatási kötelezettség előírását tervezik; lásd: 2003. július 24-i Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 53. pont).

20 Kiemelés tőlem. Emellett megállapítható, hogy e rendelet 6. cikkének (2) bekezdése pontosítja, hogy a „közszolgáltatási kötelezettségnek vagy egy részének fenntartására, illetve egy meghatározott időszak végén történő eltörlésére vonatkozó döntések ellentételezés fizetését vonják maguk után a fentiekből származó pénzügyi terhek tekintetében". Mivel ellentmondásos lenne a tagállamok részére előírni, hogy a finanszírozás kötelezettségének megszűnésekor ellentételezést fizessenek, az is levezethető, hogy a közszolgáltatási kötelezettség nem fedi le a finanszírozási kötelezettséget.

21 A „szolgáltatás" fogalmát itt nem jogi összefüggésben kell érteni, és az a piacitól eltérő, meghatározott feltételek mellett történő szolgáltatás vagy áru kínálatát jelenti.

22 Lásd például: a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról szóló, 1992. július 23-i 2408/92/EGK tanácsi rendelet (HL 1992. L 240., 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 420. o.) 2. cikkének o) pontja és a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról szóló, 1992. december 7-i 3577/92/EGK tanácsi rendelet (HL 1992. L 364., 7. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 10. o., helyesbítés: HL 2006. L 227., 62. o.) 2. cikkének (4) bekezdése.

23 A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 315., 1. o).

24 Úgy tűnik, hogy e meghatározás később sem alakult át. Lásd például a kikötői szolgáltatások nyújtását és a kikötők pénzügyi átláthatóságára vonatkozó közös szabályokat biztosító keretrendszer létrehozásáról szóló, 2017. február 15-i 2017/352/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 57., 1. o.) 2. cikkének (14) bekezdését.

kötelezettség«: valamely illetékes hatóság által annak érdekében meghatározott vagy megállapított kötelezettség, hogy biztosítsa az olyan általános érdekű személyszállítási közszolgáltatások nyújtását, amelyeket egy szolgáltató – amennyiben saját gazdasági érdekeit venné figyelembe – ellenszolgáltatás nélkül nem, vagy nem olyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el".

43. Emellett számos bizottsági dokumentum megerősíti, hogy ez az értelmezés az általánosan elfogadott. Például az általános érdekű szolgáltatásokról szóló, 2014. évi Fehér Könyvében [25] a Bizottság kiemeli, hogy a közszolgáltatási szolgáltatások fogalma „meghatározott követelményekre vonatkozik, amelyeket a hatóságok a *szolgáltatás*nyújtónak előírnak, annak biztosítására, hogy bizonyos közérdekű célkitűzéseknek eleget tegyen, […]". [26] „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere" elnevezésű, 2011-ben közzétett dokumentumban a Bizottság úgy határozza meg az „általános érdekű szolgáltatás" fogalmát, hogy az „olyan *szolgáltatás*, amelyet a tagállami hatóságok közszolgáltatásként osztályoznak, és amelyre ezért *specifikus közszolgáltatási kötelezettség vonatkozik*". [27] Ehhez hasonlóan „Az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról szóló útmutatójában" a Bizottság kifejti, hogy a közszolgáltatási kötelezettség „olyan, az általános érdekkel kapcsolatos feltétel alapján terheli [a szolgáltatót], amely biztosítja, hogy a *szolgáltatást* a rendeltetésének teljesítésére alkalmas feltételek mellett nyújtják". [28]

44. Végül, de nem utolsósorban „A Közlekedési és Energiaügyi Főigazgatóságnak a belső villamosenergia- és földgázpiacról szóló 2003/54/EK és 2003/55/EK irányelvre vonatkozó feljegyzése" elnevezésű dokumentumban, amely kifejezetten az alapeljárás tárgyát képező ágazatra vonatkozik, a Bizottság kiemeli a 2. oldalon „A közszolgáltatási kötelezettség jogi meghatározására vonatkozó emlékeztető" cím alatt, hogy a közszolgáltatási kötelezettségnek a Bizottság által az energiaszektorban használt fogalmának jelentése megegyezik az 1191/69 tanácsi rendelet 2. cikke, az EK 86. cikk (2) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése) és a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerinti jelentéssel.

45. Habár a fent hivatkozott bizottsági dokumentumok egyike sem bír kötelező jogi erővel, ennek ellenére megjegyezhető, hogy amikor a bizottsági dokumentumok a közszolgáltatási kötelezettségre utalnak, azt mindig sajátos szolgáltatások nyújtásának vagy sajátos áruk értékesítésének megjelölése érdekében teszi. [29]

46. Ezzel szemben, amikor a másodlagos jog és a bírósági ítéletek a finanszírozási kötelezettség fennállására vonatkoznak, azok e kötelezettségeket nem közszolgáltatási kötelezettségként mutatják be, hanem a néhány más vállalkozás által vállalt közszolgáltatási kötelezettség finanszírozására szolgáló ellentételezésként. [30] Például az 1370/2007 rendelet 2. cikkének g) pontja szerint „a »közszolgáltatási ellentételezés« bármely olyan – különösen pénzügyi – előny, amelyet az illetékes hatóság a közforrások terhére közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásának időszaka alatt vagy ezen időszakhoz kapcsolódóan közvetlenül vagy közvetve nyújt". Ehhez hasonlóan az Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítélet [31] – távol attól, hogy elismerné a közszolgáltatási kötelezettség fogalmának tág értelmezését – a finanszírozási kötelezettségekre oly módon utal, hogy azok nem a

25 2004. május 12-i Bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról, COM(2004) 374 végleges, 1. függelék.

26 Kiemelés tőlem. 2004. május 12-i COM(2004) 374 végleges, 23. o.

27 Kiemelés tőlem.,2011. december 20-i COM(2011) 900. 3. o.

28 Kiemelés tőlem. 2013. április 29-i SWD(2013) 53 végleges/2, 21. o.

29 Lásd például az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló, 2001. november 6-i 2001/83/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 311., 67. o., magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 27. kötet, 69. o., helyesbítés: HL 2006. L 235., 24. o., HL 2014. L 239., 81. o.) 1. cikkének 18. pontját vagy a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 293., 3. o.) 16. cikkét.

30 2001. november 22-i Ferring ítélet (C-53/00, EU:C:2001:627, 26. pont); 2009. május 7-i Antrop és társai ítélet (C-504/07, EU:C:2009:290, 20. pont), és a villamosenergia-ágazatban: 2008. július 17-i Essent Netwerk Noord és társai ítélet (C-206/06, EU:C:2008:413, 80. és 86. pont).

31 2003. július 24-i ítélet (C-280/00, EU:C:2003:415, 87. és azt követő pontok).

közszolgáltatási kötelezettségek kategóriájába tartoznak, hanem a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezését képezik. Ebből szükségszerűen következik, hogy a közszolgáltatási kötelezettség megköveteli a piaci szereplőtől, hogy tegyen vagy nyújtson valamit, amiért néha ellentételezés jár, ami újra alátámasztja azt a tényt, hogy az adó jellegű díjak puszta megfizetésének kötelezettsége (akárhogyan is van leírva) önmagában nem minősül közszolgáltatási kötelezettségnek.

47. A fentiek fényében nyilvánvaló, hogy az uniós jog szerinti általános értelmezés szerint a közszolgáltatási kötelezettség fogalma azon intézkedésekre utal, amelyek révén egy vagy több vállalkozás olyan szolgáltatás nyújtására vagy áru értékesítésére kényszerül, amelyet nem nyújtana vagy értékesítene – vagy legalábbis nem ilyen mértékben vagy feltételek mellett –, ha nem követelné meg a tagállam ezt az általános gazdasági érdek céljának elérése érdekében.

48. A finanszírozási kötelezettség a közszolgáltatási kötelezettségektől elkülönült és önálló kötelezettség: többek között az általános érdekű gazdasági szolgáltatások teljesítése finanszírozásának egyik módját képezi. Mivel általános érdekű gazdasági szolgáltatást maga a tagállam is nyújthat, a néhány vállalkozás részére előírt közszolgáltatási kötelezettség nélküli finanszírozási kötelezettség is fennállhat, vagy lehetnek olyan közszolgáltatási kötelezettségek, amelyeket nem ellensúlyoz finanszírozási kötelezettség.

49. A 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése tekintetében sem a megfogalmazás, sem az irányelv célja, sem pedig az összefüggések nem támasztják alá azt az álláspontot, amely szerint e rendelkezés értelmében a „közszolgáltatási kötelezettség” és a „finanszírozási kötelezettség” fogalma az uniós jog egyéb részétől eltérő jelentéssel bír.

50. Ami a 3. cikk (2) bekezdésének megfogalmazását illeti, az kifejezetten utal az EK-Szerződés 86. cikkére (jelenleg EUMSZ 106. cikk), ami azt jelzi, hogy az uniós jogalkotó nem kívánt eltérni a közszolgáltatási kötelezettségnek az uniós jog alapján általánosan tulajdonított jelentéstől.

51. Ami a célokat illeti, a 2009/72 irányelv (3) preambulumbekezdéséből levezethető, hogy ezen irányelv célja a villamos energia teljesen nyitott és versenyképes belső piacának elérése, ahol valamennyi fogyasztó szabadon választhat kereskedőt, és ahol valamennyi kereskedő szabadon kínálhatja termékeit. Mindazonáltal *a priori* ellentétben a valamely szolgáltatás nyújtására vagy valamely áru értékesítésére irányuló kötelezettségekkel, a finanszírozási kötelezettség valószínűleg nem ássa alá e célkitűzést, vagy ha igen, valószínűleg legalábbis sokkal kisebb mértékben.

52. Emellett a 2009/72 irányelv (50) preambulumbekezdése megállapítja, hogy ezen irányelv célja, hogy „[a] közszolgáltatási követelményeket, […] és a belőlük eredő közös minimális normákat [tovább szilárdítsa], hogy minden fogyasztó […] biztosan részesüljön a verseny előnyeiből és a tisztességes árakból. […] Az uniós polgárok és – amennyiben a tagállamok ezt szükségesnek tartják – a kisvállalkozások számára közszolgáltatási garanciákat kell nyújtani. […]” Ebből az következik, hogy a 2009/72 irányelv értelmében vett közszolgáltatási kötelezettség olyan kötelezettség, amely alkalmas közös minimális normák létrehozására, és amely egy meg nem határozott személyi csoport részére biztosít előnyt, jóllehet e személyek nem szükségszerűen a végső fogyasztók. Ezzel szemben a finanszírozási kötelezettségek nem hoznak létre közös minimális normákat, és a kedvezményezettek meghatározott csoportját is segítik, nevezetesen vagy a tagállamokat, amikor azok arról határoznak, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtanak saját maguk kockázatára, vagy a vállalkozásokat, amelyek e szolgáltatások nyújtásáért felelősek.

53. Ami az összefüggéseket illeti, meg kell jegyezni, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének címe a „Közszolgáltatási kötelezettségek és fogyasztóvédelem”. Az a tény, hogy a 2009/72 irányelv a közszolgáltatási kötelezettségekkel együtt foglalkozik a fogyasztókkal, azt az álláspontot erősíti, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek arra irányulnak, hogy elsősorban a fogyasztóknak sajátos szolgáltatást nyújtsanak, vagy sajátos árut értékesítsenek.

54. Azt is megjegyzem, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (6) bekezdése szerint „[a]mennyiben egy tagállam pénzügyi ellentételezést, egyéb ellentételezést és kizárólagos jogokat nyújt *a (2) és (3) bekezdésben meghatározott kötelezettségek teljesítéséért*, ezt megkülönböztetéstől mentesen és átlátható módon kell tennie”.[32] Ez azt jelzi, hogy a finanszírozási kötelezettség önmagában nem közszolgáltatási kötelezettség, hanem inkább arra irányul, hogy azon vállalkozásoknak nyújtson ellentételezést, amelyeknek közszolgáltatási kötelezettséget kell teljesíteniük.

55. Végül, az alapeljárásban szóban forgó eset sajátos körülményeinek fényében felhívom a figyelmet arra a tényre, hogy a 2009/72 irányelvet kizárólag az EK 95. cikk (jelenleg EUMSZ 114. cikk) alapján fogadták el, amelynek (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy e cikk nem vonatkozik az uniós adójogi intézkedések elfogadására. Mivel az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló finanszírozási kötelezettségek, amelyeket a tagállam az állami költségek fedezete céljából ír elő az érintett vállalkozások részére biztosított közvetlen előny nélkül, az uniós jog értelmében vett adójogi intézkedések, a 2009/72 irányelvet a különös eseteket kivéve úgy kell értelmezni, hogy az nem terjed ki e kötelezettségekre.[33]

56. Ha úgy tekintjük, hogy a közszolgáltatási kötelezettség fogalma magában foglalja az ilyen kötelezettséget, ez azt jelentené, hogy bármely adójogi intézkedést vagy állami támogatást a 3. cikk (2) bekezdése alapján kellene elemezni, ami nyilvánvalóan nem célja e rendelkezésnek.

57. E megfontolások fényében úgy vélem, hogy a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján a közszolgáltatási kötelezettséget az uniós jog szerinti fogalom általános jelentése alapján kell értelmezni, vagyis a vállalkozás azon kötelezettségeként, hogy sajátos szolgáltatást nyújtson (vagy sajátos árut értékesítsen) olyan feltételek (ár, minőség, mennyiség, szolgáltatás folyamatossága stb.) mellett, amelyek nem állnának fenn, ha e vállalkozás nem lenne köteles erre a nemzeti szabályozás alapján az általános gazdasági érdekű szolgáltatás biztosítása érdekében. A közszolgáltatási kötelezettség tehát csak az általános érdekű gazdasági tevékenységek szabályozásának egyik útját és a harmadik felek e tevékenységek teljesítésére történő kijelölésének egyik módját képezi.[34]

58. E megállapítás teljes mértékben összhangban áll a Bíróságnak a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó két létező ítéletével. A Renerga ítéletben[35] a Bíróság ugyanis a vállalkozás részére előírt közszolgáltatási kötelezettség hiányára következtetett abból, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabályok nem írtak elő a vállalkozás terhére megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia előállítására és értékesítésére irányuló kötelezettséget. Az Achema és társai ítéletben[36] annak meghatározásánál, hogy egyes támogatások a kedvezményezett vállalkozások által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében nyújtott szolgáltatások ellentételezésének minősülnek-e, a Bíróság több tényező mellett azt vizsgálta, hogy e támogatások a végső fogyasztók vagy a villamosenergia-ágazat piaci szereplői részére nyújtandó szolgáltatások előírásához kapcsolódtak-e.

32 Kiemelés tőlem.

33 Lásd: Hogan főtanácsnok UNESA és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:395., 35. pont). A jelen ügyben a tárgyalás során a spanyol kormány képviselője előadta, hogy a nemzeti jogszabályok alapján a szóban forgó finanszírozási kötelezettség a spanyol alkotmány 31. cikke szerinti közjogi vagyoni hozzájárulásnak minősül, és ennek nincs adójogi jellege. Másfelől figyelembe kell venni, hogy valamely adó, díj, illeték vagy hozzájárulás uniós jog szempontjából történő minősítése a Bíróságra tartozik annak objektív jellemzői alapján, függetlenül attól, hogy minek minősül a nemzeti jog értelmében. Lásd: 2017. január 18-i IRCCS – Fondazione Santa Lucia ítélet (C-189/15, EU:C:2012:17, 29. pont).

34 A harmadik felek e tevékenységek teljesítésére történő kijelölésének másik módja a közszolgáltatási szerződés kötése. A közszolgáltatási szerződés meghatározhatja a közszolgáltatási kötelezettséget. E tekintetben lásd: 2005. május 10-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-400/99, EU:C:1999:275, 65. pont). Mindazonáltal az alkalmazott módszer radikálisan eltérő.

35 2018. november 14-i ítélet (C-238/17, EU:C:2018:905, 26. pont).

36 2019. május 15-i ítélet (C-706/17, EU:C:2006:407, 112. pont).

59. Ennélfogva teljes mértékben egyetértek a Bizottság azon álláspontjával, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében közszolgáltatási kötelezettségnek minősüljön, nem elegendő, hogy az intézkedést annak céljából írják elő egy vagy több vállalkozás terhére, hogy azt vagy azokat sajátos magatartás tanúsítására kötelezzék az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítése céljának elérése érdekében, hanem az is szükséges, hogy ezen intézkedések arra is kötelezzék e vállalkozásokat, hogy sajátos szolgáltatást nyújtsanak vagy sajátos árut értékesítsenek olyan feltételek mellett, amelyek nem minősülnek általános gyakorlatnak ezen a piacon.

60. Ennek megfelelően az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló, az energiamegtakarítási és -hatékonysági intézkedések ösztönzésére[37] vonatkozó cselekvési terv finanszírozására irányuló kötelezettség nem tekinthető olyannak, amely a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közszolgáltatási kötelezettségnek minősül, még ha a finanszírozott intézkedések célja általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása is. Ez nem azt jelenti, hogy a szóban forgó finanszírozási kötelezettségek egyike – amely legalábbis valamely szempontból látszólag magán viseli a meghatározott energiavállalkozások terhére megállapított különös adó természetét – sem eshet az uniós jog más rendelkezéseinek hatálya alá, hanem egyszerűen csak azt, hogy azok nem esnek a 2009/72 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá, ami a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés tárgya.

61. Következésképpen azt javasolom a Bíróságnak, hogy az első kérdésre azt a választ adja, hogy a 2003/54 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését és a 2009/72 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését nem úgy kell értelmezni, hogy a cselekvési terv különböző intézkedéseinek finanszírozására irányuló, a 14/2010. sz. királyi rendelettörvény harmadik kiegészítő rendelkezésében foglalthoz hasonló kötelezettség e rendelkezések értelmében „közszolgáltatási kötelezettségnek” minősül.

62. Az első kérdésre adott válaszra tekintettel a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

V. Végkövetkeztetés

63. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy az Audiencia Nacional (kiemelt ügyek országos bírósága, Spanyolország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést a következőképpen válaszolja meg:

A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének (2) bekezdését, valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének (2) bekezdését nem úgy kell értelmezni, hogy a cselekvési terv különböző intézkedéseinek finanszírozására irányuló, a 2010. december 23-i Real Decreto-ley 14/2010 por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (a villamosenergia-ágazat árdeficitjének korrekciója érdekében sürgős intézkedések megállapításáról szóló, 14/2010. sz. királyi rendelettörvény) harmadik kiegészítő rendelkezésében foglalthoz hasonló kötelezettség e rendelkezések értelmében „közszolgáltatási kötelezettségnek” minősül.

37 E tekintetben a cselekvési terv célja nem tévesztendő össze a harmadik kiegészítő rendelkezés céljával, amely csak arra a döntésre vonatkozik, hogy a terv finanszírozását a vállalkozások terhére állapítják meg.