DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. október 20.[1]

I – Bevezetés

1. Az első gondoskodó államok kialakulásakor bizonyos gazdasági körök kivonták magukat a piac törvényei alól, az „irányított élettér" és a „tényleges élettér" közötti távolság csökkentése céljából.[2] Nem szigorú értelemben vett gazdasági értékek nevében, amelyekre a közszolgáltatás klasszikus, kontinentális jog szerinti fogalma használatos, egyes területeken fokozódott az állami beavatkozás, monopóliumok jöttek létre, és erősödött a szabályozás.

2. Amióta az Egységes Európai Okmány az új bálványt, a versenyt emelte „a politikai eszmék oltárára", a közszolgáltatás olyan akadállyá vált, amelyet a liberalizáció érdekében le kell győzni, mivel minden reményt az utóbbihoz fűztek.[3]

3. Ennek a politikának az első lépése a nyílt piac kialakítása, azonban a korlátok megszüntetése után is fennmaradnak olyan kihívások, amelyeket a piac egyedül nem képes megoldani. Így jelenik meg a „közérdekű szolgáltatások" és „közszolgáltatási kötelezettségek" formáját öltő állami beavatkozás, amelyet a hatóságok a liberalizált ágazatok vállalkozásaira kényszerítenek a közérdek védelmében, amelynek érvényre juttatása – lévén elengedhetetlen – nem maradhat a piaci erők függvénye.

4. A mai gazdasági jog nagy kihívása a fenti állami beavatkozások behatárolása. A kérdés mindeddig csak a kizárólagos jogok fenntartásával vagy az említett szolgáltatások finanszírozásával, illetve időnként a közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatban merült fel. Pontosan erről szól a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés.

5. A XIX. századtól kezdve a gáz egyedülálló jelentőségűvé vált a modern társadalmak

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – Forsthoff szóhasználata az „alapgondoskodásról" (Daseinvortorge) szóló elméletében [Forsthoff, E.: *Sociedad Industrial y Administración Pública,* Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967 (1958)].

3 – Amint azt Fernández, T.R. tökéletesen leírta „Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy" című művében, *Revista de Administración Pública,* 150. szám, 1999. szeptember–december, 57–73. o.

fejlődésében. Az irodalomban jól követhető a gáz által eleinte keltett gyanakvás,[4] a gáz későbbi hatása,[5] és végül a mindennapi életbe történt beépülése is, ahogyan azt Pérez Galdós bemutatta.[6] A 2003/55/EK irányelv[7] 2007. július 1-jétől a földgázpiac teljes megnyitását irányozta elő, és a Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia azt kérdezi, hogy az olasz hatóságok e napot követően kivételesen részt vehetnek-e a lakossági gáz árának meghatározásában a tényleges versenyt nélkülöző helyzetben.

6. Ha a közszolgáltatást a francia Conseil d'État-hoz hasonlóan[8] úgy határozzuk meg, hogy az „a piac kudarca esetén annak egyéb eszközökkel történő kiterjesztése, és nem annak ellensége", a verseny gyengülésével járó konjunktúrában az államnak közbe kell lépnie a válságos helyzet következményeinek enyhítése érdekében. Az állam piaci szerepvállalása mindazonáltal korlátozandó annak érdekében, hogy ne lehessen korlátlanul figyelmen kívül hagyni a fogyasztók jogainak védelmét szolgáló, valódi liberalizációt.

4 – Alexandre Dumas A bársonynyakékes hölgy című regényében („La mujer del collar de terciopelo", *Mil y un fantasmas*, Editorial Valdemar, Madrid, 1996. 20. o.) 1846-ban leírja, hogy „Nodier-t félelemmel töltötték el a beavatkozások: a gáz felháborította, a gőz feldühítette; a világ végét látta az erdők irtásában és a szénbányák kiaknázásában".

5 – A gáz első alkalmazásainak egyikét a francia Montgolfier fedezte fel; híres ballonjait a hidrogén könnyűségének kihasználásával emelte a levegőbe:
Mariano José de Larra 1833-ban három cikket írt „Aerosztatikus felemelkedés" címmel, *Artículos completos*, Ed. RBA e Instituto Cervantes. Az elsőben, a 482. és azt követő oldalakon, a spanyol García Rozo tervéről ír, aki a madridi Parque del Retiro pázsitjáról 1833. április 28-án, a királyok jelenlétében kívánt egy léghajót a levegőbe emelni, amit kivételes várakozás előzött meg. A kísérlet számos körülmény és az eső miatt meghiúsult. A második cikkben, az 546. és azt követő oldalakon az elbeszélés García Rozo másik tervét helyezi középpontba, amikor néhány nappal később a Plaza de Orientén nem sikerült a ballont felfújni; ezzel Don Quijote és Sancho jelenetét kívánta megismételni, amikor Clavileño hátára felszállva azt hitték, hogy a herceg háza fújtatójának enyhe fuvallatára a tűz rétegében utaznak. A harmadikban, amely nem az idézett műben szerepel, röviden újra a Plaza de Orientei kudarcra utal.
A későbbiekben a gáz a modern idők vívmányaként jelenik meg.
José Maria Eça de Queirós az A relíquia c. művében (La Reliquia, *Obras Completas*, ford. Julio de Gómez de la Serna, Ed. Aguilar, Madrid, 1954., I. kötet) a 179. és azt követő oldalakon a főszereplő szájába adja, hogy „Helyrehozhatatlanul elvesztettem raposoi egyéniségemet, a katolikust, a tudóst, a *Times* és a gáz kortársát, azért, hogy egy ókori férfivá változzak, aki egyidős Tiberiusszal?".
Végül a gáz a mindennapi élet részévé vált, bevilágítva az utcákat és a lakásokat:
Irène Némirovsky a Le Bal (*El Baile*, ford. De Gema Moral, Ed. Salamandra, Barcelona, 2006. 14. o.) c. műben elbeszéli, hogy a főszereplő Antoinette anyja regényeket olvasott egy nagy, csiszolt üvegből készült, léghajó formájú lámpa alá búvva, melyben a gáz heves lángja tündökölt; és az 53. oldalon céloz arra, hogy Antoinette egy párizsi alkonyon találkozott a lámpagyújtogatóval, aki hosszú rúdjával egymás után érintette meg a lámpákat, gyorsan meggyújtva azokat.
Újabban Ana María Matute, a Planeta-, Nadal- vagy Café de Gijón-díjak díjazottja, Nobel-díj jelölt a *Paraíso inhabitado* (Ed. Destino, Barcelona, 2008., 11. o.) c. műben említi a lámpagyújtogatót, aki a második Spanyol Köztársaságot megelőző évek estéin „egy hosszú rúddal gyújtogatta a kéken remegő lángocskákat a gázlámpák belsejében".

6 – M. del C. Simón Palmer, „El gas en la obra de Galdós", *Actas del IV Congreso internacional de estudios galdosianos de 1990*, a Cabildo Insular de Gran Canaria kiadásában, Las Palmas, 1993, II. kötet, 565. és azt követő oldalak, számos szöveghelyet gyűjt össze az Episodios Nacionales, a Fortunata és Jacinta, a Tormento, a La desheredada és a Doña Perfecta c. művekből.

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

8 – „Rapport public du Conseil d'État, 1994, Considérations générales: Service public, services publics: déclin ou renouveau", *Études et Documents* 46. szám, Párizs, 1995.

II – Jogi háttér

A – *A közösségi jog: a 2003/55 irányelv*

7. A 2003/55 irányelv a földgáz szabad piacának kialakítására törekszik.

8. E 2003. évi irányelv (2) preambulumbekezdése szerint az irányelv által hatályon kívül helyezett 98/30/EK irányelv[9] végrehajtása során szerzett tapasztalatok bizonyítják a földgáz piacának kialakításából származó előnyöket, mindemellett fennállnak még lényeges hiányosságok és a piac működésének fejlesztésére vonatkozó lehetőségek, nevezetesen „konkrét intézkedések szükségesek az egyenlő versenyfeltételek biztosítására; csökkenteni kell a piaci erőfölény és az ellenséges felvásárlásra irányuló magatartás veszélyét, […] biztosítva […] a kis és védelemre szoruló fogyasztók jogainak védelmét."

9. A 2003/55 irányelv (18) preambulumbekezdése a liberalizálás folyamatának egyik nélkülözhetetlen elemét tartalmazza: a szolgáltató földgázfogyasztók általi szabad megválasztását. A cél elérését az irányelv fokozatosan egy meghatározott határidőhöz köti annak érdekében, hogy az ágazat képes legyen alkalmazkodni, és biztosítani tudja a fogyasztói érdekek védelmét, valamint azt, hogy a fogyasztóknak valós és tényleges joguk legyen szolgáltatójuk megválasztására.

10. A (26) preambulumbekezdés a tagállamok ahhoz szükséges döntéseire utal, hogy „a Közösségben biztosítani lehessen a közszolgáltatás magas színvonalának" elérését, és előírja, hogy a Bizottságot rendszeresen értesíteni kell, valamint hogy az intézkedések különbözhetnek „attól függően, hogy háztartási fogyasztóról vagy pedig kis- és középvállalkozásról van szó". A (27) preambulumbekezdés a közszolgáltatásra mint az irányelv egyik „alapvető követelményére" hivatkozik; eszerint meg kell határozni „azokat a minden tagállam által tiszteletben tartandó közös minimális normákat, amelyek tekintetbe veszik a fogyasztóvédelmi célokat, az ellátás biztonságát, a környezetvédelmet és a verseny azonos szintjét minden tagállamban". Ugyanez a preambulumbekezdés hangsúlyozza, hogy ezeket a feltételeket az adott országokra jellemző körülmények és a közösségi jog tekintetbevételével kell értelmezni.

11. Az irányelv 2. cikkének 25. pontja értelmében „háztartási fogyasztók" azok a

9 – A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1998. június 22-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1998. L 204., 1. o.; *magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 28. o.*).

fogyasztók, akik saját háztartásuk fogyasztása céljából vásárolnak földgázt; a 2. cikk 28. pontja szerint „feljogosított fogyasztók" azok a fogyasztók, akik szabadon, saját választásuk szerinti szolgáltatótól vásárolhatnak földgázt az irányelv 23. cikke értelmében. A 23. cikk (1) bekezdésének c) pontja előírja a tagállamoknak, hogy 2007. július 1-jétől minden fogyasztónak feljogosított fogyasztónak kell lennie.

12. Az irányelv 3. cikke a közszolgáltatási kötelezettségekről és a fogyasztók védelméről szól. Az (1) bekezdése értelmében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy „a földgázipari vállalkozásokat ennek az irányelvnek az elvei szerint működtessék, azzal a céllal, hogy versenyző, biztonságos és környezeti szempontból fenntartható földgázpiac alakuljon ki", és nem alkalmaznak „megkülönböztetést ezekkel a vállalkozásokkal szemben sem a jogok, sem a kötelezettségek tekintetében."

13. Az előbbieket azonban e 3. cikk „(2) bekezdés[ének] sérelme nélkül" kell értelmezni, amely szerint „a Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartásával – különös tekintettel annak 86. cikkére – a tagállamok a földgázágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek […] az ellátás […] árára […] vonatkoznak." Ezeknek a kötelezettségeknek világosan meghatározottaknak, átláthatóknak, megkülönböztetéstől menteseknek és ellenőrizhetőknek kell lenniük, és garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhoz való hozzáférés egyenlőségét az Európai Unió földgázipari vállalkozásai számára.

14. A 3. cikk (3) bekezdése a fogyasztók védelmében határoz meg kötelezettséget, különös tekintettel a legvédtelenebbekre: „A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak a végső fogyasztók védelmére és a megfelelő szintű fogyasztóvédelem érdekében, különösen a védelemre szoruló fogyasztók védelmében, megelőzve, hogy az ilyen fogyasztókat kizárják az ellátásból, […] különös tekintettel az általános szerződési feltételek átláthatóságára, az általános információkra és a vitarendezési eljárásokra. A tagállamok biztosítják, hogy a feljogosított fogyasztók ténylegesen szolgáltatót válthassanak. Az említett intézkedések – legalább a háztartási fogyasztók esetében – magukban foglalják az A. mellékletben megállapított intézkedéseket."[10]

15. A 3. cikk (6) bekezdése szerint a „tagállamok – ezen irányelv végrehajtásakor – tájékoztatják a Bizottságot minden olyan intézkedésről, amelyet a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése érdekében hoztak – beleértve a fogyasztóvédelmet és a

10 – Az A. melléklet g) pontja alapján biztosítani kell, hogy a fogyasztókat „amennyiben a gázhálózatra vannak kapcsolva, a vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján tájékoztatják […] arról, hogy joguk van a meghatározott minőségű, méltányos árú földgázzal történő ellátásra".

környezetvédelmet is –, valamint azok belföldi és nemzetközi versenyre gyakorolt lehetséges hatásairól", függetlenül attól, hogy a szóban forgó intézkedések esetében szükség van-e az irányelvtől való eltérésre.

B – *Az olasz jog*

16. Néhány nappal 2007. július 1-je, a 2003/55 irányelv 23. cikke által a földgázpiac teljes liberalizációjára előírt határidő lejárta előtt fogadták el Olaszországban a 2007. június 18-i 73. sz. decreto leggét (rendelettörvény), amely arra jogosítja fel az Autorità per l'energia elettrica e il gast (energia- és gázhatóság), hogy „referenciaárakat" határozzon meg bizonyos fogyasztók számára a gázszolgáltatás tekintetében, már a teljes piaci nyitást követő időszakra vonatkozóan.

17. A hivatkozott törvényerejű rendeletet megerősítette a 2007. augusztus 3-i 125. sz. törvény, mely törvény 1. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy:

„Az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó közösségi rendelkezések biztosítása céljából az Autorità per l'energia elettrica e il gas megállapítja a szolgáltatás nyújtásának állandó feltételeit, és a szolgáltatás tényleges költségei alapján átmeneti jelleggel meghatározza a referenciaárakat […] a lakossági fogyasztók számára történő gázszolgáltatás tekintetében, amely árakat az elosztó vagy értékesítő vállalkozások a közszolgálati kötelezettségek keretében kötelesek saját kereskedelmi ajánlataikba beilleszteni, figyelembe véve a különböző differenciált díjszabások és időzónák közötti választás lehetőségét. […] Nem szenvednek sérelmet az Autorità per l'energia elettrica e il gasnak a fogyasztók jogai védelmére felügyelő és e tekintetben beavatkozást lehetővé tévő hatáskörei, az áremelkedések és a szolgáltatás feltételeinek azon fogyasztókkal szembeni megváltoztatása megállapított és indokolatlan eseteiben sem, akik a választás jogát még nem gyakorolták."[11]

18. A kérdést előterjesztő olasz bíróság álláspontja szerint ez a rendelkezés „a gáz árának tekintetében 2007. július 1-jét követően is" biztosítja „az Autorità szabályozó hatáskörének jogszabályi hátterét".

11 – A rendelettörvény 1. cikke (3) bekezdésének megfogalmazása némileg eltér a törvény megfelelő cikkének megfogalmazásától, amely bevezeti azt a pontosítást, hogy az Autorità jogosultsága átmeneti jellegű.

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

19. 2007. március 29-én az Autorità per l'energia elettrica e il gas meghozta a 79/07 sz. határozatát a gáz szállítása gazdasági feltételeinek újbóli meghatározásáról a 2005. január 1-je és 2007. március 31-e közötti időszak tekintetében, rögzítve a hivatkozott gazdasági feltételek naprakésszé tételének kritériumait. A határozat 1.3.1. pontja szerint a nagykereskedelemre vonatkozó változó ellenérték naprakésszé tételének céljából elfogadott számítási képleteket 2008. június 30-ig kell alkalmazni; az 1.3.2. pont felhatalmazza az Autoritàt, hogy ellenőrizze a feltételek fennállását az előző rendelkezések hatályának utólagos, 2009. június 30-ig történő kiterjesztése céljából.

20. A Federutility, az Assogas, a Libarna Gas s.p.a, a Collino Commercio s.p.a., a Sadori gas s.p.a., az Egea Commerciale, az E.On Vendita srl és a Sorgenia s.p.a. (az olasz földgázpiacon működő vállalkozások és vállalkozások társulásai) öt keresetet indított a 79/07 sz. határozat és az Autorità más, korábbi határozatai (a 80/07., a 158/07., a 242/07. és a 346/07. sz. határozat) ellen.[12]

21. Fő érvként a 2003/55 irányelv megsértésére hivatkoznak, amelynek érelmében a földgázpiacnak 2007. július 1-jétől kezdve teljes mértékben liberalizáltnak kell lennie. A fellebbezők szerint a fenti időpontot követően ahhoz, hogy a fogyasztók szabadon választhassák meg a szolgáltatót, a földgáz vételárát kizárólag a keresletnek és a kínálatnak kell meghatároznia, a hatóságok beavatkozása nélkül. Állításuk szerint ebből következően 2007. második negyedévétől kezdve a „referenciaárak" (amelyeket a 79/07 sz. határozat vezet be) sértik a közösségi jogot.

22. A Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (negyedik tanács), a hivatkozott keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság megállapította, hogy az ügy megoldása a 2003/55 irányelv értelmezésétől függ, és az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„A gázpiac megnyitását szabályozó 2003. június 26-i 2003/55/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 23. cikkét az EK-Szerződésből eredő elvekkel összhangban úgy kell-e értelmezni, hogy e rendelkezéssel és a közösségi elvekkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás (és ennek végrehajtási rendelkezései), amely 2007. július 1-jét követően is fenntartja a nemzeti szabályozó hatóságnak a lakossági fogyasztók (bizonytalan és a

12 – R.G. 1276/07., R.G. 1279/07., R.G. 1285/07., R.G. 1359/07. és R.G. 1490/07. sz. kereset.

referenciasávokban sem meghatározott kategória, amelyből önmagából nem következnek a hivatkozott referenciaárak igazolására alkalmas hátrányos társadalmi gazdasági helyzetek) számára történő földgázszolgáltatás referenciaárának meghatározására vonatkozó hatáskörét, amely árat az elosztó vagy értékesítő vállalkozások közszolgáltatási kötelezettségeik keretében kötelesek kereskedelmi ajánlataikban tükrözni,

e rendelkezést (a hivatkozott 23. cikk) a 2003/55/EK irányelv 3. cikkével összefüggésben (amelynek értelmében a tagállamok a földgázágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek – többek között, és a jelen ügy tekintetében – az ellátás árára vonatkoznak) úgy kell-e értelmezni, hogy a hivatkozott közösségi rendelkezésekkel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely – a legalább is a nagykereskedelem szegmensét illetően a »tényleges verseny« feltételeinek hiánya által jellemzett piac sajátos helyzetére figyelemmel – lehetővé teszi a földgáz olyan referenciaárának közigazgatási úton történő meghatározását, amely referenciaárat valamennyi értékesítő köteles belefoglalni a lakossági fogyasztóinak címzett és az egyetemes szolgáltatás keretében tett kereskedelmi ajánlataiba, jóllehet valamennyi fogyasztó »jogosultnak« minősül?"

IV – A Bíróság előtti eljárás

23. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság Hivatalában 2008. június 20-án vették nyilvántartásba.

24. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő a Federutility, a Libarna Gas spa, a Sorgenia és az Assogas, továbbá a Bizottság, valamint a lengyel, az észt és az olasz kormány.

25. A tárgyalási idézéshez csatolt mellékletben a Bíróság azt kérdezte az alapeljárásban részt vevő felektől és az Olasz Köztársaságtól, hogy a földgázszolgáltatás fogyasztói „referenciaárainak" a kereskedelmi ajánlatokban történő feltüntetésére vonatkozó kötelezettség azt jelenti-e, hogy a szolgáltatók ezeket az árakat kötelesek ajánlani és a fogyasztóikra alkalmazni, következésképpen az árak tekintetében eltérő feltételekkel nem köthetnek szerződést, vagy ezek az árak pusztán tájékoztató jellegűek. A Bíróság másik

kérdése a kötelezettség alkalmazási körére irányult, ennek keretében azt kérdezte, hogy az érintett fogyasztók kizárólag természetes személyek-e, a jogi személyek kizárásával. A Federutility, a Libarna Gas spa, a Sorgenia és az Assogas, illetve az olasz kormány 2009 júliusában egy-egy iratban válaszolt a Bíróság kérdéseire.

26. A 2009. szeptember 8-án megtartott tárgyaláson megjelentek a Federutility, az Assogas, a Libarna Gas spa, a Sorgenia spa, a Bizottság, valamint az olasz és az észt kormány képviselői, hogy szóban is előadják érveiket.

V – Előzetes észrevételek: az árakba történő beavatkozás formális versenyhelyzetben

A – *A tényleges verseny hiánya a földgáz piacán*

27. Az energiaszektor liberalizációjának a 96/92/EK irányelvvel[13] és a 98/30/EK irányelvvel megkezdődött folyamatában jelentős felgyorsulás volt tapasztalható a 2003/54/EK irányelv[14] és a 2003/55/EK irányelv elfogadásától kezdve, amelyek a villamosenergia- és a földgázpiac megnyitását írták elő, mégpedig 2004. július 1-jétől a nem háztartási fogyasztók számára, 2007. július 1-jétől pedig megkülönböztetés nélkül minden fogyasztó számára.[15]

28. Ennek a határozott programnak a megvalósítása a tagállamok feladata volt. A folyamatok azonban nagyon eltérő mértékben haladtak. Ezt állapította meg a Bizottság a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek címzett 2007. január 10-i közleményében,[16] amelyben kijelentette, hogy bár „a belső energiapiac alapvető elveit jogi keret rögzítette, kiépült az intézményi struktúra, és megvannak a szükséges eszközök, […] sok tagállamban még mindig nem létezik valódi verseny. A fogyasztóknak sok helyütt nincs lehetőségük másik szolgáltató választására," és általában még nem alakult ki a szabad piacba vetett magas szintű bizalom.[17]

13 – A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1996. december 19-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 27., 20. o.; *magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 3. o.*).

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

15 – A 2003/54/EK irányelv 21. cikke és a 2003/55/EK irányelv 23. cikke.

16 – Közlemény a földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeni lehetőségeiről (COM (2006) 841 végleges).

17 – Sőt, ahogy azt Peter D. Cameron jelezte, „az energiapiacok liberalizációjával járó előnyök most nem annyira nyilvánvalóak, mint amilyennek korábban tűntek: az árak csökkenése a liberalizációnak nem szükségszerű velejárója, ahogy az állami beavatkozás csökkenése sem; a szolgáltatók meglévő kereskedelmi hatalma nőtt, és az új szereplőknek a villamos energia és a földgáz piacára történő belépésére várni olyan, mint »Godot-ra várni«" (Cameron, P., *Legal aspects of EU energy regulation. Implementing the New Directive on Electricity and Gas Across Europe,* Oxford University Press, 2005, 36. o.).

29. A liberalizáció folyamatának hiányos jellege ismeretében a Bizottság elfogadta a „harmadik energiacsomagot", célul tűzve ki a hatályos szabályozás hiányosságainak csökkentését. A csomag javaslatot tartalmazott a 2003/55/EK irányelv módosítására, kitűzve például a termelési, elosztási és hálózatüzemeltetési tevékenységek tényleges elválasztását.[18]

30. A Bizottság véleménye szerint a gáz (és a villamos energia) árába történő beavatkozás az energiaszektorban zajló tényleges verseny hiányának egyik oka, és egyúttal egyik következménye is. Egyrészt az utóbbi irányelvek átültetése során feltárt legfőbb hiányosságok között a Bizottság felsorolja a „szabályozott árakat, amelyek akadályozzák az új piaci szereplők színre lépését".[19] Másrészt hozzáteszi, hogy ezekkel a rendellenességekkel „a hagyományos villamosenergia- és földgázszolgáltató vállalatok szinte mind meg tudják tartani domináns pozíciójukat," emiatt „a legtöbb tagállam szigorúan felügyeli a végfelhasználói villamosenergia- és földgázárakat, és ez gyakran igen erősen korlátozza a versenyt".[20]

31. A nyitott energiapiacok szabályozott árakkal együttes jelenléte meglehetősen gyakori az Unió tagállamaiban; a Bizottság 2008. április 15-i jelentésében[21] elismeri, hogy „ez figyelhető meg a gázpiacok egyharmadában [...] és a villamosenergia-piacok legalább felében. Az árszabályozást alkalmazó tagállamokban a szabályozás nem korlátozódik a kisfogyasztókra: akár az összes fogyasztói szegmensben nyújtható szabályozott árú szolgáltatás."

32. A leírt helyzet megegyezik az olasz földgázágazat helyzetével. Az olasz kormány írásbeli észrevételeiben foglaltak szerint a földgáz nemzeti piacán az Eni tölt be vezető szerepet; a vállalkozás rendelkezik a földgáz importjának monopóliumával és a szállítási hálózat legnagyobb részével, a földgáz előállításában abszolút erőfölényben van, és vezető nagykereskedő. A verseny nagykereskedelmi piacon tapasztalható hiánya a kiskereskedelmi piacon is lehetővé tette a – gyakran az elosztó hálózat működtetőivel vertikálisan integrált – helyi monopóliumok kialakulását. Ebben a helyzetben az új szolgáltatók

18 – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 2003/55/EK irányelv módosításáról (COM (2007) 529 végleges).

19 – A fent hivatkozott 2007. január 10-i közlemény 1.3. pontja.

20 – A már hivatkozott 2007. január 10-i közlemény 1.4. pontja.

21 – Jelentés a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a belső gáz- és villamosenergia-piac létrehozása terén elért haladásról (COM (2008) 192 végleges).

belépése rendkívül nehéz: elsősorban azért, mert a gázt az Enitől kell megvásárolniuk, amely a számára megfelelő feltételeket erőlteti rájuk, minimálisra csökkentve az esetleges haszonkulcsukat, másodsorban azért, mert helyi szinten nehéz vertikálisan integrált szereplőkkel versenyezni.

B – *A szolgáltató által alkalmazott árak szabályozása a versenyt nélkülöző helyzetben*

33. Ezek a körülmények a kőolajtermékek világpiaci árának emelkedésével együtt az itt tárgyalt intézkedésre ösztönözték az olasz hatóságokat. Annak megakadályozása érdekében, hogy a nyersanyagköltség növekedése hátrányosan érintse a fogyasztókat, úgy döntöttek, hogy a háztartási fogyasztók tekintetében 2007. július 1-jét, a 2003/55 irányelv által az olasz földgázpiac teljes liberalizációjára előírt időpontot követően is fenntartják az Autorità per l'energia elettrica e il gas jogosultságát a földgázellátás „referenciaárainak" meghatározására.

34. A 2007. augusztus 3-i olasz törvény 1. cikkének (3) bekezdése így jellemzi az ellentmondásos jogkört:

1) Referenciaárakat határoz meg a gázszolgáltatók számára, amelyeket a vállalkozások „kötelesek saját kereskedelmi ajánlataikba beilleszteni, figyelembe véve a különböző differenciált díjszabások és időzónák közötti választás lehetőségét".

Az alapeljárás feleinek és az olasz kormánynak az e kötelezettség alkalmazási körével kapcsolatban feltett kérdésre adott válaszukban ez előbbiek tagadják, hogy a hivatkozott „referenciaárak" pusztán tájékoztató jellegűek lennének. Azt állítják, hogy a földgázpiaci vállalkozások a gyakorlatban nem tudnak fogyasztóik számára az Autorità által meghatározottól eltérő vagy annál előnyösebb árakat kínálni, és a „referenciaárak" az európai átlag alatt vannak. Ha összeadjuk azon fogyasztók nagy számát, akiknek vonatkozásában ezeket a védett árakat kell felajánlani és alkalmazni, az alapeljárás fellebbezői szerint az eltérő árak alkalmazásának lehetősége tisztán elméleti.[22]

2) Az említett „referenciaárakat" a „szolgáltatás tényleges költségei" figyelembevételével számítják ki. Az eljárás során

22 – A Federutility 2009. július 31-i írásbeli észrevételeinek 7–9. pontja és a Sorgenia 2009. július 31-i észrevételeinek 1. pontja.

szerzett információk alapján az Autorità által meghatározott gazdasági feltételek négy tényezőből származtathatók: az elosztás ára; a szállítás és tárolás ára; egy, a kiskereskedelmi értékesítés függvényében változó összeg, valamint egy, a nyersanyagbeszerzés költségeitől függően változó összeg, utóbbi költségekbe beleértve a nagy tételben történő gázvásárlás költségeit is. A jelen ügy tárgyát képező jogvita tárgya ez utóbbi összeg kiszámítása, ugyanis a nagykereskedelmi piaccal ellentétben, ahol a földgáz ára a kőolajtermékek árait követi, a kiskereskedelmi értékesítés árait olyan „védzáradék" óvja, amellyel az Autorità megakadályozza, hogy a nyersanyag teljes árát áthárítsák, amikor az nagyon magas. Ily módon a gázszállítóknak olyan árat kell számlázniuk a fogyasztóik felé, amely nem fedezi a nyersanyag teljes költségét. Annak érdekében, hogy az intézkedés gazdaságilag ne kizárólag ezeket a vállalkozásokat sújtsa, az Autorità a nagykereskedőket arra kötelezte, hogy újratárgyalják a gázértékesítési szerződéseket.[23]

3) Ami a „referenciaárak" alkalmazási körét illeti, a rendelettörvény 1. cikkének (3) bekezdése egyedül azt tartalmazza, hogy azok „a lakossági fogyasztókra" alkalmazandók. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat a fogyasztók e kategóriáját „bizonytalannak" minősíti; ezzel szemben a Bizottság szerint a „referenciaárakat a központi fűtéssel ellátott épületekben élő családokra és az ezekben található otthonokra kell alkalmazni, ahol az éves fogyasztás nem éri el a 200 000 köbmétert."

Pontosabban, az alapeljárásban részt vevő felek és az olasz kormány 2009 júliusában előterjesztett válaszai, valamint a tárgyaláson tett szóbeli nyilatkozatok világossá teszik, hogy a „referenciaárak" a fogyasztók két csoportját érintik:

a) Azokat a végső fogyasztókat, akik – mivel már 2003. január 1-jét megelőzően feljogosított fogyasztónak minősültek (vagy azért, mert az éves gázfogyasztásuk a 200 000 köbmétert meghaladta, vagy egyéb okból) – még nem kötöttek új gázellátási szerződést.

b) Azokat a végső fogyasztókat, akiknek az éves gázfogyasztása nem éri el az említett 200 000 köbmétert.

23 – Ezzel kapcsolatban lásd a Sorgenia írásbeli észrevételeinek 5. és 6. oldalát.

Az alapeljárás fellebbezői a tárgyaláson és 2009. júliusi beadványaikban azt állították, hogy a végső fogyasztók mindkét kategóriája egyaránt lehet magánszemély és vállalkozás, a jogi személyek kizárása nélkül.[24] Az Autorità 64/09 sz. határozatára hivatkoznak, amelynek 4. cikke a védett árakat kiterjeszti a tulajdonosi közösségekre, akkor is, ha a fogyasztási hely jogosultja a tulajdonosi közösség kezelői feladatait ellátó jogi személy. Ennek ellenére a 64/09 sz. határozat 5. cikke kiemeli, hogy azok a végső fogyasztók, akik nem kötöttek új szerződést, és nem magánszemélyek, 2009. szeptember 30-ig vagy 2010. szeptember 30-ig élvezik a védelmet, amennyiben éves fogyasztásuk nem haladja meg a 200 000 köbmétert.

Ezzel szemben az olasz kormány azzal védekezik, hogy a „referenciaárak" kizárólag a magánszemélyekre vonatkoznak.

4) A rendelettörvénynek az olasz parlament által jóváhagyott változata átmeneti jelleggel jogosítja fel az Autoritàt az árszabásra, módosítva a rendelettörvény eredeti megfogalmazását, amely ezt nem említette.

A fellebbező vállalkozások a tárgyaláson azzal érveltek, hogy az árszabási jogosultság említett átmeneti jellege nem megfelelő, mivel nem állapítottak meg végső határidőt e jog gyakorlására. Ezzel kapcsolatban a 2009. július 23-i 99. sz. törvényre hivatkoztak, amely álláspontjuk szerint általános szabályozói hatáskört ruház az Autoritàra, mindenféle időbeli korlátozás nélkül.

5) Végül az olasz jogalkotó hozzáteszi, hogy a „referenciaárak" definíciója szerint azok a „közszolgálati kötelezettségek keretében" jelennek meg, „az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó közösségi rendelkezések biztosítása céljából".

35. A Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a földgázéhoz hasonló, liberalizált, de a valós versenyt nélkülöző piacon történő állami beavatkozás sérti-e a 2003/55 irányelv 23. cikkét, vagy az a 3. cikk hatálya alá tartozhat-e. Következésképpen mindkét feltevést meg kell vizsgálni.

24 – A Federutility 2009. július 31-i írásbeli észrevételeinek 12. és 13. pontja és a Sorgenia 2009. július 31-i észrevételeinek 2. pontja.

VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata

A – *A 23. cikk és az árak liberalizációja*

36. A 2003/55 irányelv által célul tűzött szabad földgázpiac kialakítása során a teljes liberalizációt kell megvalósítani.

37. A közösségi jogalkotó hamar megértette, hogy a nyitásnak fokozatosan kell végbemennie. Kiindulópontul az erősen szabályozott, szigorúan nemzeti és gyakran monopolisztikus piacok szolgáltak.[25] A kihívás az egységes, európai és teljesen szabad piaccá történő átalakításukban állt, mely piacon minden fogyasztó a választása szerinti értékesítőtől tudja megvásárolni a földgázt. A 98/30 irányelv bátortalan, előkészítő jellegű lépését követte a 2003/55 irányelv 23. cikke, amely fokozatosan megvalósítandó ütemtervet hirdet, mindaddig, amíg minden fogyasztó – vagyis minden háztartási fogyasztó – a feljogosított fogyasztókéval azonos státuszú nem lesz.[26]

38. A cél elérésére meghatározott határidő 2007. július 1-je volt. A cél megvalósítása megkövetelte a földgáz piacán folyó versenyt akadályozó korlátok megszüntetését, amelyek magukban foglalták az árakba történő – a befektetéseket korlátozó – beavatkozásokat is. Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat, hogy „gondoskod[ja]nak arról, hogy a földgázipari vállalkozásokat ennek az irányelvnek az elvei szerint működtessék […], azzal a céllal, hogy versenyző, biztonságos és környezeti szempontból fenntartható földgázpiac alakuljon ki".

39. Az irányelv és az annak hátterében álló, egyértelmű liberalizációs törekvés értelmében nehéznek tűnik amellett érvelni – ahogy azt írásbeli észrevételeiben Lengyelország teszi –, hogy az áraknak a kereslet és a kínálat általi meghatározása nem elengedhetetlen feltétele a legmegfelelőbb szolgáltató kiválasztásához fűződő jog biztosításának. Valójában sem a 23. cikk, sem az irányelv egyéb rendelkezése nem kötelezi kifejezetten arra a tagállamokat, hogy az ellátás árait hagyják a piac törvényei által meghatározni, és – elméletileg – semmi nem akadályozza meg annak megkérdőjelezését, hogy ez az intézkedés a fogyasztó számára minden esetben előnyös-e.

40. Említésre méltó viszont, hogy a közösségi jogalkotó biztosítja, hogy a szabályozó hatóságok jóváhagyják a gáz szállításának és elosztásának tarifáit (az irányelv 25. cikkének (2) bekezdése), ugyanakkor a közszolgáltatási kötelezettségek körében kivételes esetnek

25 – Nem ritkán állami monopóliumokkal.

26 – Az irányelv 2. cikke értelmében.

tekinti az árak meghatározását a vállalkozások számára (a 3 cikk (2) bekezdése).

B – *A 3. cikk és a közszolgáltatási kötelezettségek*

41. A piac liberalizációja ugyanakkor nem zár ki a földgáz eladási árába való mindenfajta beavatkozást. Az irányelv hivatkozott 3. cikke számos lehetőséget kínál a tagállamok számára az ebben a körben történő beavatkozás jogszerűvé tételére.

42. Először is, a 3. cikk (2) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat, hogy „a földgázágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előír[ja]nak […] közszolgáltatási kötelezettségeket" az ellátás árával összefüggésben. Másodszor, a 3. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak a végső fogyasztók védelmére és különösen a védelemre szoruló fogyasztók védelmére, magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítva.

43. Mindkét bekezdés a 2003/55 irányelv többes célját tükrözi: szabad földgázpiac létrehozását a vállalkozások, és egyidejűleg a fogyasztók érdekei védelmében. Liberalizáció – de nem minden áron történő liberalizáció – a magánszemélyek részére, ami bizonyos szintű szabályozást követel meg, ha a piac nem működik megfelelően. A közszolgáltatási kötelezettségek e kivételes állami beavatkozás kialakításának eszközéül szolgálnak a 2007. július 1-én lejárt határidőt követően is.

44. A második energiacsomag elfogadásakor a módszert már széles körben kipróbálták. Az állami monopóliumok[27] megszüntetését követően, az ágazatnak a piac törvényeinek való alávetése után is fennmaradtak bizonyos közérdekű szükségletek. E célból a közösségi jogalkotó megvizsgálta a közszolgálati és egyetemes szolgáltatási kötelezettségek előírásának lehetőségét az olyan elsőként liberalizált ágazatokban, mint a postai, a közlekedési vagy a telekommunikációs ágazat. A Bíróság különös figyelemmel kezelte ezeket a főszabálytól történő eltéréseket, különösen a finanszírozásukat, amellyel összefüggésben kijelentette, hogy azok a támogatások, amelyeket a közszolgáltatási kötelezettségek miatt „kompenzációként" fizetnek, nem jelentenek állam által nyújtott támogatást[28], és nem sértik a Szerződést, ha bizonyos feltételeknek megfelelnek.[29]

27 – Amelyekről, ahogy azt Jones, C.W. írja, *EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market,* második kiadás, Leuven: Caléis & Castells, 2006., 223. o., „azt feltételezték, hogy mindig közérdekből cselekszenek".

28 – Az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése értelmében.

29 – A C-280/00. sz. Altmark-ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7747. o.) 84–95. pontja. A C-34/01–C-38/01. sz. Enirisorse egyesített ügyekben 2003. november 27-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14243. o.) az előző ítéletben kifejtett feltételeket olyan ügyre alkalmazta, amelyben egy részben állami cég által beszedett kikötői illeték természetét vitatták. Az Altmark-ügyet megelőzően a C-53/00. sz. Ferring-ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-9067. o.) azokat a tényezőket részletezte, amelyek elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy egy közszolgáltatást nyújtó vállalkozás által élvezett adómentesség megfeleljen az EK-Szerződésnek.

45. A 2003/55 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése a gázpiac megszervezésének eszközei közé helyezi ezt a műveletet, megengedve a tagállamoknak, hogy a gázszolgáltatókat bizonyos terhekkel sújtsák, amennyiben ez elengedhetetlen azon „általános gazdasági érdek[re]" tekintettel, amelynek terjedelmét konkrétan nem határozta meg.[30]

46. Az irányelv e határozatlansága széles mozgásteret enged, amelyet a közösségi jogalkotó a tagállamokra ruházott. Ezt erősíti meg a (27) preambulumbekezdés, amely bizonyos „közös minimális normák" megállapítására hivatkozik a közszolgáltatás követelményeinek teljesítésére vonatkozóan: olyan legalacsonyabb szintre, amely „tekintetbe [veszi] a fogyasztóvédelmi célokat, az ellátás biztonságát, a környezetvédelmet és a verseny azonos szintjét minden tagállamban", amelyet az egyes országok sajátosságai fényében kell értelmezni, „az adott országokra jellemző körülmények és a közösségi jog tekintetbevételével".

47. Ráadásul a tagállamok szabadsága ebben a vonatkozásban nem abszolút, mivel az irányelv 3. cikkének 6. bekezdése olyan ellenőrzést irányoz elő, amely alapján a „tagállamok […] minden olyan intézkedésről, amelyet a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése érdekében hoztak – beleértve a fogyasztóvédelmet és a környezetvédelmet is –, valamint azok belföldi és nemzetközi versenyre gyakorolt lehetséges hatásairól" tájékoztatják a Bizottságot az irányelv átültetésekor. A tagállamoknak ezt követően kétévenként kell tájékoztatniuk a Bizottságot a bevezetett módosításokról.[31]

30 – Az irányelv arra szorítkozik, hogy a közszolgáltatási kötelezettségeket a fenti érdek szolgálatában határozzák meg, és azok „a biztonságra, az ellátás biztonságát is beleértve, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre, beleértve az energiahatékonyságot és az éghajlat védelmét, vonatkoznak". Egyesek az „általános gazdasági érdek" tényezőinek *numerus clausus* jegyzékét alkalmasnak minősítették az állami beavatkozás jogszerűvé tételére (Geldhof, W. és Vandendriessche, F. „Chapter 1: European Electricity and Gas Market Liberalisation. Background, Statuos, Developments", *EU Energy Law and Policy Issues*, szerk. Delvaux B., Hunt, M. és Talus, K., Euroconfidentiel, 48. o., mely Jones, C.W.-re utal, im. 230. o.). Megítélésem szerint ezzel szemben a rendelkezés nem a közszolgáltatási kötelezettségek megállapítását ösztönző körülmények listáját sorolja fel, hanem azokat a tevékenységi területeket, amelyekben az említett közszolgáltatási kötelezettségek meg tudnak jelenni, noha a két megközelítés szorosan összekapcsolódik. Az irányelv 3. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok meghatározhatnak közszolgáltatási kötelezettségeket a földgáz eladási ára tekintetében, de ennek egyszerű említése nem elégséges. Minden esetben meg kell vizsgálni, hogy az megfelel-e az általános gazdasági érdeknek.

31 – A Bizottság törekedett az irányelv követelményeit egy kötelező erővel nem bíró feljegyzésben pontosítani, amely részben a tagállamok által közölt közszolgáltatási kötelezettségek előzetes ellenőrzése során alkalmazható („Note de la DG Energie et Transports sur les Directives 2003/54/CE et 2003/55/CE du marché intérieur de l'électricité et du gaz natural. Document n'engageant pas la Commission", elérhető a http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/doc/notes_for_implementation_2004/public_service_obligations_fr.pdf oldalon). A Bizottság ellenőrzési tevékenységben betöltött szerepének megerősítése érdekében a harmadik energiacsomag azt irányozza elő, hogy a Bizottság fogadjon el iránymutatásokat az irányelv 3. cikkének végrehajtására (a korábban hivatkozott, a 2003/55/EK irányelv módosításáról szóló javaslat 3. cikkének (4) bekezdése, amely egy új (7) bekezdést emel a 2003/55/EK irányelv 3. cikkébe).

48. Továbbá, maga az irányelv is tartalmaz néhány jól körülírt szabályt a közszolgáltatási kötelezettségek előírására vonatkozóan, miszerint azok:

– megfelelnek az „általános gazdasági érdeknek";

– a Szerződés vonatkozó rendelkezéseit teljes mértékben tiszteletben tartják – különös tekintettel annak 86. cikkére;

– világosan meghatározottak, átláthatók és ellenőrizhetők;

– megkülönböztetéstől mentesek; és

– garantálják a nemzeti fogyasztókhoz való hozzáférés egyenlőségét az Európai Unió földgázipari vállalkozásai számára.

49. Az Autorità per l'energia elettrica e il gas árszabási jogosultságának a jelen ügyben vitatott létjogosultsága ezeknek a követelményeknek a betartásától függ, amit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia, az irányelv Bíróság általi értelmezésének megfelelően.[32]

50. Érdemes tehát egyaránt megvizsgálni az „általános gazdasági érdek" fennállását (C), az EK-Szerződés, különösen annak 86. cikke tiszteletben tartását (D) és a hátrányos megkülönböztetés hiányát (E).

C – *A méltányos árak szükségessége mint az „általános gazdasági érdek" oka*

51. Az „általános gazdasági érdek" fennállásának kérdése a közszolgáltatási kötelezettség igazolása szempontjából az első ellentmondásos pont a jelen ügyben.

52. Amint azt a Bizottság írásbeli észrevételeiben helyesen jelzi,[33] az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének kettős hivatkozása a

32 – Az irányelv 3. cikkének (6) bekezdése alapján ezeket az intézkedéseket be kell jelenteni a Bizottságnak, amit az olasz kormány felszólításra meg is tett (a Bizottság írásbeli észrevételeinek 42. pontja).

33 – A 38. pont.

Szerződés 86. cikkére és az „általános gazdasági érdekre" azt jelenti, hogy az abban szereplő kötelezettségek megfelelnek az „általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat" nyújtó vállalkozásokkal szemben a Szerződés hivatkozott cikke által előírt követelményeknek.[34]

53. A Bíróság az általános gazdasági érdek fennállását már nagyszámú és sokféle szolgáltatás kapcsán megállapította, például a víz-,[35] a gáz-[36] és a villamosenergia-ellátás,[37] a küldemények felvétele és belföldi kézbesítése,[38] veszteséges légitársaságok üzemeltetése,[39] mentőautóval végzett szállítás[40] vagy a gyógyszer-nagykereskedők tevékenysége[41] területén is, hogy csak néhány példát említsek. Nehéz ezekből az ítéletekből[42] egységes és pontos fogalmat alkotni. Az irányelv, a Szerződés és az ítélkezési gyakorlat a piac és a szabályozás, a verseny és a közérdek ellentmondásai közti egyensúly elvéből merítenek, álláspontom szerint egyetértve abban, hogy a tagállamokra hárul azoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak a meghatározása, amelyeket meg kívánnak védeni, anélkül hogy sértenék a közösségi intézményeknek (különösen a Bíróságnak) az ilyen döntések ellenőrzésére és a túlkapások megakadályozására vonatkozó hatáskörét.[43]

54. Ha közös elemeket próbálunk keresni, akkor a híres Rolland-törvényekre kell emlékeznünk, amelyek közvetetten megjelennek a Corbeau-ügyben,[44] valamint a Commune d'Almelo és társai ügyben[45] hozott ítéletekben

34 – Az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások" kifejezés azokra a gazdasági jellegű szolgáltatásokra utal, amelyeket egy tagállam közérdekből bizonyos kötelezettségeknek vet alá (Szyszczak, E., *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*, Ed. Hart, 2007, 211. o.). Az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének megfogalmazásából Laget-Annamayer szavaival élve a „közszolgáltatás francia fogalmának és az »általános gazdasági érdekű szolgáltatás« közösségi jogi fogalmának" keresztezése következik. (Laget-Annamayer, A., *La régulation des services publics en réseaux. Télécommunications et électricité*, Ed. Bruylant, Brüsszel, 2002, 98. o.).

35 – A 96/82–102/82., 104/82., 105/82., 108/82. és 110/82. sz., NV IAZ International Belgium és társai egyesített ügyekben 1983. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1983., 3369. o.).

36 – A C-159/94. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5815. o.).

37 – A C-393/92. sz., Commune d'Almelo és társai ügyben 1994. április 27-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1477. o.).

38 – A C-320/91. sz. Corbeau-ügyben 1993. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-2533. o.), a C-147/97. sz. Deutsche Post ügyben 2000. február 10-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-825. o.) és a C-340/99. sz. TNT Traco ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-4109. o.).

39 – A 66/86. sz., Ahmed Saeed Flugreisen és Silver Line Reisebüro ügyben 1989. április 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 803. o.).

40 – A C-475/99. sz. Ambulanz Glöckner ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8089. o.).

41 – A hivatkozott Ferring-ügyben hozott ítélet.

42 – Egyébként mindegyik kizárólagos és különleges jogokkal rendelkező vállalkozásokra hivatkozik, nem pedig olyan jogalanyokra, amelyek liberalizált ágazatokban működnek, vagy amelyekre közszolgáltatási kötelezettségeket szabtak ki. A jelen ügyre történő alkalmazásuk így ezen a sajátos összefüggésen alapul, amely eddig nem merült fel a bírósági gyakorlatban.

43 – Ez a megfontolás húzódik meg az EK 16. cikk mögött is, amelynek értelmében „A[z EK] 73., 86. és 87. cikk sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, a Közösség és a tagállamok saját hatáskörükben és e szerződés alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését." Ezt a rendelkezést az Amszterdami Szerződéssel iktatták be a stratégai ágazatok teljes liberalizációja során, „bizonyos szociális területeken tapasztalható, az európai szintű liberalizációtól való eltérés miatti mély aggodalom eredményeként" (Sarmiento, D., „La recepción en el derecho de la Unión Europea y en su jurisprudencia de las técnicas de regulación económica", *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, dir. Muñoz Machado, S. és Esteve Pardo, J., Ed. Iustel, Fundación Ortega y Gasset, 2009, 259. o.).

44 – A fent hivatkozott ítélet 15. pontja.

45 – A fent hivatkozott ítélet 48. pontja. Ugyanide sorolható a C-159/94. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5815. o.) 57. pontja.

az általános gazdasági érdekű szolgáltatás körülményeinek részletezésekor: megszakítatlan (folyamatosság), valamennyi fogyasztóra és a teljes területre kiterjedő szolgáltatás (egyetemesség) egységes tarifák és azonos minőség alkalmazásával, tekintet nélkül az egyéni helyzetekre és az egyes ügyletek gazdasági megtérülésének fokára (egyenlőség).

55. Folyamatosság, egyetemesség és egyenlőség. Ezekhez a klasszikus szabályokhoz manapság hozzá szokás venni az átláthatóságot és a szolgáltatás gazdasági elérhetőségét. Tehát a 2003/55 irányelv bevezeti a gázellátásba a folyamatosságot, az egyetemességet és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát,[46] ugyanakkor igyekszik megvédeni a fogyasztók azon jogát, hogy „meghatározott minőségű földgázhoz méltányos áron jutha[ssa] nak hozzá" ((26) preambulumbekezdés). Innen ered az ellátás árába történő beavatkozás lehetősége, amely az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében fogalmazódik meg.

56. A fenti előzményekből levezethető, hogy a nem kívánt és aránytalan, a fogyasztók érdekeit sértő áremelések elkerülése olyan „általános gazdasági érdek", amely az irányelvben foglalt többi feltétellel együttesen igazolja a földgázellátás tarifáiba történő állami beavatkozást.

D – *Az arányosság tesztje és a közösségi érdekek figyelembevétele*

57. A második feltétel a Szerződés és különösen annak 86. cikke maradéktalan tiszteletben tartására összpontosít.

58. Nagy jelentőséggel bír az EK 86. cikk (2) bekezdése, amely – mint arra az ítélkezési gyakorlat is rámutatott – arra irányul, hogy „a tagállamok ahhoz fűződő érdekeit, hogy a közszféra egyes vállalkozásait a gazdaság- vagy adópolitika eszközeként vegyenek igénybe, összeegyeztesse a Közösségnek a versenyszabályok tiszteletben tartásához és a közös piac megóvásához fűződő érdekeivel".[47]

59. A rendelkezés értelmében „az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások" olyan mértékben tartoznak a szerződés szabályai,

46 – Ezt a 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségek jegyzéke és a „végső szolgáltató" kijelölésének lehetősége (a 3. cikk (3) bekezdése) igazolja.

47 – A C-202/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1991. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1223. o.) 12. pontja.

különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását; a kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.

a) Az ítélkezési gyakorlat

60. Erre tekintettel most először is azt kell vizsgálni, hogy a gázellátás tarifáiba való beavatkozás a „méltányos árak" biztosításának elengedhetetlen eszköze-e (az ún. arányossági teszt); másodszor pedig azt, hogy ez a lehetőség sérti-e a „Közösség érdekeit".

62. A Sacchi-ügyben hozott ítélet növekvő várakozást eredményezett e cikkel kapcsolatban, a tagállamokat kötelezve annak bizonyítására, hogy a szabad verseny orvosolhatatlanul akadályozza a szóban forgó jogalany számára előírt feladat megvalósítását.[48] Később a Höfner-ügyben hozott ítélet kifejtette, hogy a Szerződéssel nem ellentétes egy munkaügyi hivatalra ruházott feladat, „ha az ebben a vonatkozásban nincs felkészülve a piac igényének kielégítésére" és tűri, hogy más társaságok a monopóliumának sérelmére cselekedjenek.[49]

1. Az arányosság vizsgálata

61. A hivatkozott rendelkezés azon része, amelynek értelmében a piac szabályai alóli kivétel sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozhatja az általános gazdasági érdek szolgálatában végzett feladatok végrehajtását, bevezeti az úgynevezett „arányossági tesztet", az EK 86. cikk (2) bekezdésének kulcsát, amely megkönnyíti a rendelkezés alkalmazási körének meghatározását.

63. Azonban a fent hivatkozott Corbeau-ügyben hozott ítéletig az arányosság elve nem jelent meg a Bíróság indokolásában. A Corbeau-, majd később a szintén hivatkozott Commune d'Almelo és társai ügyben elfogadhatónak minősítették a piac szabályai alóli kivételt a szolgáltatás „gazdasági egyensúlyának" biztosítása érdekében, a nyereséges illetve veszteséges tevékenységek relatív súlya szerint.

48 – A 155/73. sz. Sacchi-ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1974., 409. o.). Ezzel kapcsolatban lásd a fent hivatkozott Ahmed Saeed és Silver Line Reisebüro ügyben hozott ítéletet.

49 – A C-41/90. sz., Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.) 25. pontja.

64. Később három, Hollandiával, Olaszországgal és Franciaországgal[50] szemben az energiaimportra és -exportra vonatkozó kizárólagos jogokkal kapcsolatban hozott ítélet további elemeket határozott meg. Egyrészt az EK 86. cikk keretében az arányosságra hivatkoztak, annak (2) bekezdésére utalva, amely „lehetővé teszi a valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítésével megbízott vállalkozás részére [...] kizárólagos jogok tagállam általi nyújtásának igazolását, amennyiben a kitűzött feladat teljesítése csak ilyen jogok nyújtásával biztosítható, és ez nem veszélyezteti a Közösség érdekével ellentétes mértékben a kereskedelem fejlődését”.[51] Másrészt hozzátették, hogy a Szerződés rendelkezéseinek megkerüléséhez elégséges, ha „jogilag vagy ténylegesen akadályozott a vállalkozásra bízott sajátos feladatok végrehajtása. Nem szükségszerű, hogy a vállalkozás fennmaradása fenyegetve legyen”,[52] és bár a bizonyítási teher az érintett tagállamon nyugszik, nem követelhető annak bizonyítása, hogy „semmilyen más elképzelhető intézkedés nem tudná ugyanazt a célt ugyanolyan feltételekkel biztosítani”.[53]

65. Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy csak akkor kell a versenyszabályokat az EK 86. cikk alapján figyelmen kívül hagyni, amikor ez a szóban forgó általános gazdasági érdekű feladat ellátásához elengedhetetlen; e körülmények értékelése a tagállamokra hárul, saját nemzeti politikájuk szerint és a Szerződés rendelkezéseinek tiszteletben tartása mellett.

b) Az ellenkező esetre történő alkalmazás

66. Az olasz kormány rendelettörvény útján saját nemzeti szabályozó hatóságát ruházta fel a földgázellátás tarifáiba való beavatkozás jogosultságával, a földgáz nemzeti piacán folyó tényleges verseny hiányára és a kőolajtermékek világpiaci árának emelkedésére hivatkozva.

67. Álláspontom szerint a leírthoz hasonló konjunktúra esetlegesen veszélyeztetheti a méltányos áron folyó gázellátáshoz fűződő „általános gazdasági érdek” megvalósítását, jogszerűvé téve a piaci törvények szabad játékába való állami beavatkozást.

68. A Bizottság a már hivatkozott 2007. január 10-i közleményében elismeri, hogy

50 – A C-157/94. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5699. o.), a C-158/94. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5789. o.) és a C-159/94. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5815. o.). Egy Spanyolország ellen indított negyedik, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet a Bíróság elutasított (a C-160/94. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-5851. o.]).

51 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 32. pontja, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 43. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 49. pontja.

52 – A Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 43. pontja és a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 59. pontja. Lásd még a TNT Traco ügyben hozott mindhárom hivatkozott ítélet 54. pontját és a C-162/06. sz., International Mail Spain ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-9911. o.) 35. pontját.

53 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 58. pontja, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 54. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 101. pontja.

„[a]z eddigi tapasztalatok a nagykereskedelmi energiaárak nagyfokú változékonyságáról tanúskodnak. Ez felveti azt a kérdést, hogy a végfogyasztókat, közöttük a támogatásra szorulókat, ki kell-e tenni az ilyen ingadozásoknak, és ha igen, milyen mértékben". Ezzel az aggodalommal teszi hozzá, hogy „[n]oha az árellenőrzés miatt a fogyasztók nem képesek alkalmas árjelzések útján tájékozódni a jövőbeli költségekről, bizonyos körülmények között, például a valódi versenypiac kialakításának átmeneti szakaszában a fogyasztók védelme céljából, szükség lehet célzott árszabályozásra". Tehát „az árszabályozásnak kiegyensúlyozottnak kell lennie, azaz nem akadályozhatja a piacnyitást, nem tehet hátrányos megkülönböztetést az uniós energiaszolgáltatók között, nem súlyosbíthatja a verseny torzulását, és nem korlátozhatja az értékesítést".[54]

69. Tehát a beavatkozásnak az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie, ami az ítélkezési gyakorlat alapján feltételezi, hogy nem szabad túllépni az „általános gazdasági érdekű" cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges mértéket, amely cél a jelen ügyben az árak mérséklése volt. Az említett arányossági teszt elvégzéséhez az alábbi, a hivatkozott ítélkezési gyakorlatból levezethető tényezők használatosak vezérfonalként:

54 – 2.6.2. pont.

i) Átmenetiség és alkalmazhatóság

70. Álláspontom szerint az intézkedés átmenetisége az első és legfőbb következménye az arányosság elvének, így a belső piac szabályai alóli kivétel okafogyottá válik, ha megváltozik a helyzet: ha a nagykereskedelmi piacon versenytársak jelennek meg, vagy ha stabilizálódnak az árak. Egy esetleges határozatlan idejű árszabályozói hatáskör így sérti ezt a rendelkezést,[55] azonban nem szükséges időpontot meghatározni a beavatkozási jogosultság lejáratára vonatkozóan. Továbbá, az új helyzethez történő alkalmazkodási képesség és az időszakonkénti naprakésszé tétel[56] pozitívan értékelendő szempontoknak tekinthetők.

ii) Tartalom

71. Másrészt mérlegelni kell a vizsgált intézkedés tartalmát. Így, ha az állami beavatkozás azt akarja elkerülni, hogy a földgáz végső fogyasztói által fizetendő összeg rendkívüli módon megemelkedjen a kőolaj árának emelkedése miatt, akkor az árnak ezen – a

55 – Valószínűleg ebben gyökerezik annak indoka, hogy a parlamenti elfogadás során hangsúlyozták az Autorità jogosultságának átmeneti jellegét.

56 – Az olasz kormány szerint ez negyedévente történik (írásbeli észrevételek 60. pontja).

nyersanyag vételárától függő – összetevőjére kell korlátozódnia.[57]

iii) Címzettek

72. Harmadszor, az arányosság megköveteli az állami döntés címzettjeinek korlátozását. A kereskedelmi fogyasztók (vagyis nem családok vagy „háztartási fogyasztók") vonatkozásában előírt tarifák meghaladnák a fogyasztói érdekek védelméhez fűződő célt, amely cél végső soron az állam piaci beavatkozását indokolja. Ez a jelen ügyben annak kérdéséhez vezetne, hogy a rendelettörvény által említett „háztartási fogyasztók" csoportja ilyen jellegű-e. Az alapeljárás fellebbezői és az olasz kormány a tárgyaláson kifejtették eltérő álláspontjukat e tekintetben. A nemzeti bíróság feladata meghatározni, hogy az olasz szabályozás és különösen az Autorità 64/09 sz. határozata szerint a tarifákra vonatkozó védelem a vállalkozásokra is alkalmazandó-e; amennyiben a válasz igen, úgy a beavatkozást aránytalannak, és így a közösségi joggal ellentétesnek kell tekinteni.

73. A Federutility, az Assogas és a Libarna kifogásolta továbbá a „referenciaáraknak" az irányelv 3. cikke (3) bekezdése szerinti „védelemre szoruló fogyasztók" csoportján túli kiterjesztését. A rendelkezés különös aggodalommal fordul a személyek e csoportja felé (később a periférikus elhelyezkedésű területeken élőket említi), de a fogyasztók védelmére vonatkozó általános kötelezettségvállalás keretén belül. Következésképpen, sem a (3) bekezdésből, sem az azt megelőző (2) bekezdésből nem következik, hogy a közszolgáltatási kötelezettségeknek mindig a társadalmi szolidaritáson kellene alapulniuk.

iv) Egyéb eszközökkel való összehasonlítás

74. Negyedszer, a lehetséges megoldások közül a szabad versenyt legkevésbé veszélyeztetőt kellene kiválasztani. Az ítélkezési gyakorlat ebben a kérdésben széles mozgásteret biztosít a tagállamoknak, amelyektől nem várható el az a lehetetlen bizonyítás, hogy „semmilyen más elképzelhető intézkedés nem tudná ugyanazt a célt ugyanolyan feltételekkel biztosítani".[58] Az Albany-ügyben hozott ítélet[59] például elutasította, hogy a hatóságok a versenyt kevésbé korlátozó megoldás felé hajoljanak.

57 – A Bizottság fenntartja, hogy ez történik Olaszországban (56. pont), ennek vizsgálata – a többi körülményhez hasonlóan – a nemzeti bíróság feladata.

58 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 58. pontja, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 54. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 101. pontja.

59 – A C-67/96. sz. Albany-ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5751. o.) 99. és 104. pontja.

75. A Federutility álláspontja szerint az olasz állam (a biztonságon és rendszerességen felül) az ellátás minőségét és árát védi a legvégső szolgáltató kijelölésével. Az olasz bíróság feladata annak megítélése, hogy a tarifákba történő beavatkozás és az (az irányelv 3. cikkének 3. bekezdésében meghatározott) egyetemes szolgáltatás azonos, vagy eltérő és kiegészítő célokat szolgál-e.

76. A 3. cikk (6) bekezdése alapján a Bizottság által végzett „benchmarking" felhasználható lenne az ilyen jellegű ellenőrzésre, az egyes tagállamok által alkalmazott intézkedések összehasonlításával. Az ilyen típusú összehasonlítást azonban a legnagyobb elővigyázatosság mellett kell végezni; maga az irányelv megköveteli, hogy „a közszolgáltatási kötelezettségeket nemzeti szinten lehessen értelmezni az adott országokra jellemző körülmények és a közösségi jog tekintetbevételével" ((27) preambulumbekezdés).

2. A „Közösség érdekeinek" sérelme

77. Az EK 86. cikk (2) bekezdése – a leírt arányossági teszt sérelme nélkül – biztosítja, hogy az alkalmazott intézkedés ne legyen olyan hatással a kereskedelemre, „amely ellentétes a Közösség érdekeivel".

78. A fentebb hivatkozott, 1997. október 23-i három ítéletben[60] a Bíróság a Bizottságra bízta ezen érdekek meghatározását. Azonban – amint arra Léger főtanácsnok a J.C.J. Wouters és társai ügyben[61] ismertetett indítványában figyelmeztet – ezek a döntések a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a bizonyítási teherre vonatkozó szabályokkal magyarázhatók. Egykori kollégámmal egyetértek abban, hogy a közösségen belüli kereskedelemnek az EK 86. cikk (2) bekezdése szerinti értelemben vett veszélyeztetése megítélése – a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések klasszikus fogalmával ellentétesen – annak bizonyítását feltételezi, hogy a kérdéses beavatkozás alapvetően megzavarta a belső piac működését.

79. A jelen ügyben az olasz bíróságnak azt kell tisztáznia, hogy az Autorità árakba való beavatkozása okozott-e ilyen zavart. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat azt sugallja, hogy „az olyan szabályozás, amelynek célja […] a nyersanyag költségeinek határok közé szorítása", negatív hatással van a szolgáltató szabad megválasztásának az irányelv által védett jogára. Azt is meg kell

60 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 69. pontja, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 65. pontja, és a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 113. pontja.

61 – A C-309/99. sz. ügyben 2001. július 10-én ismertetett indítvány (2002. február 19-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-1577. o.).

vizsgálni, hogy valós kár keletkezett-e, és hogy az intézkedés – amint azt állították[62] –, akadályozza-e a piacnyitást.

kedvező hatás mellett is. Ez a körülmény – és az intézkedés meghatározatlan hatálya – vezetett ahhoz, hogy a francia Conseil constitutionnel alkotmányellenesnek minősítette az olyan jogi rendelkezést, amely a „hagyományos piaci szereplők" számára kötelező tarifákat írt elő a villamosenergia- és a földgázellátás vonatkozásában.[63]

E – *A közszolgáltatási kötelezettségek hátrányos megkülönböztetéstől mentes jellege*

80. Az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján a gázipari vállalkozásokkal szemben előírt közszolgáltatási kötelezettségek nem eredményezhetnek hátrányos megkülönböztetést.

83. Tehát az intézkedés általános és hátrányos megkülönböztetéstől mentes alkalmazása sem biztosítja az egyenlőség elvét. Az Assogas ehhez hozzáteszi, hogy az Autorità határozatai eltérő bánásmódot eredményeznek a nagykereskedelmi tevékenységet folyató és az ilyen tevékenységet nem folytató gázszolgáltatók esetében: a minimális „referenciaárakat" mindkét csoport kénytelen elfogadni, ugyanakkor előbbieket semmi nem akadályozná meg abban, hogy a nyersanyag költségtöbbletét az utóbbiaknak történő értékesítés alkalmával rájuk hárítsa. A bírósági eljárásból kitűnik, hogy az Autorità megkísérelte enyhíteni e kiskereskedőket fenyegető veszélyt, a nagykereskedelmi szerződések újratárgyalását sürgetve.[64] Az Assogas álláspontja szerint a fenti szándék nem elégséges, mivel az Autorità magánjogi viszonyokba nem avatkozhat be. A kérdést előterjesztő bíróságnak tehát azt kell megvizsgálnia, hogy történt-e olyan megkülönböztetés, amely valós sérelmet okozott bizonyos földgáz-kiskereskedőknek.

81. A rendelkezés megfogalmazása arra törekszik, hogy a hivatkozott kötelezettségek az ágazat minden szereplőjére azonos módon vonatkozzanak, a verseny hiányának súlyosbítását elkerülendő.

82. Sértené az irányelvet, ha például a „referenciaárakat" kizárólag az erőfölényben lévő piaci szereplő vonatkozásában alkalmaznák, az ezzel együtt járó, versenyre gyakorolt

62 – A Federutility írásbeli észrevételeinek 62. pontja.

63 – A 2006. november 30-i 2006–543. sz. határozat. A Conseil constitutionnel kifejezetten ellenétesnek találta a közösségi irányelvek liberalizálási törekvéseivel az említett tarifákat a hagyományos piaci szereplők tekintetében, bármiféle közszolgáltatási indoklás nélkül. A döntéssel kapcsolatban lásd Schoettl, E., „Les problèmes constitutionnels soulevés par la loi relative au secteur de l'énergie", *Petites affiches,* 395e année (2006), 244. sz., 3–23. o.

64 – A Sorgenia által előterjesztett írásbeli észrevételek 6. oldala. Az újratárgyalást gazdaságilag ösztönző intézkedésekről van szó, amelyeket az Autorità 79/07 sz. határozata vezetett be; lásd az olasz kormány írásbeli észrevételeinek 22. és 23. pontját.

F – *Az irányelv 3. cikke (3) bekezdésének szerepe a jelen ügyben*

84. Míg az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján a közszolgáltatási kötelezettségek létesítése „általános gazdasági érdekből" egyszerűen a tagállamok feladata, a (3) bekezdésben a tagállamok általános kötelezettségvállalást tesznek, hogy „intézkedéseket hoznak a végső fogyasztók védelmére és a magas szintű fogyasztóvédelem érdekében".

85. Az említett (3) bekezdés jelen ügyre történő alkalmazásának lehetősége a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban észrevételeket előterjesztő felek több beadványában is felmerül, de azt – többé-kevésbé helytállóan – elutasítják.

86. Az alapeljárás felperesei közül egyesek azzal érvelnek, hogy a vitatott határozatokat nem teszi jogszerűvé a (3) bekezdés, mivel azok a fogyasztók valamennyi típusára kiterjednek, nem csak a „védelemre szorulókra". Ez az érv minden alapot nélkülöz, mivel a rendelkezés nem korlátozódik az ilyen személyekre, jóllehet kifejezetten megemlíti, hogy számukra külön védelmet kell biztosítani.

87. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy azok a határozatok, amelyeket a nemzeti kormányoknak az irányelv 3. cikkének (3) bekezdésére figyelemmel kell jóváhagyniuk, „nem közvetlenül az árszabási kötelezettségekre vonatkoznak, így figyelembe kell venni a (2) bekezdés különös szabályát."

88. A (3) bekezdés csak közvetetten utal a gázellátás árait érintő rendelkezésekre, és az általa hivatkozott A. melléklet írja elő, hogy a fogyasztókat tájékoztatni kell arról, hogy „joguk van a meghatározott minőségű, méltányos árú földgázzal történő ellátásra"(g) pont).

89. Az ellátás árába történő beavatkozás tehát pusztán jogosultság, amely nem a (3), hanem a (2) bekezdésből fakad.

90. A 3. cikk (3) bekezdése megerősíti a tagállamok jogosultságait, feljogosítva – egyúttal kötelezve – őket a gázpiachoz hasonló liberalizált piacokon történő beavatkozásra, amikor a fogyasztókat fenyegető, olyan valós veszélyt észlelnek, amelyet a (2) bekezdésben foglalt eszközökkel képtelenek elhárítani.

VII – Végkövetkeztetések

91. A fenti megfontolások alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Olaszország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„A 2003/55/EK irányelv 3. és 23. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a »tényleges verseny« feltételeinek hiánya által jellemzett piac sajátos helyzetére figyelemmel lehetővé teszi a földgázszolgáltatás olyan referenciaárainak adminisztratív úton történő meghatározását, amelyeket a háztartási fogyasztóknak készült kereskedelmi ajánlatokban fel kell tüntetni, amennyiben teljesülnek a 2003/55 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételek, így különösen, ha ez:

– általános gazdasági érdek szolgálatában, például az árak méltányos szinten tartása érdekében történik;

– hatálya, tartalma és címzettjei vonatkozásában is megfelel az ún. »arányossági tesztnek«;

– alapvetően nem zavarja meg a belső piac működését; és

– nem eredményez megkülönböztetést az ágazat szereplői között.”