PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. december 22. [1]

1. A jelen eljárás tárgyát képező keresetben a Bizottság a Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 2008. április 10-én hozott ítéletet [2] támadja (a továbbiakban: megtámadott ítélet), amelyben az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága megsemmisítette a Holland Királyság által bejelentett, a nitrogén-oxidok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerére vonatkozó N 35/2003 állami támogatásról szóló, 2003. június 24-i bizottsági határozatot [3] (a továbbiakban: vitatott határozat). A Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság is csatlakozó fellebbezést nyújtott be.

I – A jogvita alapját képező tényállás és a vitatott határozat

2. A megtámadott ítélet alábbiakban bemutatott 8–13. és 16–20. pontja ismerteti a nitrogén-oxidok (NO_x) kibocsátási egységeinek a Holland Királyság által a Bizottságnak bejelentett kereskedelmi rendszerét (a továbbiakban: a szóban forgó intézkedés), valamint a vitatott határozat tartalmát.

„8. 2003. január 23-i levelükkel a holland hatóságok az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján bejelentették a NO_x-kibocsátáskereskedelem rendszerét […] a Bizottságnak. Azt kérték, hogy a Bizottság hozzon az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.) 4. cikkének (2) bekezdése értelmében támogatás hiányát megállapító határozatot.

9. 2003. június 24-én a Bizottság elfogadta a [vitatott határozatot].

10. A [vitatott határozatban] a Bizottság először bemutatja a szóban forgó intézkedést a határozat 1. pontjában. A 2001/81 irányelvben meghatározott holland nemzeti NO_x-kibocsátási határérték keretében a holland hatóságok 2010-re a nagy ipari létesítményeik, vagyis körülbelül 250 vállalkozás vonatkozásában

1 – Eredeti nyelv: olasz.
2 – T-233/04. sz. ügy (EBHT 2008., II-591. o.).
3 – C (2003) 1761 végleges.

55 kilotonna NO_x-kibocsátásra vonatkozó célt tűztek ki.

11. E rendszer működésére vonatkozóan a Bizottság a [vitatott határozat] 1.2. pontjában előadja, hogy a nemzeti törvény minden egyes ipari létesítmény vonatkozásában meghatároz egy betartandó NO_x-kibocsátásra vonatkozó szintet. A vállalkozás az így előírt kibocsátási szintet vagy a NO_x-kibocsátást csökkentő intézkedések saját létesítményében történő meghozatalával, vagy a kibocsátási egységek más vállalkozásoktól történő megvásárlásával, vagy e két lehetőség kombinálásával tarthatja be. A kibocsátáscsökkentéseket a kibocsátási egységek kereskedelmének piacán olyan létesítmények kínálják, NO_x-egységek formájában, amelyeknek a kibocsátása alacsonyabb a kibocsátási határértéknél.

12. Valamely létesítmény esetleges eladott vagy megvásárolt NO_x-egységekkel korrigált teljes éves NO_x-kibocsátásának meg kell felelnie az említett létesítmény számára megengedett kibocsátási szintnek. A megengedett éves kibocsátást – abszolút értéken – a vonatkozó kibocsátási szint és az említett létesítmény által használt energiamennyiség alapján számolják ki.

13. A holland hatóságok minden egyes év végén ellenőrzik, hogy a létesítmények betartották-e az előírt kibocsátási szintet. A NO_x-egységek minden évben megvásárolhatók, megtakaríthatók vagy kölcsönadhatók jövőbeli időszakokra. Ha valamely létesítmény túllépi az előírt kibocsátási szintet, a többletet a következő évben ellentételeznie kell. Továbbá ezen ellentételezendő többlet 25%-kal nő a túllépésektől való visszatartás érdekében. Ha valamely létesítménynek nem sikerül betartania a kibocsátási szintet, a holland hatóságok hatékony, arányos és elrettentő bírságot szabnak ki rá.

[…]

16. A [vitatott határozat] 1.5. és 1.6. pontjában a Bizottság pontosítja, hogy a szóban forgó intézkedés minden 20 megawatt termikus energiánál (MWt) nagyobb teljesítményű ipari vállalkozásra alkalmazandó a közösségi szabályozással párhuzamosan. A holland hatóságok továbbra is alkalmazzák a különböző hatályban lévő közösségi irányelvek által meghatározott kibocsátási határértékeket.

17. A szóban forgó intézkedés értékelése (a [vitatott határozat] 3. pontja) során a Bizottság mindenekelőtt a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerére vonatkozó határozathozatali gyakorlatára

hivatkozik, és az alábbi két rendszertípust különbözteti meg:

»1) Azok a rendszerek, amelyekben az átruházható kibocsátási vagy szennyezési engedélyek olyan forgalmi értékkel bíró immateriális javaknak minősülnek, amelyeket az állam is eladhatott vagy pályázat útján értékesíthetett volna, ami bevételkieséssel (vagy állami források elvesztésével) jár oly módon, hogy fennáll az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatás;

2) Azok a rendszerek, amelyekben az átruházható kibocsátási vagy szennyezési engedélyek hivatalos bizonyítékot jelentenek arra, hogy bizonyos termékek előállítása nem adható el vagy nem ítélhető oda az engedély kedvezményezettjének, így nincs bevételkiesés – tehát semmilyen szóban forgó állami forrás sincs –, ami az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatás hiányát vonja maga után.«

18. A Bizottság továbbá ismerteti azokat az okokat, amelyek arra a következtetésre vezették, hogy a szóban forgó intézkedés esetében állami támogatás, vagyis lényegében az állam részéről NO_x-egységek ingyenes nyújtása áll fenn tagállamok közötti kereskedelmet végző vállalkozások sajátos csoportjának. A megtámadott határozat szerint a holland hatóságoknak lehetőségük volt a kibocsátási egységek eladására vagy pályázat útján történő értékesítésére. A tagállamnak tehát a NO_x-egységek mint immateriális javak ingyenes nyújtásával bevételkiesése lenne. A Bizottság ebből arra következtet, hogy e rendszer az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami forrásokat foglal magában. Az érintett vállalkozások helyzetének megerősödése érintené a tagállamok közötti kereskedelmet.

19. Végül a [vitatott határozat] 3.3. pontjában a Bizottság megvizsgálja a szóban forgó intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségét.

20. Következtetésként a [vitatott határozat] 4. pontjában a Bizottság megállapítja, hogy a szóban forgó intézkedés az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatást foglal magában, miközben hozzáteszi, hogy e támogatás összeegyeztethető a közös piaccal az EK 87. cikk (3) bekezdésének […] megfelelően. A Bizottság felhívja a holland hatóságokat, hogy évente küldjék meg neki a szóban forgó intézkedés végrehajtásáról szóló jelentést, és előzetesen jelentsék be neki azon feltételek módosítását, amelyek mellett a támogatást nyújtották."

3. A Holland Királyság ellenkérelmében megerősíti, hogy a szóban forgó intézkedés 2005. június 1-jén lépett hatályba.

II – A felek Elsőfokú Bíróság előtti eljárásban előterjesztett kérelmei és a megtámadott ítélet

4. A Németországi Szövetségi Köztársaság által támogatott Holland Királyság azt kérte, hogy az Elsőfokú Bíróság semmisítse meg a vitatott határozatot annyiban, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó intézkedés állami támogatást foglal magában, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. Ez utóbbi elsődlegesen a kereset elfogadhatatlanságának megállapítását, másodlagosan pedig annak elutasítását kérte, valamint hogy az Elsőfokú Bíróság a Holland Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

5. A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság elutasította a Bizottság által előterjesztett elfogadhatatlansági kifogást (37–49. pont). Az ügy érdemét tekintve elutasította az – EK 87. cikk megsértésére vonatkozó – első kereseti jogalap első kifogását, amelyben a Holland Királyság az állami forrásból finanszírozott előny hiányára hivatkozott (63–78. pont), és elfogadta a második kifogást, amelyben a felperes tagállam vitatta a szelektivitási feltétel fennállását. Az Elsőfokú Bíróság tehát megsemmisítette a vitatott határozatot, és a Bizottságot a költségek viselésére kötelezte.

III – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

6. A Bíróság Hivatalához 2008. június 23-án benyújtott fellebbezésével a Bizottság megtámadta a jelen eljárás tárgyát képező ítéletet. A Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság vonatkozó válaszbeadványaikban csatlakozó fellebbezést nyújtottak be. A Bíróság elnöke 2008. december 23-i végzésében elfogadta az Egyesült Királyság és a Szlovén Köztársaság jelen eljárásba való beavatkozását. 2009. május 8-i végzésével a Francia Köztársaság beavatkozását is elfogadta a Bíróság eljárási szabályzata 93. cikkének (7) bekezdésében előírt feltételekkel. A 2010. október 14-i tárgyaláson meghallgatták a Bizottság, a holland, a német és a francia kormány képviselőit.

7. A Bizottság fellebbezésében a Bíróságtól elsődlegesen a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését és a vitatott határozat megsemmisítésére irányuló kérelem elfogadhatatlannak nyilvánítását kéri, másodlagosan pedig a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését és a vitatott határozat megsemmisítésére irányuló kérelem elutasítását kéri. Mindkét esetben kéri a Holland Királyság kötelezését az elsőfokú és a fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére. A Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság csatlakozó fellebbezésére válaszul előterjesztett válaszbeadványában a Bizottság elsődlegesen a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú eljárásban benyújtott kereset elfogadhatatlannak nyilvánítását kéri a Bíróságtól, másodlagosan pedig a csatlakozó fellebbezések elutasítását, a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú eljárásban benyújtott kereset megalapozatlansága miatti elutasítását.

8. A Holland Királyság elsődlegesen a fellebbezés elutasítását, másodlagosan pedig, abban az esetben, ha a Bíróság helyt adna a fellebbezésnek, a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését kéri annyiban, amennyiben az elutasítja a Holland Királyság keresetének az állami forrásból finanszírozott előny hiányára vonatkozó első jogalapját. A Holland Királyság mindkét esetben kéri a Bizottság kötelezését az elsőfokú és a fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére.

9. A Németországi Szövetségi Köztársaság elsődlegesen a fellebbezés elutasítását, valamint a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, és másodlagosan, abban az esetben, ha a Bíróság elfogadhatatlannak tekintené ez utóbbi kérelmét, a fellebbezés elutasítását, ha pedig helyt adna a fellebbezésnek, a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését kéri. Mindkét esetben fenntartja az elsőfokú eljárásban előadott kérelmeit, és kéri a Bizottság kötelezését a költségek viselésére.

10. Az Egyesült Királyság az elsőfokú eljárásban benyújtott kereset elfogadhatatlanságára vonatkozó bizottsági kérelmek elutasítását kéri, és támogatja a Holland Királyság által az elsőfokú eljárásban elsődlegesen előterjesztett kérelmeket. A Szlovén Köztársaság a Bizottság fellebbezésének elutasítását kéri, valamint ez utóbbi kötelezését a költségek viselésére. A tárgyaláson a Francia Köztársaság az elsőfokú eljárásban benyújtott kereset elfogadhatatlanságára vonatkozó bizottsági kérelmek elutasítását kérte.

IV – A fellebbezésről

11. A Bizottság két jogalapra hivatkozik fellebbezésének alátámasztására. Az első jogalap az EK 230. cikk megsértésére vonatkozik, és a megtámadott ítélet azon része ellen irányul, amely a Holland Királyság keresetét elfogadhatónak nyilvánítja. A második – másodlagosan megjelölt – jogalap tekintetében a Bizottság az EK 87. cikk (1) bekezdésének megsértésre hivatkozik.

A – *Az EK 230. cikk megsértésére vonatkozó első fellebbezési jogalapról*

12. A Bizottság úgy véli, hogy valamely tagállam az EK 230. cikk alapján nem támadhat meg egy olyan határozatot, amely feltétel nélkül jóváhagy egy, az állami támogatások ellenőrzési rendszere keretében bejelentett intézkedést. A jogalap két kifogásra épül.

1. Az első kifogásról

13. A fellebbezés első jogalapjának első kifogásában a Bizottság úgy érvel, hogy az

Elsőfokú Bíróság tévesen tett különbséget a vizsgált tényállás és a Bíróság által a Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 2004. január 28-án hozott végzés [4] tényállása között. A Bizottság szerint nincs lényeges jogi különbség a két ügy között. Az Egyesült Királyság, a Szlovén Köztársaság és a Francia Köztársaság által támogatott Holland Királyság, valamint a Németországi Szövetségi Köztársaság azonban úgy véli, hogy a szóban forgó végzés alapjául szolgáló tényállás körülményei lényegesen különböznek a jelen eljárás körülményeitől, és ezért az előbbi nem tartozik a tárgyhoz.

14. Röviden ismertetni kell fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben az eljárás során hozott végzés tartalmát, amely a megtámadott ítélet meghozatalához vezetett.

15. E végzésben a Bíróság elfogadhatatlannak nyilvánította a Holland Királyság által a Bizottság azon határozatával szemben benyújtott keresetet, amelyben ez utóbbi megállapította, hogy a szóban forgó tagállam által bejelentett, a kotrási iszap átalakítását ösztönző bizonyos intézkedések a közös piaccal összeegyeztethetőek. A kereset a határozat azon részére korlátozódott, „amelyben a Bizottság arra következtet[ett], hogy a kikötői hatóságoknak kiutalt hozzájárulások a szóban forgó szabályozás alapján az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatásoknak minősül[t]ek” (1. pont).

16. A fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés indokolása meglehetősen vázlatos. Miután a Bíróság hivatkozott az ítélkezési gyakorlatra – amely szerint az EK 230. cikk szerinti megsemmisítés iránti keresetek tárgyát csak olyan kötelező joghatás kiváltására irányuló jogi aktus képezheti, amely a felperes érdekeit sértheti, jelentékenyen módosítva annak jogi helyzetét –, a 20. pontban megállapította, hogy a megtámadott határozat, amely a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította a szóban forgó támogatási programot, nem tudta jelentékenyen módosítani a Holland Királyság jogi helyzetét, „mivel a holland kormány kérte a program bejelentésében, hogy a Bizottság állapítsa meg annak jogszerűségét az EK 87. cikk és az EK 88. cikk értelmében” [5]. A Bíróság az említett végzés 21. és 22. pontjában válaszolt a Holland Királyság azon érvelésére, amely szerint a megtámadott határozat indokolásának egy része (amelyben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy egyes kikötői hatóságok az EK 87. cikk értelmében vett vállalkozás fogalma alá esnek) mindenképpen hátrányos jogkövetkezményekkel járt volna a szóban forgó állam számára. E tekintetben a Bíróság mindenekelőtt megjegyezte, hogy egyedül a határozat rendelkező része alkalmas joghatások kiváltására, és következésképpen sérelem okozására, és hogy a határozat indokolásában megfogalmazott megállapítások csak annyiban vethetők alá a közösségi bíróság jogszerűségi vizsgálatának, „amennyiben az ilyen sérelmet okozó aktus indokolásaként ezen aktus rendelkező részének szükséges alátámasztását jelentik”. A Bíróság a 22. pontban arra a következtetésre jutott, hogy az adott ügyben „a megtámadott

4 – C-164/02. sz. ügy (EBHT 2004., I-1177. o.).

5 – Mellékesen bevallom, hogy nehezen tudom megérteni azt az összefüggést, amit a Bíróság megállapítani látszik az intézkedés bejelentésének tartalma és az intézkedés hatásainak értékelése között. Számomra úgy tűnik, hogy egy támogatásra vonatkozó határozat által a címzett tagállam jogi helyzetére gyakorolt hatások megállapítása valójában a határozat hatásainak tárgyilagos értékelésétől függ, azon meggyőződéstől függetlenül, amellyel a szóban forgó állam rendelkezhet a tervezett intézkedések pontos értékelésére vagy közös piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan, amennyiben ezen intézkedések bejelentése mellett dönt.

indokolás nem támasztja alá kellőképpen a Holland Királyság számára joghátrányt okozó határozat rendelkező részét", pontosítva, hogy „mivel a Bizottság a megtámadott határozat rendelkező részében megállapította, hogy függetlenül attól, hogy egyes érintett hozzájárulások az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásoknak minősülhetnek, a vizsgált rendszer mindenképpen az EK 87. cikk (3) bekezdésének c) pontjában megjelölt okokból igazolható, a szóban forgó határozat egyáltalán *nem minősül sem a kikötői hatóságok vállalkozás jellegére, sem az említett hatóságok tevékenységeinek gazdasági jellegére vonatkozó állásfoglalásnak*" [6]. A fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés 23. pontjában a Bíróság hozzátette, hogy „a megtámadott határozat nem dönt egyik érintett kikötői hatóság sajátos helyzetéről sem", és hogy „a határozat semmilyen módon nem befolyásolja a kikötői hatóságoknak kiutalt egyéb esetleges hozzájárulások EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett megítélését."

17. A fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés – az előző bekezdésben bővebben ismertetett – indokolásából kitűnik, hogy a Bíróságot két megfontolás vezette a Holland Királyság keresetének elfogadhatatlanná nyilvánítására. Először – érvelésének felépítése szerint – a Bíróság különösen nagy, ha nem meghatározó jelentőséget tulajdonított annak a körülménynek, hogy a Holland Királyság bejelentésében pusztán a kotrási iszap átalakítását ösztönző intézkedések jogszerűségének értékelését kérte a Bizottságtól annak megjelölése nélkül, hogy véleménye szerint ezek az intézkedések nem minősültek támogatásoknak, amikor azokat a kikötői hatóságoknak előírták [7]. Másodszor a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság – valamennyi bejelentett intézkedést az EK 87. cikk (3) bekezdésével mindenképpen összeegyeztethetőnek minősítve – véglegesen nem nyilvánított véleményt a kikötői hatóságoknak szánt ösztönzések támogatási jellegéről.

18. Egyik fenti pont sem állja meg a helyét a jelen ügyben.

19. Egyrészről, a Holland Királyság a jelen esetben szóban forgó intézkedés

6 – Kiemelés tőlem.

7 – Az ügy irataiból kitűnik, hogy a Bizottság ragaszkodott e körülmény tárgyhoz tartozásához, kiemelve, hogy a közigazgatási eljárás során a Holland Királyság semmilyen módon nem hozta a tudomására a kikötői hatóságoknak szánt ösztönző intézkedések minősítésére vonatkozó álláspontját.

bejelentésében pontosan megjelölte, hogy véleménye szerint az nem képez állami támogatást, és kérte a Bizottság ilyen értelmű nyilatkozatát. Másrészről, a Bizottság a vitatott határozatban világosan és egyértelműen állást foglalt az említett intézkedés támogatási jellege tekintetében. Ellentétben a felperes álláspontjával – a fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés indokolásának fényében – e különbségek jogilag jelentősek, és meggátolják, hogy a jelen ügyben automatikusan a Bíróság által a korábbi ügyben elfogadott megoldás kerüljön alkalmazásra.

20. Általánosabban úgy vélem, hogy a fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzésből nem lehet a Bíróság azon szándékára következtetni, hogy főszabályként ki kívánná zárni a tagállamok keresetindítási jogát a Bizottság olyan határozataival szemben, amelyekben ez utóbbi feltétel nélkül engedélyezi az előbbiek által bejelentett támogatási intézkedéseket. Ellenkezőleg, a tényállás sajátos jellemzői és ezek Bíróság általi értelmezése a határozat korlátozott jelentőségére engednek következtetni.

21. Következésképpen úgy vélem, hogy az Elsőfokú Bíróság nem tévedett akkor, amikor különbséget tett az elé terjesztett tényállás és a fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben hozott végzés alapját képező tényállás között. E következtetés akkor sem válna kérdésessé, ha beigazolódna a Bizottság azon állítása, amely szerint az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 47. pontjában tévesen ismertette a tényeket [8].

22. A Bizottság által az első fellebbezési jogalapban előterjesztett első kifogást tehát el kell utasítani.

2. A második kifogásról

23. A Bizottság a második kifogásában vitatja az Elsőfokú Bíróság azon álláspontját, amely szerint a szóban forgó intézkedés állami támogatásként való minősítése hátrányos jogkövetkezményekkel járt. A kifogás különösen a megtámadott ítélet 41. pontja ellen irányul, amelyben az Elsőfokú Bíróság megerősítette, hogy e minősítés, amely lehetővé tette a Bizottság számára a szóban forgó intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát, egyrészről „meghatározza a 659/1999 rendelet által a létező támogatási programokra vonatkozóan előírt eljárás és különösen a rendelet 17–19. cikke és 21. cikke alkalmazását, amely a tagállamok kötelezettségévé teszi éves jelentés benyújtását minden létező támogatási programról”, és másrészről „befolyással lehet új támogatás

8 – A Bizottság szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen állította azt, hogy a fent hivatkozott Holland Királyság kontra Bizottság ügyben megtámadott határozatban a kérelmező tagállam kifogásának tárgyát képező megállapítások egyedül az indokolásban, és nem a rendelkező részben jelentek meg.

nyújtására […] a különböző eredetű támogatások halmozódására vonatkozó, többek között a környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás 74. pontja által előírt szabályok alapján".

24. A Bizottság elsősorban arra hivatkozik, hogy a támogatás fogalmának objektív jellegéből adódóan az Elsőfokú Bíróság által említett következmények magának a szóban forgó intézkedésnek a jellegéből, és nem a vitatott határozatból erednek. Számomra ez az érv nem tűnik meggyőzőnek. Természetesen a Bíróság – bár a támogatás fogalmának Bizottság általi alkalmazására vonatkozó bírói felülvizsgálat hatálya meghatározásának eltérő körülményei között – többször megerősítette, hogy e fogalom objektív jelleggel bír [9], és így arra enged következtetni – miként azt a Bizottság is teszi –, hogy egy, az EK 87. cikk (1) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése) értelmében elfogadott határozat pusztán a bejelentett intézkedés támogatási jellegének igenlő vagy tagadó módon történő megállapítását jelenti. Ugyanakkor nehezen tűnik vitathatónak számomra, hogy ha a Bizottság tévesen minősít támogatásnak valamely állami beavatkozást, akkor e határozatból, és nem a szóban forgó – a támogatás feltételeit valójában nélkülöző – intézkedésből erednének az e minősítéshez fűződő jogkövetkezmények, amelyeket az érintett tagállam csak a határozat e pontja megsemmisítésének elérése útján szüntethet meg. Emlékeztetek továbbá arra, hogy a Bizottság már hivatkozott hasonló érvelésre – valamely állami intézkedés „új" és „nem létező" voltát vizsgáló határozat megsemmisítése iránti kereset elfogadhatóságának kizárása érdekében –, amelyet a Bíróság elutasított [10].

25. A Bizottság továbbá hivatkozik arra, hogy a – környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás által előírt és a megtámadott ítélet fent hivatkozott 41. pontjában említett – halmozott támogatásokra vonatkozó korlátozás alkalmazása a vitatott határozat pusztán feltételes következményének minősül. Ezt az elemzést elfogadom. Az említett korlátozás ugyanis csak akkor gyakorol hatást, ha a Holland Királyság további támogatást kíván nyújtani a szóban forgó intézkedés által lefedett vállalkozásoknak. Ugyanez mondható el a bejelentési kötelezettség és az EK 88. cikk (3) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése) által előírt stand-still kötelezettség vonatkozásában, amely kötelezettségekre különösen a német kormány hivatkozik, és amelyeket a Holland Királyság csak akkor lenne köteles betartani, ha a szóban forgó intézkedéshez hasonló intézkedéseket kívánna elfogadni, vagy – a vitatott határozat 4. pontjának megfelelően – az előbbi intézkedés részleteit kívánná módosítani.

9 – Lásd például a Bizottság által hivatkozott C-83/98. P. sz., Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3271. o.) 24. és 25. pontját.

10 – Lásd a C-312/90. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 1992. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-4117. o.) 6. és 13. pontját és a C-47/91. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4145. o.) 14. és 26. pontját.

26. Ami az érintett tagállam – szintén a megtámadott ítélet 41. pontjában hivatkozott – jelentéstételi kötelezettségét illeti a szóban forgó intézkedés végrehajtása tekintetében, a Bizottság érdemben annak megállapítására szorítkozik, hogy a rendelkezésére álló adatok alapján a Holland Királyság hatóságai még egy jelentést sem nyújtottak be. Véleményem szerint a fenti érv hatástalan. Az a körülmény ugyanis, hogy a Holland Királyság mostanáig figyelmen kívül hagyta e kötelezettségét, nincs hatással arra, hogy azt a szóban forgó intézkedés támogatásként való minősítéséből eredő jogkövetkezményként vegyék figyelembe.

27. Általánosabban, úgy vélem, hogy pontosan a létező támogatási programok tekintetében előírt – az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítélet fent említett 41. pontjában hivatkozott – eljárás alkalmazása jár jelentősebb – a bejelentett állami beavatkozás támogatásként való minősítéséből származó – jogkövetkezménnyel. Az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat a (2) bekezdésben megjelölt és a 659/1999 rendelet 17–19. cikkében pontosított eljárás szerint. Ebből következően valamely támogatásnak minősített állami beavatkozás állandó bizottsági felügyelet és időszakos ellenőrzés alá tartozik. Következésképpen egy, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése értelmében vett összeegyeztethetőségre vonatkozó határozat kisebb jogbiztonságot nyújt az érintett tagállamnak, valamint kisebb mozgásteret jelent a bejelentett intézkedés végrehajtása tekintetében, szemben valamely olyan határozattal, amely az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében kizárja az intézkedés támogatási jellegét. A Holland Királyság esetében pontosan a jogbiztonság iránti igény vezette az előbbi tagállam hatóságait a szóban forgó intézkedés bejelentésére, még akkor is, ha meg voltak győződve arról, hogy az nem minősül az EK 87. cikk értelmében vett támogatásnak.

28. Tekintettel a fentiekre, úgy vélem tehát, hogy a Bizottság által előterjesztett első fellebbezési jogalap tekintetében előterjesztett második kifogást is el kell utasítani.

3. Az első fellebbezési jogalapra vonatkozó végkövetkeztetések

29. Mindezekre a megfontolásokra tekintettel javasolom, hogy a Bíróság teljes egészében utasítsa el a Bizottság által előterjesztett, az EK 230. cikk megsértésére vonatkozó első fellebbezési jogalapot.

B – *A második fellebbezési jogalapról, amely az EK 87. cikk (1) bekezdésének megsértésére vonatkozik*

30. A másodlagosan előterjesztett második fellebbezési jogalap is két kifogásra épül.

1. Az első kifogásról

31. A Bizottság a második fellebbezési jogalap első kifogásában vitatja az Elsőfokú Bíróság azon következtetését, amely szerint a szóban forgó intézkedés azért nem minősül állami támogatásnak, mert nem bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos termékek előállításának előnyben részesítésére irányul. E kifogás a megtámadott ítélet 84–96. pontjára vonatkozik, és két érvet foglal magában.

a) Az első érvről

32. A Bizottság először is azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság – azért, hogy kizárja a szóban forgó intézkedés szelektivitását – különös jelentőséget tulajdonított annak a körülménynek, hogy a Holland Királyságban minden nagy ipari létesítmény a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozik, és hogy emiatt az említett intézkedés alkalmazási szempontja objektív, és nem alapul földrajzi vagy ágazati megfontolásokon.

33. Az állandó ítélkezési gyakorlat fényében az a körülmény, hogy meglehetősen nagy számú vállalkozás részesülhet a szóban forgó intézkedés nyújtotta előnyből, illetve hogy e vállalkozások különböző ágazatokhoz tartoznak, nem elegendő ezen intézkedés szelektív jellegének elvetéséhez, és így az állami támogatásként való minősítés kizárásához [11]. Ugyanezen ítélkezési gyakorlat értelmében az a körülmény, hogy valamely állami intézkedést horizontálisan alkalmazandó objektív feltételek határoznak meg, egyedül azt bizonyítja, hogy az abban előírt ösztönző intézkedések nem minősülnek egyedi támogatásoknak, de a támogatási program részét alkotják [12]. A Bizottság tehát helyesen állapítja meg az első érve körében, hogy az említett körülmény önmagában nem enged arra következtetni, hogy valamely állami kezdeményezés általános gazdaságpolitikai intézkedésnek minősül, amely ezért nem szelektív jellegű.

34. Mindazonáltal a fenti érv a megtámadott ítélet pontatlan értelmezésén alapul, és el kell utasítani. Szemben ugyanis a Bizottság véleményével, a megtámadott ítélet 96. pontjában foglalt következtetés, amely szerint „a szóban forgó intézkedés egészében véve […] nem részesít előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek előállítását az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében”, nem vagy nem

11 – Lásd a C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3671. o.) 32. pontját; a C-143/99. sz., Adria Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-8365. o.) 48. pontját és a C-409/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-1487. o.) 48. pontját.

12 – Lásd különösen a fent hivatkozott C-409/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 49. pontját.

meghatározó módon alapul a felperes által különösen vitatott korábbi 87. és 88. ponton. Egyrészről, a megtámadott ítélet 87. pontjában az Elsőfokú Bíróság nem fogalmaz meg értékelést, hanem csak bemutatja a szóban forgó intézkedésnek a vitatott határozatban leírt néhány jellemzőjét, míg a következő 88. pont első mondata kizárólag ténymegállapítást tartalmaz.

35. Másrészről, az említett 88. pont második mondatában foglalt következtetés, amely szerint „a szóban forgó intézkedés alkalmazási szempontja […] objektív, bármilyen földrajzi vagy ágazati megfontolás nélkül", korlátozott jelentőséggel bír az Elsőfokú Bíróság érvelési rendszerében, és mindenesetre érzékelhetően kisebb jelentősége van annál, mint amelyet a Bizottság tulajdonít annak. A megtámadott ítélet 89. és azt követő pontjaiból ugyanis kitűnik, hogy az Elsőfokú Bíróság – a szóban forgó intézkedés szelektivitásának kizárása érdekében – inkább tekintette meghatározónak az indokolás 90. pontjában foglalt megállapítást, amely szerint a – nagy ipari létesítményekre előírt – NO_x-kibocsátási határérték alá tartozó vállalkozások ténybeli és jogi helyzetét „nem lehet azon vállalkozások helyzetéhez hasonlónak ítélni, amelyekre e határérték nem vonatkozik". Hasonlóképpen meghatározó a következő 94. pontban tárgyalt következtetés, amely szerint „a Bizottság […] nem bizonyította olyan általános rendszer létezését, amely a szóban forgó intézkedés alá tartozó létesítményekhez hasonló ténybeli és jogi helyzetben található vállalkozásokat kötelezi, de amely nem kínálja a NO_x-kibocsátási egységek forgalomképessége által jelentett előnyt".

36. A fenti elemzés alapján a Bizottság által a második jogalap első kifogása körében előterjesztett első érvet – amelyben a Bizottság azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság a szóban forgó intézkedés alkalmazási szempontjának objektív jellegére alapozta érvelését – megalapozatlannak kell minősíteni. Amely mindazonáltal hatástalan, mivel még akkor is, ha megalapozott lenne, önmagában nem elegendő az Elsőfokú Bíróság azon következtetésének megcáfolásához, amely szerint a szóban forgó intézkedés nem szelektív jellegű, mivel – mint láthattuk – e következtetés többnyire eltérő jellegű megfontolásokon alapul.

b) A második érvről

37. A Bizottság a második fellebbezési jogalap első kifogása körében vitatja továbbá az Elsőfokú Bíróság által az ő terhére megállapított

bizonyítási kötelezettséget [13]. Ezen érv a megtámadott ítélet 89–96. pontja ellen irányul, amelyekből érdemben az következik, hogy a szóban forgó intézkedés szelektivitásának igazolásához a Bizottságnak kellett volna bizonyítania, hogy a) azon vállalkozások, amelyekre nem vonatkozik a szóban forgó intézkedés, és amelyek számára nincs felkínálva a NOx-kibocsátási egységek forgalomképessége által jelentett előny, *ugyanazon kötelezettségek (azaz a szigorú teljesítmény-határérték [a továbbiakban: PSR]), vagy „ugyanolyan jellegű kötelezettségek*" alá tartoztak, mint a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozások; és hogy b) e vállalkozásokra bírság szabható ki a határértékek túllépése esetén [14].

38. A Bizottság véleménye szerint felesleges az Elsőfokú Bíróság által megkívánt bizonyítás, mivel a vitatott határozatból és magából a megtámadott ítéletből is levonható az a következtetés, mely szerint a Holland Királyságban a NO_x-kibocsátás tekintetében minden vállalkozás a korlátozás hatálya alá tartozik: elegendő lenne tehát a szóban forgó intézkedés szelektív jellegét bizonyítani, mivel a Holland Királyságban letelepedett minden vállalkozásra vonatkozó korlátozással szemben csak a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozások csoportja jogosult a kibocsátási egységek kereskedelmére. Az Elsőfokú Bíróság által megkívánt bizonyítás továbbá lehetetlen lenne, mivel nyilvánvaló, hogy a szóban forgó intézkedés hatálya alá nem tartozó vállalkozások nem kötelesek megfelelni az intézkedésben előírt kötelezettségeknek. A Holland Királyság szerint azonban az Elsőfokú Bíróság helyesen értelmezte a

13 – Ezen érv keretében a Bizottság – pusztán kiegészítő jelleggel – előadja kétségeit a megtámadott ítéletben a szóban forgó intézkedés szelektivitását elemző rész azon ítélkezési gyakorlattal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan, amely szerint a megsemmisítés iránti kereset nem alapulhat olyan tényeken vagy érveken, amelyeket sem az EUMSZ 107. cikk és az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás során, sem a keresetlevélben nem terjesztettek elő. Tekintettel ezen állítások pontatlanságára, és arra, hogy a Bizottság sem fogalmaz meg valódi kifogást, ezért e tekintetben csak két rövid észrevételre szorítkozom. Először is a felperes által hivatkozott ítélkezési gyakorlat – amelynek alapján a támogatások tárgyában hozott határozat jogszerűségét azon információk fényében kell megítélni, amelyek a Bizottság rendelkezésére álltak a határozat meghozatala idején – (lásd többek között a 234/84. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1986. július 10-én hozott ítélet [EBHT 1986., 2263. o.] 16. pontját és a C-241/94. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-4551. o.] 33. pontját), nem tűnik relevánsnak a jelen ügyben: az Elsőfokú Bíróság ugyanis nem a Bizottság számára ismeretlen tényezők alapján döntött, hanem érdemben bírálta a Bizottságot, amiért az annak ellenére határozott a szóban forgó intézkedés szelektív jellegéről, hogy nem álltak rendelkezésére az ehhez szükséges adatok. Másodszor nem világos, hogy amikor a Bizottság arra a körülményre hivatkozik, hogy a Holland Királyság a keresetben nem vetette fel a szelektivitás kérdését, azt kívánja-e kifejezni, hogy az Elsőfokú Bíróság döntésében a kereseti kérelmen túlterjeszkedett, vagy megsértette az eljárási szabályzat 48. cikkének (2) bekezdését, amely tiltja az eljárás során új jogalap felhozatalát. E tekintetben a Bizottság esetleges kifogása nem elég világos ahhoz, hogy a Bíróság ítéletet tudjon hozni.

14 – Az ítélet 89–96. pontját a következőképpen lehet összefoglalni. Az Elsőfokú Bíróság mindenekelőtt megjegyzi, hogy – figyelembe véve a szóban forgó intézkedés célját, és azon tényt, hogy csak az e rendszer alá tartozó vállalkozásoknak írnak elő bírság terhe mellett kibocsátási határértéket vagy PSR-t – e vállalkozások ténybeli és jogi helyzetét nem lehet azon vállalkozások helyzetéhez hasonlónak minősíteni, amelyekre e határérték nem vonatkozik (89. és 90. pont). Majd megjegyzi, hogy a Bizottság semmilyen olyan bizonyítékot nem szolgáltatott, amely lehetővé tenné azon vélekedést, hogy a 20 megawatt termikus energiánál kisebb fogyasztású vállalkozások a szóban forgó intézkedés által érintett vállalkozásokhoz hasonló helyzetben vannak, sem pedig, hogy bírság terhe mellett „ugyanolyan jellegű kötelezettségek alá tartoztak", különösen pedig a Bizottság nem bizonyította, hogy e vállalkozások a PSR alá tartoznak. Az Elsőfokú Bíróság ezért megállapítja, hogy a Bizottság nem bizonyította olyan általános rendszer létezését, amelyet a szóban forgó intézkedés sértene (92–94. pont).

Bizottságra háruló bizonyítási terhet, mivel a szelektivitásnak a Bíróság által az Adria-Wien Pipeline ügyben hozott ítéletben [15] meghatározott szempontja pontosan a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó, illetve az alól kizárt vállalkozások helyzetének összehasonlíthatóságán alapul. A jelen ügyben a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó 250 vállalkozás nincs összehasonlítható helyzetben a többi vállalkozással, mivel az előbbiekre olyan többletkötelezettségek hárulnak, amelyek abból a célkitűzésből erednek, mely szerint a 2010. évre a NO_x-kibocsátást 55 kilotonnára kell csökkenteni.

39. A magam részéről emlékeztetek arra, hogy a szelektivitás feltételeivel összhangban az „általános" intézkedések – amelyek nem különös tevékenységek vagy vállalkozások, hanem az adott tagállam területén tevékenykedő valamennyi gazdasági szereplő támogatására irányulnak – kizártak az állami támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása alól. Ezzel kapcsolatban az ítélkezési gyakorlat egyrészt világossá tette, hogy az objektív kritériumok alapján meghatározott, korlátlan számú kedvezményezettet előnyben részesítő állami jogi aktust akkor kell szelektív jellegű intézkedésnek minősülő támogatási rendszernek tekinteni, ha – az alkalmazási kritériumainak tulajdoníthatóan – bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését mások kizárásával részesít előnyben [16]. Az ítélkezési gyakorlat azonban másrészt azt is világossá tette, hogy még az általánosnak tűnő olyan intézkedések is, amelyek nem korlátozódnak valamely különös ágazatra vagy meghatározott területre, illetve nem a vállalkozások korlátozott csoportjára alkalmazandók, az EK 87. cikk (1) bekezdésében lefektetett tilalom alá tartozhatnak, ha végrehajtásuk a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörén alapszik, különösen a kedvezményezettek kiválasztását, valamint a pénzügyi támogatás összegét és feltételeit illetően [17]. A Bíróság kimondta azt is, hogy valamely állami támogatás szelektív lehet akkor is, ha az összes gazdasági ágazatot érinti [18]. Általánosabban, az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a szelektivitásra vonatkozó feltételek teljesülését egyedileg kell elbírálni annak megállapítása érdekében, hogy a szóban forgó intézkedés természete, alkalmazási köre, végrehajtási módja és hatásai fényében magában foglal-e *bizonyos vállalkozásokra vagy tevékenységi ágazatokra vonatkozó kizárólagos előnyöket* [19]. A Bíróság a fent hivatkozott Adria-Wien Pipeline ügyben hozott ítéletében pontosította, hogy egy ilyen értékelés alkalmazásában azt kell eldönteni, hogy egy adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti

15 – Hivatkozás fent.

16 – Lásd az Elsőfokú Bíróság T-55/99. sz., CETM kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 29-én hozott ítéletének (EBHT 2000., II-3207. o.) 40. pontját.

17 – Lásd a fent hivatkozott C-241/94. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet; a C-295/97. sz. Piaggio-ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3735. o.) 39. pontját, és a C-256/97. sz. DM Transport ügyben 1999. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3913. o.) 28–30. pontját.

18 – Lásd különösen a hivatkozott C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 33. pontját és a C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-11137. o.) 45. pontját.

19 – Lásd a fent hivatkozott C-241/94. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 24. pontját, a C-200/97. sz. Ecotrade-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 1998., I-7907. o.) 40. és 41. pontját, valamint a fent hivatkozott C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet.

intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek előállítását” előnyben részesítsen olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek a szabályozás céljára tekintettel jogi és ténybeli szempontból azokkal összehasonlíthatóak [20].

40. Ezen ítélkezési gyakorlat fényében kell megvizsgálni a Bizottság által a megtámadott ítélettel szemben előterjesztett bírálatokat. Azonnal kijelentem, hogy elfogadhatóaknak tartom a bírálatokat.

41. Előrebocsátom, hogy az a körülmény, hogy valamely állami intézkedés bizonyos, a többi gazdasági szereplő helyzetétől eltérő helyzetben lévő vállalkozásoknak kedvez – például azért, mert egy meghatározott ágazathoz tartoznak, vagy mert egy bizonyos típusú tevékenységet folytatnak [21], vagy pedig méretük miatt [22] – főszabályként az intézkedés szelektív jellegének elismerését támasztja alá [23]. Ezért az a körülmény, hogy a szóban forgó intézkedés *egyedül* a nagy ipari létesítményekkel rendelkező vállalkozásokra vonatkozik, annak szelektív jellege mellett szól.

42. A jelen ügyben, mivel a szóban forgó intézkedés által ajánlott előnyök a terhek kivetéséhez kapcsolódnak, az Elsőfokú Bíróság úgy vélte, hogy azt kell bizonyítani, hogy a terhek – és nem az előnyök – vonatkoznak-e az intézkedés hatálya alól kizárt vállalkozásokra is, és arra a következtetésre jutott, hogy bizonyíték hiányában a vállalkozások e két csoportjának helyzete nem összehasonlítható, és hogy az első csoportba tartozó vállalkozásokat megillető előnyök nem tekinthetők szelektívnek. E következtetést két szempontból tartom vitathatónak.

43. Először is úgy tűnik számomra, hogy ez egy téves ténybeli előfeltevésen alapul. Véleményem szerint a NO_x-kibocsátás csökkentésére vonatkozóan a Holland Királyság területén letelepedett létesítményeket a szennyezési potenciáljuk szerint terhelő kötelezettségek (amely kötelezettségek a szóban forgó intézkedésben érintett 250 vállalkozás vonatkozásában 2010-re a NO_x-kibocsátás 55 kilotonnára való csökkentésével járnak) számbeli különbsége [24] ugyanis nem gátolja

20 – Lásd a fent hivatkozott Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélet 41. pontját; ugyanebben az értelemben lásd a fent hivatkozott Ecotrade-ügyben hozott ítélet 41. pontját és a fent hivatkozott C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 26. pontját.

21 – Lásd a C-501/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-6717. o.) 120. pontját, valamint a C-393/04. sz. és C-41/05. sz., Air Liquide Industries Belgium egyesített ügyekben 2006. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5293.o.) 31. pontját.

22 – Lásd például a fent hivatkozott Ecotrade-ügyben hozott ítélet 28. pontját.

23 – Lásd többek között a fent hivatkozott Unicredito-ügyben hozott ítélet 49. pontját.

24 – Bár a megtámadott ítélet hivatkozik a kibocsátási határérték kiszámításának módjára (91. pont) és – általánosabban – a szóban forgó intézkedés által előírt kötelezettségek „természetére”, az Elsőfokú Bíróság alapvetően a kibocsátáscsökkentési célok *mennyiségi szintjére* hivatkozik.

meg, hogy az e létesítményeket igazgató vállalkozások helyzetét össze lehessen hasonlítani az említett kötelezettségek betartására vonatkozó teher szempontjából. Valamely olyan vállalkozás ugyanis, amely egy vagy több 20 megawatt termikus energiánál (MWt) alacsonyabb teljesítményű létesítménnyel rendelkezik, és így nem tartozik a szóban forgó intézkedés hatálya alá, ugyanazon nehézségekkel szembesülhet – a rá vonatkozó kibocsátási korlátozásoknak való megfelelés miatt végrehajtandó beruházások és megfizetendő költségek tekintetében – mint valamely olyan vállalkozás, amely olyan 20 megawatt termikus energiánál (MWt) nagyobb teljesítményű létesítményeket kezel, amelyekre a szóban forgó intézkedés számszerűen magasabb kibocsátáscsökkentési célt határoz meg. Sőt, elméletileg még az sem zárható ki, hogy – mivel a kibocsátáscsökkentés költségei vállalkozásonként különböznek – e megfelelés az első vállalkozás számára hátrányosabb, ha ez utóbbinak a kibocsátáscsökkentéssel kapcsolatos költségei magasabbak, mint a második vállalkozásnak [25]. Ebből következően a két vállalkozásra nehezedő terhek – a rájuk háruló kötelezettségek különbözősége ellenére – *arányosan összehasonlíthatók*.

44. Másodszor, úgy tűnik számomra, hogy az Elsőfokú Bíróság által levont következtetés nincs összhangban a megtámadott ítélet 86. pontjában hivatkozott Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélettel, amelyre az első fokon eljáró bíróság az egész érvelését alapozza. Az említett ítélet 41. pontja alapján – valamely állami előírás szelektív jellegének meghatározása érdekében – értékelni kell, hogy az előnyben részesít-e „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését" más, olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek *az intézkedés céljára tekintettel* jogilag és tényszerűen azokkal összehasonlíthatóak. A jelen ügyben a szóban forgó intézkedés környezetvédelmi célkitűzése a NO_x, azaz olyan szennyező gázok ipari kibocsátásának csökkentése, amely kibocsátás tekintetében nem releváns a csökkentést végrehajtó kibocsátó forrás. Ellentétben az Elsőfokú Bíróság következtetésével, a fenti célkitűzésre tekintettel *minden olyan vállalkozás, amely a Holland Királyság területén NO_x-t kibocsátó ipari létesítménnyel rendelkezik, összehasonlítható helyzetben van* [26]. Ezen összehasonlíthatóság nem szűnik meg pusztán azért, mert az állam úgy döntött, hogy bizonyos vállalkozások tekintetében a szóban forgó célkitűzést a kibocsátási egységek kereskedelmének rendszere által kívánja elérni. Ha e rendszer előnyben részesíti a részt vevő vállalkozásokat – függetlenül az általa kirótt terhektől –, az előny szelektív

25 – Másfelől – amennyire az a holland kormánynak az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott válaszaiból megállapítható – a szóban forgó intézkedés alkalmazásának első évében a kibocsátási határértéket „az átlagos kibocsátásnál szándékosan magasabban állapították meg", hogy a vállalkozások többségének lehetővé tegyék annak betartását, és hogy ezek elegendő kibocsátási egységet szerezzenek.

26 – E tekintetben a Bizottság első fokon azt is állította, hogy a szóban forgó intézkedés szelektív jellegének megállapítása érdekében nem szükséges bizonyítani a kibocsátás csökkentése vagy korlátozása kötelezettségének fennállását a kibocsátási engedélyek kereskedelméből kizárt vállalkozások tekintetében.

jellegű, mivel az a Holland Királyság területén NO_x-t kibocsátó vállalkozásoknak csak egy korlátozott – bár az objektív feltételek alapján jelentős és meghatározó – részét részesíti előnyben.

45. A fenti értelmezést számos korábbi ítélet is alátámasztja [27].

46. Következésképpen úgy vélem, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot a bizonyítási teher Bizottságra hárítása tekintetében, amikor arra a következtetésre jutott, hogy ez utóbbinak kell bizonyítania, hogy a szóban forgó intézkedés hatálya alá nem tartozó vállalkozásokra a NO_x-kibocsátás csökkentésére vonatkozóan ugyanolyan kötelezettségek hárulnak, mint az intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozásokra.

47. Az Elsőfokú Bíróság továbbá úgy vélte, hogy a Bizottságnak kell bizonyítania azt is, hogy azon vállalkozások, amelyekre a szóban forgó intézkedés által meghatározott határértékektől eltérő kibocsátási határértékek vonatkoznak, bírsággal sújthatók a határértékek be nem tartása esetén. Annak megítéléséhez, hogy a jelen ügyben jogszerű-e az említett bizonyítási teher megállapítása, emlékeztetni kell arra, hogy a megtámadott ítélet 68. és azt követő pontjaiban az Elsőfokú Bíróság úgy tekintette, hogy a szóban forgó intézkedés *két különböző előnnyel* jár a hatálya alá tartozó vállalkozások számára. Egyrészről, lehetővé teszi e vállalkozások számára, hogy a részükre megállapított kibocsátási határértékből közvetetten eredő kibocsátási egységeket egymás között átruházzák. Másrészről lehetőséget ad arra, hogy azon vállalkozások, amelyeknek a meghatározott kibocsátási határértéknél magasabb a NO_x -kibocsátása, elkerüljék a bírságot a kibocsátási jogok azoktól történő megvásárlásával, akik felesleget szabadítottak fel. Annak bizonyítása tehát, hogy az intézkedés hatálya alá nem tartozó vállalkozások a kibocsátási határértékek túllépése esetén bírsággal sújthatók, szükséges lehet a bírság elkerülésének lehetőségéből eredő előny szelektivitásának megállapításához, mivel ilyen bizonyítás hiányában e vállalkozások helyzete nem lenne logikusan összehasonlítható a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozásokéval ezen előny tekintetében. Mindazonáltal egy ilyen bizonyítás nem bír jelentőséggel, mivel a kibocsátási egységek kereskedelméből eredő előny esetlegesen szelektív jellegének értékeléséről van szó.

48. Ebből következik, hogy az Elsőfokú Bíróság e tekintetben is helytelenül értelmezte a Bizottságra háruló bizonyítási teher terjedelmét.

27 – Lásd például a fent hivatkozott Ecotrade-ügyben hozott ítéletet, amelyben a Bíróság szelektívnek minősített egy törvényt, amely egy rendkívüli közigazgatási eljárást hozott létre a nehéz helyzetben levő nagy ipari vállalkozások – és nem az összes fizetésképtelen vállalkozás – javára; a C-409/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletet, amelynek tárgya egy kizárólag magánszemélyeknek és kis- és középvállalkozásoknak címzett, ipari gépjárművek megvásárlására vonatkozó támogatási program volt (lásd különösen az 50. pontot, ahol a Bíróság elutasítja a Spanyol Királyság azon érvelését, amely szerint a nagyvállalkozások kizárása, „amelyek gyakrabban cserélik gépjármű parkjukat, és nincs szükségük ilyen irányú segítségre", a program gazdaságossága miatt szükséges volt; a C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet, ahol a fizikai dolgozók után fizetendő társadalombiztosítási járulék mértékét csak a feldolgozói iparágba tartozó vállalkozások esetében csökkentették, míg a többi – szintén fizikai dolgozókat foglalkoztató – vállalkozást kizárták (23–31. pont), valamint az Adria-Wien Pipeline ügyben hozott ítélet 48–53. pontját.

49. Mindezekre a megfontolásokra tekintettel úgy vélem tehát, hogy a felperes által a második fellebbezési jogalap első kifogásában előterjesztett második érv, amelyben a rá háruló bizonyítási teher terjedelmének meghatározása során fellépő téves jogalkalmazásra hivatkozik, megalapozott.

2. A második kifogásról

50. A Bizottság e kifogás keretében is két különböző érvre hivatkozik. Egyrészről, az Elsőfokú Bíróság tévesen következtetett a megtámadott ítélet 88. pontjának utolsó mondatában és 97–100. pontjában arra, hogy a szóban forgó intézkedés azért nem minősül állami támogatásnak, mert környezetvédelmi célú. Másrészről, tévesen alkalmazta azon ítélkezési gyakorlatot, amely szerint valamely intézkedés nem minősül állami támogatásnak, ha azt a vonatkozó rendszer természete vagy általános szerkezete igazolja.

51. Az első érvet illetően csupán azt jegyzem meg, hogy az a megtámadott ítélet téves értelmezéséből ered. A felperes állításával ellentétben – az általa hivatkozott pontokban – az Elsőfokú Bíróság érdemben ugyanis csak azt erősíti meg, hogy a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozások meghatározásának szempontja összhangban van az intézkedés által követett környezetvédelmi célkitűzéssel, és igazolható az intézkedéssel létrehozott rendszer természetével, valamint általános szerkezetével. Hasonlóképpen el kell utasítani a Bizottság azon – a második érv keretében elsődlegesen előadott – állítását, amely szerint az Elsőfokú Bíróság ellentmondásba keveredik akkor, amikor a megtámadott ítélet 97–100. pontjában megállapítja, hogy a Holland Királyságban létezik egy olyan tágabb rendszer a NO_x-kibocsátás tekintetében, amelyhez a szóban forgó intézkedés is tartozik, és amikor az említett ítélet 91–94. pontjában felrója a Bizottságnak, hogy nem bizonyította egy ilyen általános rendszer létezését. Egyrészről ugyanis a 97–100. pont egy egyszerű – amúgy hosszadalmasan megfogalmazott – feltételezésen alapul, másrészről pedig az Elsőfokú Bíróság, amikor a „rendszer természetét és belső felépítését” említi, akkor a szóban forgó intézkedés által létrehozott „rendszerre” utal – amelynek tekintetében szükségesnek tartja a vállalkozások közötti (általa feltételesen létezőnek ítélt) különbségtétel következetességének igazolását [28] –, nem pedig – miként azt a Bizottság véli – a Holland Királyságban a NO_x-kibocsátás tekintetében alkalmazott „tágabb” általános rendszerre.

52. A második, kisegítő jelleggel előterjesztett érv keretében a Bizottság úgy véli, hogy

28 – Lásd a megtámadott ítélet 97. pontját.

ellentétben az Elsőfokú Bíróság következtetésével, a vállalkozások egy – a rendelkezésükre álló ipari létesítmények teljesítménye alapján meghatározott – csoportjának a kibocsátási egységek kereskedelmére való feljogosítását nem igazolja sem az intézkedés ökológiai célkitűzése, sem a rendszer természete vagy felépítése. E tekintetben visszautal – a jelen indítvány 39. pontjában hivatkozott – Adria-Wien Pipeline ügyben hozott ítélet 52. és 53. pontjára. Általánosabban úgy érvel egyrészről, hogy az érintett tagállamra hárul annak közigazgatási eljárás során történő bizonyítása, hogy a bejelentett intézkedés igazolható a rendszer természete és általános szerkezete alapján – amit a jelen ügyben a Holland Királyság nem bizonyított –, másrészről pedig hogy az említett igazolást – mivel kivételt képez azon elv alól, amely szerint a bizonyos vállalkozásokat előnyben részesítő intézkedés állami támogatásnak minősül – megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni.

53. Emlékeztetek arra, hogy a megtámadott ítélet 97. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság rámutatott arra, hogy az adójogi természetű állami támogatások vonatkozásában még azok az intézkedések is, amelyek szelektív jellegűek annyiban, hogy különbséget tesznek a vállalkozások között, nem feltétlenül minősülnek támogatásnak, ha a különbségtételt az adórendszer jellege vagy felépítése indokolja [29]. Általánosabban, a Bíróság az említett ítélkezési gyakorlat által „a terhek területén a vállalkozások között megkülönböztetést bevezető intézkedésekre" előírt tesztet alkalmazza [30].

54. A jelen ügyben a megtámadott ítélet 99. pontjában az Elsőfokú Bíróság rámutatott arra, hogy „a kedvezményezett vállalkozások meghatározása a rendszer természetével vagy általános belső felépítésével igazolható a jelentős NO_x-kibocsátásuk miatt és a rájuk vonatkozó külön csökkentési határérték miatt", és hogy „az ökológiai jellegű megfontolások igazolják a nagyobb mennyiségű NO_x-t kibocsátó vállalkozások és az egyéb vállalkozások közötti különbségtételt". Továbbá az Elsőfokú Bíróság szerint „ezen elvek alkalmazásának figyelemmel kell lennie az EK 6. és EK 87. cikk együttes rendelkezéseire."

55. Nem győz meg az Elsőfokú Bíróság érvelése. Először is úgy vélem, hogy a nagyon vagy kevéssé szennyező létesítmények közötti különbségtétel nem képezheti olyan rendszer „lényeges" részét, amely az ipari eredetű környezetszennyezés csökkentését célozza, és amelyet így környezetvédelmi célkitűzése

29 – Lásd ebben az értelemben a 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet (EBHT 1974., 709. o.) 33. pontját; a fent hivatkozott Unicredito Italiano ügyben hozott ítélet (EBHT 2005., I-11137. o.) 51. pontját és a C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-7115. o.) 52. pontját.

30 – Lásd többek között a C-351/98. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2002. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-8031. o.) 42. pontját; a C-128/03. és C-129/03. sz., AEM és AEM Torino egyesített ügyekben 2005. április 14-én hozott ítéletet (EBHT 2005., I-2861. o) és a C-431/07. P. sz., Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság ügyben 2009. április 2-án hozott ítéletet (EBHT 2009., I-2665. o.), amely megerősítette az Elsőfokú Bíróság T-475/04. sz. ügyben 2007. július 4-én hozott ítéletét (EBHT 2007., II-2097. o.).

szükségszerűen igazol. Ahogyan azt a Bizottság helyesen megállapította, a környezeti hatás szempontjából minden NO_x-kibocsátás ártalmas, függetlenül a kibocsátó létesítmény méretétől [31]. Ellentétben az Elsőfokú Bíróság álláspontjával, a vállalkozások közötti olyan különbségtételt, amely kizárólag – mint a szóban forgó intézkedésben is alkalmazott – mennyiségi jellegű szemponton alapul, önmagában nem igazolhatják ökológiai jellegű megfontolások. Ezért megjegyzem, hogy az Elsőfokú Bíróság által az EK 6. cikk és az EK 87. cikk egymással összefüggésben értelmezett rendelkezéseire való – további pontosítások nélküli – hivatkozás felidézi az Elsőfokú Bíróság British Aggregates ügyben 2006. szeptember 13-án hozott ítélete indokolásának egyes részeit, amely részeket néhány hónappal a megtámadott ítélet elfogadása után a Bíróság kifogásolt [32].

56. Másodszor, a PSR-nek a szóban forgó intézkedésben meghatározott méretűnél kisebb ipari létesítményekkel rendelkező vállalkozások tekintetében való alkalmazhatatlanságára vonatkozó bizonyíték hiányában – amelyet a holland kormánynak kellett volna szolgáltatnia [33] – nem lehet arra következtetni – miként azt az Elsőfokú Bíróság teszi –, hogy az intézkedés által a vállalkozások között tett különbségtétel a rendszer természetéből és általános felépítéséből ered, mivel a külön csökkentési határérték egyesekre közülük vonatkozik, másokra pedig nem.

57. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a Bizottság kifogásában előterjesztett második ellenvetés is megalapozott, és hogy az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 97–100. pontjában tévesen következtetett arra, hogy a szóban forgó intézkedés által alkalmazott különbségtétel – a 20 megawattnál nagyobb teljesítményű létesítményekkel rendelkező vállalkozások és az ennél alacsonyabb teljesítményű létesítményekkel rendelkező vállalkozások között – igazolható a rendszer természetével és felépítésével a fenti 53. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében.

C – A fellebbezésre vonatkozó végkövetkeztetések

58. Mindezekre a megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság fogadja el a Bizottság által másodlagosan előterjesztett második fellebbezési jogalapot, és helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet.

31 – Lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Adria-Wien Pipeline ügyben hozott ítélet Bizottság által hivatkozott 52. és 53. pontját.

32 – Lásd az Elsőfokú Bíróság T-210/02. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 13-án hozott ítéletének (EBHT 2006., II-2789. o.) különösen a 115. és 117. pontját és a Bíróság C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2008. december 22-én hozott ítéletének (EBHT 2008., I-10505. o.) 86. és azt követő pontjait, és különösen 90–92. pontját.

33 – A C-159/01. sz., Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4461. o.) 43. pontja.

V – A csatlakozó fellebbezésekről

59. A Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság csatlakozó fellebbezést nyújtanak be az ítélet azon részével szemben, amelyben az Elsőfokú Bíróság elutasította a Holland Királyság elsőfokú eljárásban előterjesztett kifogását, amely szerint a Bizottság tévesen alkalmazta az „állami forrásból finanszírozott előny" fogalmát az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében (a megtámadott ítélet 63–78. pontja).

60. A Németországi Szövetségi Köztársaság a csatlakozó fellebbezését mind önálló módon, mind a fellebbezés érdemi elfogadásától függően benyújtotta. Ha a fellebbezést önállóan nyújtották be, akkor azt véleményem szerint elfogadhatatlannak kell nyilvánítani. Az állandó ítélkezési gyakorlat fényében ugyanis csak az első fokon pervesztes vagy részlegesen pervesztes felek nyújthatnak be fellebbezést az Elsőfokú Bíróság ítéletével szemben [34]. A jelen ügyben, bár ez utóbbi – az ítéletnek a csatlakozó fellebbezéssel érintett részében – elutasította a Holland Királyság által előterjesztett és a Németországi Szövetségi Köztársaság által támogatott jogalapot, mindazonáltal teljes egészében helyt adott a szóban forgó tagállamok által előterjesztett kérelmeknek azáltal, hogy a megtámadott határozatot teljes egészében megsemmisítette. A szóban forgó tagállamok fellebbezései tehát csak akkor elfogadhatóak, ha a Bíróság azáltal, hogy érdemben helyt ad a Bizottság fellebbezésének, újból megvizsgálja a szóban forgó intézkedés Elsőfokú Bíróság általi értékelését.

61. A Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság csatlakozó fellebbezéseik támogatása érdekében egyetlen – az EK 87. cikk (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó – jogalapra hivatkoznak, amely két különböző kifogásra épül. Először, a szóban forgó intézkedés nem nyújt *semmilyen előnyt* a hatálya alá tartozó vállalkozásoknak, és másodszor, még akkor is, ha bizonyított lenne egy ilyen előny létezése, azt nem *állami forrásból finanszírozzák*. Az Elsőfokú Bíróság ezért helytelenül értelmezte és alkalmazta az EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt „előny" és az „állami forrásból finanszírozás" fogalmát.

34 – Lásd a C-199/01. P sz. és C-200/01. P sz., IPK-München és Bizottság egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4627. o.) 42. pontját és a Mischo főtanácsnok által ebben az ügyben 2003. július 10-én ismertetett indítvány 21–29. pontját. Lásd továbbá a Bíróság elnökének a C-363/98. P (R). sz., Emesa Sugar kontra Conseil ügyben 1998. december 17-én hozott végzését (EBHT 1998., I-8787. o.). Úgy tűnik, hogy a Bíróság a Procter & Gamble kontra OHIM ügyben hozott ítéletében eltérő álláspontot fogadott el; mindenesetre, abban az ügyben a felperes – egy eljárási jellegű, a másodlagos kérelmek körében előterjesztett kifogás alapján – első fokon elérte a megtámadott aktus Bíróság általi megsemmisítését, míg az ügy érdeméhez tartozó, az elsődleges kérelem támogatására előterjesztett kifogását a Bíróság elutasította (a C-383/99. P. sz. ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6251. o.] 18–26. pontja).

A – *Az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti előny fogalmának téves értelmezésére és alkalmazására alapított első kifogásról*

62. A holland és a német kormány az egyetlen fellebbezési jogalap első kifogásában elsősorban az Elsőfokú Bíróság azon következtetését vitatja, amely szerint a kibocsátási egységeknek a szóban forgó intézkedés által előírt forgalomképessége előnyt jelentene a vállalkozások számára. A Holland Királyság vitatja továbbá a megtámadott ítélet 73. pontjában foglalt következtetést, amely szerint a szóban forgó intézkedés lehetővé teszi, hogy a meghatározott határértéknél több NO_x-t kibocsátó vállalkozások – a kibocsátási egységek piaci megvásárlása révén – mentesüljenek a bírság megfizetése alól.

1. A kibocsátási egységek forgalomképességéről

63. Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy – az intézmény céljának és a szabad verseny fenntartásának uniós jogban elfoglalt jelentőségével összhangban [35] – a Bíróság már a legelső ítéleteitől kezdve kiterjesztően értelmezte az állami támogatás fogalmát. E fogalom nemcsak pozitív juttatásokat, így például támogatásokat jelöl, hanem „ beavatkozásokat is, amelyek különböző formákban enyhítik a vállalkozás költségvetésének általános terheit, és amelyek ezáltal, anélkül hogy a szó szigorú értelmében támogatások lennének, azokkal azonos jellegűek, és a hatásuk is azonos” [36]. Ellenben nem minősül támogatásnak valamely olyan intézkedés, amely annak elkerülését célozza, hogy a vállalkozást olyan teher sújtsa, amely rendes körülmények között nem létezne [37]. Továbbá, ahogyan arra már volt alkalmam emlékeztetni, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 87. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami beavatkozások indokai vagy céljai szerint, hanem hatásaik alapján határozza meg őket [38]. Ebből következően pusztán az a tény, hogy valamely állami intézkedés gazdaságpolitikai, strukturális, társadalmi [39] vagy ökológiai [40] célokat követ, nem elegendő

35 – Lásd többek között a C-308/04. P. sz., SGL Carbon kontra Bizottság ügyben 2006. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5977. o.) 31. pontját és a C-75/05. P. sz. és C-80/05. P. sz., Németország kontra Kronofrance egyesített ügyekben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6619. o.) 66. pontját.

36 – Lásd különösen a 30/59. sz., De Gezamenlijke Steenkolenmijne in Limburg kontra Alta Autorità ügyben 1961. február 23-án hozott ítéletet (EBHT 1961., 1. o.), különösen a 38. pontját; a C-256/97. sz. DM Transport ügyben 1999. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3913. o.) 19. pontját és a C-276/02. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8091. o.) 24. pontját.

37 – A C-237/04. sz. Enirisorse-ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2843. o.) 43–49. pontját.

38 – Lásd a 173/73. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet (EBHT 1980., 709. o.) 27. pontját; a C-241/94. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-4551. o.) 20. pontját és a C-382/99. sz., Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 2002. június 13-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5163. o.) 61. pontját.

39 – Lásd a 61/79. sz. Denkavit italiana ügyben 1980. március 27-én hozott ítélet (EBHT 1980., 1205. o.) 31. pontját; a textil ágazatban való foglalkoztatás fenntartására irányuló intézkedések tekintetében a hivatkozott 173/73. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 13. pontját, a kollektív bérezés hatálya alá tartozó vállalkozásokban foglalkoztatott munkavállalók munkaóráinak csökkentésére irányuló pénzügyi intézkedések tekintetében a C-5/01. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11991. o.) 46. pontját.

40 – Lásd különösen a Bíróság hivatkozott British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 84. pontját.

ahhoz, hogy eleve mentesüljön a fenti rendelkezés szerinti támogatásként történő minősítés alól [41]. Általánosabban, ahogyan azt Leger főtanácsnok az Altmark-ügyre vonatkozó indítványában [42] kiemelte, az intézkedés jellemző tulajdonságai – így a támogatás nyújtásának formája, az intézkedés nemzeti jogban elfoglalt helyzete, valamely támogatási programhoz való tartozása vagy a hatóságok és a kedvezményezett vállalkozások szándéka – nem relevánsak a támogatás létezésének meghatározása során, mivel nincsenek hatással a versenyre. Mindazonáltal jelentőssé válhatnak az elemzés következő szakaszában, amikor a támogatás összeegyeztethetőségét a Szerződés módosító rendelkezéseinek fényében kell értékelni.

64. Különösen a fenti elvek alapján kell megvizsgálni a Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság által felhozott érveket. Azon állítás alátámasztására, amely szerint a kibocsátási egységek forgalomképessége nem jár semmilyen előnnyel a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozások számára, az érintett tagállamok először is rámutatnak arra, hogy e vállalkozások csak akkor és annyiban tudják értékesíteni kibocsátási egységeiket, ha – a beruházásaiknak köszönhetően – a meghatározott határértéknél nagyobb mértékben tudják csökkenteni a NO_x-kibocsátásukat. Ezért az értékesíthető kibocsátási egységek mértéke nem előre meghatározott, hanem egyedül a kiegészítő kibocsátáscsökkentéstől függ. Az említett egységek értékét továbbá az érintett felek határozzák meg, és az kizárólag a piacon rendelkezésre álló egységek mennyiségtől függ. A német kormány továbbá megjegyzi, hogy ezen érték akár nulla is lehet, ha a rendszer minden vállalkozása tiszteletben tartja a számára előírt kibocsátási határértéket. Mindenesetre a német kormány szerint a piaci ár ellenértékeként megjelenő szolgáltatás nem jelent semmilyen előnyt, és nem minősül állami támogatásnak.

65. A fenti érvek célja egyrészről, hogy vitassák az *államnak való betudhatóságot* a kibocsátási egységek forgalomképességéből származó feltételezett előny tekintetében, másrészről hogy megkérdőjelezzék *ezen előny létezését*, mivel azt pusztán elméleti jellegűnek minősítik. Álláspontom szerint az érveket mindkét szempontot illetően el kell utasítani.

66. Az első szempontot illetően emlékeztetek arra, hogy az állami beavatkozás támogatásként való minősítése céljából irreleváns annak megvalósulási formája; még valamely olyan intézkedés is támogatásnak minősülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, amely a kedvezményezett vállalkozások mérlegét rendszerint terhelő kötelezettségek könnyítése által azokat *pusztán közvetett előnyben* részesíti. Továbbá az

41 – Lásd különösen a fent hivatkozott C-241/94. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 21. pontját; a C-342/96. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2459. o.) 23. pontját, valamint a C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3671. o.) 25. pontját.

42 – A C-208/00. sz. Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg ügyben 2003. január 14-én ismertetett főtanácsnoki indítvány (EBHT 2003., I-7747. o.) 81. pontja.

állami intervencióból származó előnyt nyújtó államnak való betudhatóság nem szűnik meg pusztán azért, mert a kedvezményezett vállalkozásnak – az előnyben részesülés érdekében – meghatározott magatartást kell tanúsítania [43]. A jelen ügyben tehát – függetlenül a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozásokkal szemben megkövetelt magatartást illető megfontolásoktól – világos, hogy ha a NO_x-kibocsátási egységek forgalomképessége előnyt jelent számukra, akkor ez elsősorban abból ered, hogy az állam egyrészről engedélyezi ezen egységek értékesítését, másrészről megengedi a túlzott NO_x-t kibocsátó vállalkozásoknak, hogy a rendszer más vállalkozásai által fel nem használt egységeket megvásárolják, és így lehetővé teszi az említett egységek piacának létrehozását. Ezért, miként arra a megtámadott ítélet 70. pontja helyesen rámutat, a fenti előny – amennyiben megerősítést nyer – annak ellenére visszavezethető az állami beavatkozásra, hogy ez utóbbi közvetlen módon nem biztosít kibocsátási egységeket az érintett vállalkozásoknak.

67. A második szempontot illetően az a tény, hogy – meghatározott körülmények esetén – egy adott állami beavatkozáshoz kapcsolódó előny nem tud valós kedvezményként megjelenni az érintett vállalkozás számára – miként az megtörténne, ha a rendszerben részt vevő összes vállalkozás betartaná a számára előírt kibocsátási határértéket –, véleményem szerint nem teszi lehetővé annak *ipso facto* kizárását, hogy a beavatkozás állami támogatásként való értékelése tekintetében azt figyelembe vegyék. Ezért a jelen ügyben meg kell jegyezni egyrészről, hogy a szóban forgó intézkedés által létrehozott rendszer feladata, hogy évekre szabályozza a NO_x-kibocsátás csökkentését az iparágban, és másrészről, hogy – miként arra különösen a megtámadott ítélet 71. pontja rámutat – a rendszerhez tartozó vállalkozások az összes kibocsátási egységgel, és nem csak a tényleges és a megengedett kibocsátás pozitív különbségét jelentő, év végén felszabadított kibocsátási egységgel kereskedhessenek. Ilyen körülmények között a német kormány által megfogalmazott feltételezés a gyakorlatban mellékes marad.

68. A Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság hivatkozik továbbá arra, hogy a forgalomképes egységek rendszere *ellentételezni* kívánja a vállalkozások által a kibocsátás csökkentésére vagy a meghatározott határérték betartásához szükséges egységek megvásárlására fordított költségeket. E rendszer nem könnyíti a szóban forgó vállalkozások mérlegét rendszerint terhelő kötelezettségeket, és nem juttat számukra előnyöket, hanem a szóban forgó intézkedés által előírt szigorúbb kibocsátási határértékekkel van összefüggésben. Végezetül, a német kormány megjegyzi, hogy ellentétben az Elsőfokú Bíróság állításával, a kibocsátási egységek hitelként való működése sem enged

43 – Az ösztönzők nyújtása gyakran éppen arra irányul, hogy a vállalkozások meghatározott, az állam által követett bizonyos – például gazdaságpolitikai, társadalmi vagy környezetvédelmi – célkitűzéseknek megfelelő magatartást tanúsítsanak.

arra következtetni, hogy létezik egy, a rendszerhez tartozó vállalkozásokat megillető kedvezmény.

69. Úgy vélem, hogy a fenti érveket is el kell utasítani.

70. Előzetesen emlékeztetek arra, hogy főszabályként nem kizárt támogatás létezése abban az esetben, ha a szóban forgó intézkedés célja az, hogy az érintett vállalkozásokat – a kedvezőtlen gazdasági konjunktúra, jogszabályi beavatkozás [44] vagy a rájuk alkalmazandó szabályozás módosítása [45] következtében – sújtó hátrányokat vagy többletköltségeket ellensúlyozza.

71. A fentieket előrebocsátva megjegyzem, hogy – a Holland Királyság elmondása szerint – azok a vállalkozások, amelyek beruházásokat hajtottak végre a NO_x-kibocsátásuk – PSR alkalmazásából eredő – határérték alá csökkentésére, a vonatkozó kibocsátási egységek piaci értékesítéséből e beruházások költségeinek csak egy részét tudják fedezni. Véleményük szerint azok a vállalkozások, amelyek viszont nem tudják betartani e határértékeket, választhatnak, hogy a létesítményeik kibocsátását csökkentő intézkedésekbe fektetnek, vagy pedig a piacon megvásárolják a szükséges kibocsátási egységeket. Miként azt a Holland Királyság képviselője a tárgyaláson kiemelte, e választás különösen a kibocsátási egységek megvásárlására fordított – a piac helyzetétől függő – költségek és a NO_x-kibocsátást csökkentő beruházásokhoz szükséges költségek közötti eltéréstől függ. A rendszerhez tartozó vállalkozások – a kibocsátási egységek Holland Királyság által engedélyezett forgalomképessége miatt – tehát mindkét esetben – változó mértékben – csökkenteni tudják a mérlegüket rendszerint terhelő környezeti beruházásokhoz kapcsolódó vagy a környezeti előírások

44 – Lásd például a hivatkozott C-173/73. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletet, amelyben a Bíróság úgy vélte, hogy támogatásnak minősül a textilipart sújtó társadalombiztosítási terhek Olasz Köztársaság általi könnyítése, annak ellenére, hogy az a nagy számú női munkaerőt foglalkoztató ágazatokat a családi pótlék korábban bevezetett finanszírozási rendszere következtében sújtó hátrányok ellentételezését célozta; a C-57/86. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben 1988. június 7-én hozott ítélet (EBHT 1988., 2855. o.), amelyben a Bíróság elutasította a görög kormány azon érvelését, amely szerint az exportőröknek átengedett kamatok visszatérítése semleges jellegű volt, mivel az a pusztán az e munkavállalókat terhelő adóemelés negatív következményeit semlegesítette, és így nem biztosított számukra többletelőnyöket; a C-251/97. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1999. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6639), amelyben a Bíróság elutasította a francia kormány azon érvelését, amely szerint a szóban forgó társadalombiztosítási járulékok csökkentése nem más volt, mint a rendkívüli többletköltségek azon ellentételezése, amelyet a vállalkozások a kollektív tárgyalások eredményeként elfogadtak, és hogy mindenesetre – figyelembe véve e többletköltségeket – a szóban forgó intézkedések adózási szempontból semlegesnek minősültek.

45 – Ami a liberalizált piacokon a nem visszatéríthető költségek ellentételezésére nyújtott támogatásokat illeti – a fent hivatkozott Altmark-ügyben hozott ítélet esetleges alkalmazásának kivételével – a közszolgálati kötelezettségek teljesítéséből származó költségek ellentételezése témájában lásd például a C-206/06. sz., Essent Netwerk Noord és társai ügyben 2008. július 17-én hozott ítéletet (EBHT 2008., I-5497. o.).

betartásából egyébként eredő költségeiket [46]. Az ilyen csökkentés előnyt jelent e vállalkozások számára. Általánosabban, miként azt az Elsőfokú Bíróság által feltett írásbeli kérdésekre adott válaszában a Holland Királyság kiemelte, a NO_x-kibocsátási egységek kereskedelmének rendszerében a vállalkozások „maguk határozzák meg a megállapított kibocsátási érték betartásának módját". E rendszer megengedi továbbá, hogy az érintett 250 vállalkozás a csoporton belül egymás között felossza az említett értéknek való megfelelés összesített költségeit, amely előnnyel jár mindazon vállalkozások számára, amelyeknek alacsonyak a kibocsátás csökkentéséből eredő költségei, és amelyek számára így pénzben kifejezhetővé válik az érték alá történő kibocsátáscsökkentésük, és azon vállalkozások számára, amelyeknek e költségei magasabbak, és így az érték betartásához szükséges szerkezeti beavatkozások helyett más alternatívát választhatnak.

72. Ilyen körülmények között nem releváns a Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság azon megállapítása, amely szerint a kibocsátási egységek forgalomképességét össze kell kapcsolni a NO_x-kibocsátás csökkentése terén a szóban forgó vállalkozások számára előírt komolyabb célkitűzésekkel. Amennyiben a fenti állítás – a szóban forgó intézkedés által követett környezetvédelmi célkitűzésekre hivatkozás révén – a kibocsátási egységek forgalomképességéhez kapcsolódó, fent szemléltetett előnyöket kívánja igazolni, akkor azt el kell utasítani a Bíróság – fenti 63. pontban hivatkozott – állandó ítélkezési gyakorlata értelmében, amely szerint az EK 87. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami beavatkozások indokai vagy céljai szerint, hanem a hatásaik alapján határozza meg őket.

73. Ugyanígy el kell utasítani a német kormány által hivatkozott és a Holland Királyság képviselője által a tárgyaláson megismételt érvelést, amely szerint a kibocsátási egységek forgalomképessége a vállalkozások – NO_x-kibocsátás csökkentése érdekében tett – erőfeszítéseinek piaci áron történő ellentételezését képezi. Valójában, mint azt az imént láthattuk, a kibocsátás csökkentésének költségei – még akkor is, ha az a céljuk, hogy a kibocsátást a törvény által az egyes vállkozások tekintetében meghatározott szint alá csökkentsék – a vállalkozás mérlegét rendszerint terhelő költségek közé tartoznak, és e csökkentést nem lehet olyan „szolgáltatásnak" tekinteni, amelynek a forgalomképesség képezné a piaci értékű ellentételezését. Még ha a szóban forgó intézkedés által létrehozott

46 – E tekintetben emlékeztetek arra, hogy – a „szennyező fizet" elv alapján, amely az EUMSZ 191. cikk értelmében az uniós környezetvédelmi politika egyik sarokpontját képezi – a Bíróság értelmezése szerint a környezetszennyezéshez kapcsolódó károk megtérítése a vállalkozásokat a szennyezéshez vagy a szennyezés veszélyéhez való hozzájárulásuk arányában terheli (lásd különösen a C-378/08. sz., ERG és társai ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-1919. o.] 56. pontját). Ezért az említett költségekre úgy kell tekinteni, mint amelyek *szokásosan terhelik* a negatív környezeti hatású vállalkozások mérlegét, és nem jelentenek kivételes terhet e vállalkozások számára.

kibocsátási egység kereskedelmének rendszerébe épített ellentételezési mechanizmust figyelembe is lehet venni a közös piaccal való összeegyeztethetőség vizsgálata során [47], nem bír jelentőséggel, amikor annak vizsgálatáról van szó, hogy az említett intézkedés nyújt-e a hatálya alá tartozó vállalkozások számára az EK 87. cikk (1) bekezdés értelmében vett támogatásnak minősülő előnyt.

74. Végezetül, az eddig előadottakhoz hozzá kell fűzni, hogy – ahogyan arra már fent emlékeztettem – a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozások – bizonyos határokon belül – az összes kibocsátási egységgel, és nem csak a tényleges és a megengedett kibocsátás pozitív különbségét jelentő, év végén felszabadított kibocsátási egységgel kereskedhetnek. Ez olyan további előnyhöz juttatja őket, amely szerint a kibocsátási egységek értékesítése révén még azelőtt rendelkezhetnek a likviditással, hogy végleges átruházásuk feltételei teljesültek volna.

2. A bírság elkerülésének lehetőségéről

75. A Holland Királyság úgy véli, hogy az Elsőfokú Bíróság tévedett, amikor a megtámadott ítélet 73. pontjában megállapította, hogy a szóban forgó intézkedés előnyt biztosít a meghatározott kibocsátási határértéknél több NOx-t kibocsátó vállalkozások számára, mivel lehetőséget ad arra, hogy elkerüljék a bírság kiszabását a kibocsátási jogok azoktól történő megvásárlásával, akik felesleget szabadítottak fel.

76. Állításuk alátámasztására lényegében arra hivatkoznak, hogy a bírság megfizetése nem mentesíti a vállalkozásokat a hiányzó kibocsátási értékek megvásárlása alól, és következésképpen nem jelent valós alternatívát e vállalkozások számára. Azonnal kijelentem, hogy a fenti érvelés – még akkor is, ha úgy kellene tekinteni, hogy téves jogalkalmazásra utal, és nem a megtámadott ítéletben foglalt tények értékelésének megkérdőjelezésére – hatástalannak tűnik számomra, mivel nem mond ellent az Elsőfokú Bíróság azon következtetésének, hogy a hiányzó kibocsátási egységek év vége előtt történő megvásárlása révén a kibocsátási határértéket túllépő vállalkozások mentesülnek a bírság alkalmazása alól.

77. Másrészről azt sem lehet állítani – miként azt a Holland Királyság hallgatólagosan teszi –, hogy e következtetés nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a szankcionálandó magatartás két feltétel együttes be nem tartásából ered: a meghatározott határérték túllépése és a hiányzó kibocsátási értékek meg nem vásárlása. A fenti érvelés valójában túlzott formalizmus. A kibocsátási egységek kereskedelmének a szóban forgó intézkedés által létrehozott rendszeréből kizárt vállalkozásokkal

47 – Lásd a vitatott határozat 3.3 pontját.

szemben [48], amely vállalkozások kötelesek az előírt kibocsátási határértéket betartani vagy a bírságot megfizetni, a rendszerhez tartozó vállalkozások, ha túllépték a meghatározott határértéket, rendelkeznek a szankció alternatívájával. A Holland Királyság állításával ellentétben az említett alternatíva valós. A szóban forgó vállalkozások ugyanis minden év végén eldönthetik, hogy azonnal megvásárolják a hiányzó egységeket, vagy megfizetik a bírságot, és az egységeket egy későbbi időpontban vásárolják meg [49]. Akkor fogják az első opciót választani, ha – a kibocsátási egységek piaci értéke következtében – előnyösebb számukra a hiányzó egységek megvásárlása, mint a bírság megfizetése. A második opciót fogják ugyanakkor választani, ha úgy vélik, hogy az egységek piaci értéke oly mértékben fog csökkeni, hogy a bírság megfizetése ellenére a vásárlás elhalasztása előnyösebb számukra, vagy pedig ha úgy ítélik, hogy a következő évben – a megvalósított vagy megvalósítandó beruházásoknak köszönhetően – oly mértékben fognak többletkibocsátási egységgel rendelkezni, hogy így kompenzálni tudják az előző évi hiányt (beleértve a rájuk vonatkozó további 25%-os csökkentést).

78. Úgy vélem tehát, hogy a Holland Királyság által előterjesztett érvek nem engednek arra következtetni, hogy a megtámadott ítélet 73. pontja téves jogalkalmazásnak minősül.

3. Az első kifogásra vonatkozó következtetések

79. A fentiek alapján úgy vélem, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti előny fogalmának téves értelmezésére és alkalmazására vonatkozó első kifogást el kell utasítani.

B – *Az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti „állami forrásból finanszírozás” fogalmának téves értelmezésére és alkalmazására alapított második kifogásról*

80. A második kifogásban a Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság vitatja a megtámadott ítélet 75–77. pontjában foglalt következtetést, amely szerint a szóban forgó intézkedés által juttatott előnyöket állami forrásból finanszírozták.

81. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítéletében érdemben úgy vélte, hogy azáltal, hogy a NO_x-kibocsátási egységeket ingyenesen

48 – A tárgyaláson a Holland Királyság megerősítette, hogy a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozások felelősek az ipari NO_x-kibocsátás körülbelül 90%-ért, és a maradék 10%-ért felelős vállalkozások kibocsátási korlátozás alá esnek, amelyhez túllépés esetén szankciók kapcsolódnak.

49 – Lásd a Holland Királyságnak az Elsőfokú Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszait.

bocsátották az érintett vállalkozások rendelkezésére, ahelyett, hogy eladták vagy árverésre bocsátották volna azokat, és hogy lehetővé tették a többlet NO_x-t kibocsátó vállalkozások számára, hogy a hiányzó egységek piaci megvásárlása révén mentesüljenek a bírság megfizetése alól, a Holland Királyság állami forrásokról mondott le. Az Elsőfokú Bíróság érvelését a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára alapozta, amelynek értelmében támogatásnak minősülhet, ha az állam bevételekről mond le, még akkor is, ha az nem jár állami források átruházásával [50]. Ezen ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság már megerősítette, hogy az állami forrásból finanszírozott előny feltételeinek megfelelhet az adóelengedés vagy adócsökkentés [51], az adójóváírás, a beszedésre jogosult szerv által – mérlegelési jogkörben, meghatározott feltételek mellett – a vállalkozásnak juttatott kedvezmény a társadalombiztosítási járulékok megfizetésére [52], az áruk és szolgáltatások kedvezményes feltételekkel történő nyújtása [53], az állami követelésekről való tényleges lemondás, valamint a bírságfizetési kötelezettség vagy egyéb pénzügyi szankciók alóli mentesség [54].

82. A Holland Királyság érvelésének alátámasztása érdekében mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy pusztán „egy olyan jogszabályi keretet hozott létre, amely a nagy ipari létesítményekkel rendelkező vállalkozások vonatkozásában kedvező módon csökkenti a NO_x-kibocsátást". Kiemeli, hogy a forgalomképes kibocsátási egységeket közvetlenül a vállalkozások hozzák létre, és értéküket a piac határozza meg. Egy ilyen rendszer lehetővé teszi, hogy a vállalkozások egymás között „egyenlíthessék ki" a meghatározott határértékhez képest alacsonyabb és magasabb kibocsátásokat. Mivel az említett érvek érdemben a kibocsátási értékek forgalomképességéből származó előnyök államnak való betudhatóságát kérdőjelezik meg, ezért arra szorítkozom, hogy visszautalok a fenti 66. és az azt követő pontokra, ahol e szempontot már megvizsgáltam [55].

83. A Holland Királyság továbbá megjegyzi, az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítéletben megjelölt alternatíva, azaz a NO_x-kibocsátási egységek állam általi eladása vagy árverésre bocsátása, további megterhelést eredményezne a már komoly kibocsátáscsökkentési célkitűzéseknek alávetett vállalkozások számára, és mindenképpen összeegyeztethetetlen lenne az alkalmazott rendszerrel. A fenti érvelés nem tűnik számomra hatásosnak. A rendszer koherenciája és ösztönző hatása, valamint – általánosabban – a környezetvédelmi célkitűzése megőrzésének szükségességére irányuló megfontolások ugyanis – bár figyelembe vehetők a szóban forgó intézkedés közös piaccal való

50 – Lásd különösen a C-387/92. sz. Banco Exterior de España ügyben 1994. március 15-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-877. o.) 14. pontját és a C-6/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1999. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2981. o.) 16. pontját.

51 – Lásd a C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2000., I- 6857. o.) 26. és 27. pontját; a hivatkozott Banco Exterior de España ügyben hozott ítélet 14. pontját és a hivatkozott C-6/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 16. pontját.

52 – A fent hivatkozott DM Transport ügyben hozott ítélet.

53 – A C-39/94. sz., SFEI és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3547. o.) 59. pontja.

54 – A fent hivatkozott Piaggio-ügyben hozott ítélet 41. pontja.

55 – A fentiekben előadottakhoz hozzáfűzöm, hogy a Bíróság a hivatkozott C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 26–27. pontjában kizárta, hogy a meghatározott vállalkozások üzletrészének megvásárlásához nyújtott adócsökkentés és az e vállalkozásokat megillető közvetett kedvezmény közötti kapcsolat megszűnhetne pusztán azért, mert az említett kedvezmény megszerzése a befektetők önálló döntésétől függ.

összeegyeztethetőségének értékelésekor – irrelevánsak annak meghatározásakor, hogy az intézkedés által az érintett vállalkozások részére juttatott előnyöket állami forrásból finanszírozták-e. Ezért ha igaz is, hogy egyrészt az érintett vállalkozásokra nézve különösen komoly kibocsátáscsökkentési célkitűzések meghatározása, másrészről e vállalkozások forgalomképes kibocsátási egységekkel való felruházása egységes rendszer aspektusait képezik, mindazonáltal ezeket külön is figyelembe lehet venni annak értékelése során, hogy e rendszer tartalmaz-e támogatási elemeket [56].

84. Megalapozottabbnak tűnik számomra ellenben a német kormány által előterjesztett azon érvelés, amely megjegyzi, hogy a közösségi jog nem írja elő a tagállamok számára a légszennyező anyagok kibocsátási egységeinek eladását vagy árverésre bocsátását, hanem megengedi, hogy azok szabadon döntsenek azok visszterhes vagy ingyenes átruházásáról.

85. Igaz – miként azt a Bizottság is elismerte mind első fokon, mind a Bíróság előtti tárgyaláson –, hogy a közösségi jog nem ír elő ilyen kötelezettséget, és arra sem kötelezi a tagállamokat, hogy a 2001/81 irányelvben rögzített NO_x-kibocsátás-csökkentés célkitűzésének elérése végett különleges rendszert alkalmazzanak. A tagállamok lényegében szabadon választhatnak egy hagyományos rendszert, amely technológiai előírásokon alapul, vagy meghatározza a kibocsátás maximális határértékeit, amelyekhez azok túllépése esetén szankció társul, vagy választhatnak – a forgalomképes kibocsátási egységek rendszerének létrehozása révén – egy piaci működésen alapuló szabályozási eszközt, vagy pedig – mint a Holland Királyság is – a két lehetőség kombinációját. Amennyiben a forgalomképes egységek rendszerét választják, szabadon dönthetnek az egységek ingyenes átruházása (úgynevezett grandfathering) vagy azok eladása, illetve árverésre bocsátása között.

86. Mindazonáltal, úgy tűnik számomra, hogy e szabadság nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a választott opció végrehajtására irányuló beavatkozások támogatási elemeket foglaljanak magukban, ugyanolyan módon, miként egy adózási rendszert végrehajtó intézkedések is jelenthetnek támogatásnyújtást annak ellenére, hogy különleges közösségi kötelezettségek hiányában a tagállamok főszabályként szabadon dönthetnek az adóbevételek növeléséről, és nem kötelesek az adóbevételek meghatározott módon történő biztosítására.

87. A jelen ügyben inkább hajlok annak figyelembe vételére, hogy ha valamely tagállam – lényegében az egységeknek az immateriális forgalomképes javak jellemzőivel való felruházása révén – engedélyezi, sőt ösztönzi a légszennyező anyagok kibocsátási egységei piacának létrehozását, akkor az a tény, hogy

56 – Valamely állami intézkedés különböző aspektusainak a Szerződés támogatásokra vonatkozó rendelkezéseivel való összeegyeztethetősége vizsgálata céljából történő elkülöníthetőségéről lásd a 74/76. sz., Iannelli & Volpi ügyben 1977. március 22-én hozott ítélet (EBHT 1977., 557. o.) 14–17. pontját.

ezen egységeket – közvetlenül vagy közvetve, ingyenes jogcímen – a piacon működő vállalkozások rendelkezésére bocsátja, az „állami forrásokról való lemondásnak" minősül a fenti 81. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében.

88. A holland és a német kormány által a fenti következtetéssel szemben kifejtett érvek nem tűnnek számomra meggyőzőnek.

89. Mindenekelőtt a szóban forgó kormányok tagadják, hogy a jelen ügyben a tagállam átruházná a kibocsátási egységeket, mivel ezen egységek a vállalkozások magatartásának és a kibocsátásuk csökkentése érdekében megvalósított beruházásainak a következményei. A fenti érvelésnek ellentmond a tények vizsgálata, amelyből az következik, hogy ha a tagállam valójában nem ruházza is át az egységeket, közvetetten mégis a rendszerben részt vevő vállalkozások rendelkezésére bocsátja azokat. E tekintetben érdemes emlékeztetni arra, hogy – miként azt az Elsőfokú Bíróság megállapította [57] – a kibocsátási értékek minden pillanatban értékesíthetők, azaz a létrejöttükhöz szükséges feltételek – tehát a kibocsátás meghatározott határérték alá történő csökkentésének – teljesülése előtt is. Meg kell továbbá jegyezni, hogy – miként az a Holland Királyság által az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszokból kitűnik – az egységek szóban forgó kereskedelmi rendszerének hatálybaléptetésekor a tagállam nemcsak az egységek forgalomképességét engedélyezte – teljesen a piaci mechanizmusra hagyva a kereskedelemben rendelkezésre álló egységek mennyiségének és értékének meghatározását –, hanem szándékosan alacsony szinten határozta meg a kibocsátás határértékét, ami lehetővé tette a vállalkozások többsége számára, hogy megfelelő számú értékesíthető egységgel rendelkezzenek, és amely e vállalkozások számára lehetővé tette az egységek értékének kedvező szinten történő meghatározását.

90. A holland és a német kormány továbbá megjegyzi, hogy a szóban forgó kibocsátási egységek – a vállalkozások rendelkezésére bocsátása pillanatában – nem rendelkeznek értékkel, mivel gyakorlati értéket csak a piacra történő bevezetésükkor nyernek. E körülmény számomra nem tűnik meghatározónak. Annak megítélésekor ugyanis, hogy az állam lemondott-e bevételekről akkor, amikor az egységeket ingyenesen bocsátotta a vállalkozások rendelkezésére, az egységek azon *alkalmassága* a mérvadó, hogy kereskedelmi ügyletek tárgyai lehetnek, és piaci értéket szerezhetnek. Így – miként azt a Bizottság helyesen kiemelte – mivel a kibocsátási értékek minden pillanatban értékesíthetőek, mesterségesnek tűnik az egység rendelkezésre bocsátása és értékesítése szakaszának elválasztása.

91. A még létre nem jött egységek rendszer által nyújtott forgalomképességének lehetősége megalapozatlan, ahogyan a német

57 – A megtámadott ítélet 71. pontjában olvasható, hogy „a kibocsátási engedély minden egyes birtokosának volt számlája a NO_x-kibocsátási jegyzékben, és eladhatta az azokra az évekre vonatkozó jogokat, amelyekre szintet határoztak meg, beleértve az elkövetkező éveket is".

kormány által előterjesztett érvelés is, amely szerint az alkalmazandó határértéknél kevesebb NO_x-t kibocsátó vállalkozások jogot szereznek az ennek megfelelő állami igazolás megszerzésére, amely jog kizárná, hogy az állam igényt tarthasson az árra, vagy ilyen igazolást árverésre bocsásson.

92. Végezetül, a holland és a német kormány – elméletük alátámasztása érdekében – a jelen ügy és a PreussenElektra-ügy [58] tényállása közötti feltételezett hasonlóságból von le következtetéseket. Véleményem szerint ezen érveket is el kell utasítani. A PreussenElektra-ügyben hozott ítéletében a Bíróság kizárta, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülne az az állami szabályozás, amely egyrészről arra kötelezi a villamosenergia-szolgáltató magánvállalkozásokat, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiát olyan minimáláron vegyék át, amely meghaladja az ilyen típusú villamos energia valós gazdasági értékét, másrészről az e kötelezettségből eredő pénzügyi terhet megosztja az említett villamosenergia-szolgáltató vállalkozások és a villamosenergia-alaphálózatot üzemeltető magánvállalkozások között. A Bíróság szerint az állami források közvetlen vagy közvetett átruházása hiányában az a tény, hogy az említett jogszabály vitathatatlan gazdasági előnyt biztosít a megújuló energiaforrásokból villamosenergiát előállító vállalkozásoknak, és hogy ezen előny az állami szervek beavatkozásának a következménye, nem volt elegendő a szóban forgó intézkedés támogatásként való értékeléséhez [59]. A Bíróság különösen a 62. pontban mutatott rá arra, hogy azon körülmény, amely szerint a minimáláras átvételi kötelezettségből eredő pénzügyi teher alkalmas arra, hogy hátrányosan befolyásolja az e kötelezettséggel terhelt vállalkozások gazdasági eredményeit, és ennek következtében az állam adóbevételeinek csökkenését vonja maga után, olyan következményt jelent, amely „az ilyen szabályozás velejárója, és nem […] olyan eszköz, amelyen keresztül az állam terhére nyújtanak meghatározott előnyt a megújuló energiaforrásokból villamos energiát termelő vállalkozások javára". A jelen ügyben a forgalomképes kibocsátási egységeknek az érintett vállalkozások részére történő ingyenes rendelkezésre bocsátása és ebből következően az állam lemondása a megfelelő ellenértékről, nem tekinthető tehát összehasonlíthatónak az állam által meghatározott állandó árakon történő átvételi kötelezettségből (esetlegesen) eredő bevételkieséssel. Ezen lemondás különösen nem tekinthető olyannak, mint amely minden, a légszennyező anyagok kibocsátásának – a kibocsátási egységek kereskedelme általi – szabályozására hivatott eszköz „velejárója". Ahogyan azt láthattuk, ha az állam ugyanis ilyen eszközökhöz folyamodik, akkor főszabályként rendelkezik az ingyenes átruházás, az ellentételezés és az árverésre bocsátás közötti választásról. A jelen ügyben továbbá létezik egy kellőképpen közvetlen kapcsolat a szóban forgó intézkedés és

58 – Hivatkozás fent.

59 – Lásd különösen az 59. és 61. pontot.

az állami bevételkiesés között, amely azonban hiányzott a PreussenElektra-ügyben a szóban forgó átvételi kötelezettség előírása és az adóbevételek esetleges csökkenése között. Az utóbbi ügy és a jelen ügy tényállása tehát nem összehasonlítható, és így a Bíróság által az első ügyben elfogadott megoldás nem ültethető át a jelen ügyre [60].

93. Következtetésként úgy vélem, hogy a holland és a német kormány által előterjesztett tényezők alapján nem állapítható meg az EK 87. cikk (1) bekezdésének megsértése az Elsőfokú Bíróság részéről, amikor a megtámadott ítélet 75–78. pontjában arra a következtetésre jut, hogy a jelen ügy körülményei között azáltal, hogy a Holland Királyság közvetetten és ingyenes jogcímen az érintett vállalkozások rendelkezésére bocsátja a szóban forgó kibocsátási egységeket, javakat enged át e vállalkozások számára, lemondva az eladási árnak vagy az árverési értéknek megfelelő bevételről. A fenti következtetés mellett szól azonban a támogatás fogalmának tág értelmezése, amelyet a Bíróság már a legelső ítéleteiben elfogadott, figyelembe véve egy olyan belső piac megteremtésének fontosságát, amelyben a verseny feltételeit nem torzítják egyoldalú tagállami beavatkozások [61]. E megközelítés egyben utal az állami forrásból történő finanszírozás feltételére vonatkozó ítélkezési gyakorlatra. E tekintetben túl a fenti 81. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlaton, amelyben már megjelenik „az állami bevételekről való lemondás általi finanszírozás" gazdag és változatos ítélkezési gyakorlata, emlékeztetek arra, hogy a Bíróság ismételten megerősítette, hogy az EK 107. cikk (1) bekezdése megjelöli az összes olyan pénzbeli eszközt, amelyet a hatóságok a vállalkozások támogatása érdekében valóban felhasználhatnak függetlenül attól, hogy ezen eszközök – az állandó állami ellenőrzés alatt maradás érdekében – *tartósan az állami vagyonhoz tartoznak-e* [62]. Továbbá érdemes megjegyezni, hogy azok az ügyek, ahol a Bíróság tagadta az állami forrásokból történő finanszírozás létezését, olyan helyzetekre vonatkoztak, ahol az ellenkező döntés nyilvánvalóan olyan előnyöknek a támogatás fogalmába való tartozása elismerését jelentette volna, amelyek – bár visszavezethetőek az állami beavatkozásra – nem eredményezték az állami források közvetlen vagy közvetett átruházását [63], és meg-

60 – Közbevetőleg megjegyzem, hogy már az Essent-ügyben ismertetett indítványomban – bár eltérő környezetben – javasoltam a Bíróságnak, hogy a PreussenElektra-ügyben hozott ítéletben kifejtett megoldást ne terjessze túl az ítélet meghozatalát indokoló sajátos ténybeli körülményeken. Lásd a hivatkozott Essent-ügyben 2008. január 24-én ismertetett indítvány 97. és 98. pontját.

61 – Lásd többek között a C-308/04. P. sz., SGL Carbon kontra Bizottság ügyben 2006. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5977. o.) 31. pontját és a C-75/05. P. sz. és C-80/05. P. sz., Németország kontra Kronofrance egyesített ügyekben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6619. o.) 66. pontját.

62 – Lásd a C-83/98. P. sz., Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3271. o.) 50. pontját és a C-482/99. sz. ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-4397. o.) 37. pontját.

63 – Lásd például a C-72/91. és C-73/91. sz., Sloman Neptun egyesített ügyekben 1993. március 17-én hozott ítéletet (EBHT 1993., I-887. o.); a C-52/97–C-54/97. sz., Viscido és társai egyesített ügyekben 1998. május 7-én hozott ítéletet (EBHT 1998., I-2629. o.) és a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítéletet (EBHT 2001., I-2099. o.).

semmisítette volna a támogatás EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt fogalmának egyik alapvető elemét [64].

94. A Holland Királyság továbbá vitatja az Elsőfokú Bíróság azon következtetését, amely szerint az előbbi azzal, hogy megengedi a túlzott NO_x-t kibocsátó vállalkozások számára, hogy a hiányzó kibocsátási egységek piaci megvásárlása által mentesüljenek a bírság megfizetésétől, lemondana az állami bevételekről. E tekintetben a Holland Királyság megismétli, hogy a szóban forgó bírság kiegészítő szankciót képez a hiányzó kibocsátási egységek szolgáltatásához képest. Hivatkozom a fenti 76. és 78. pontra, amely már tárgyalta, és el is utasította az említett érvelést. A Holland Királyság által felvetett ellenvetés tehát nem fogadható el.

64 – E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság néhány ítélete és néhány főtanácsnoki indítvány vitát okozott az állami finanszírozás alapvető fontosságáról valamely intézkedés állami támogatásként való értékelése tekintetében: a 290/83. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1985. január 30-án hozott ítélet (EBHT 1985., 439. o.) 13. és 14. pontja; a 67/85., 68/85. és 70/85. sz., Kwekerij van der Kooy és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1988. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1988., 219. o.) 32–38. pontja és az 57/86. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben 1988. június 7-én hozott ítélet (EBHT 1988., 2855. o.) 12. pontja, valamint VerLoren van Themaat főtanácsnok 213/81–215/81. sz., Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Will és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (1982. október 13-án hozott ítélet [EBHT 1982., 3583. o.]); Slynn főtanácsnok hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa és Darmon főtanácsnok hivatkozott Sloman Neptun ügyre vonatkozó indítványa. Mindazonáltal a hivatkozott Sloman Neptun ügyben hozott ítéletétől kezdve a Bíróság ismételten és bizonytalankodás nélkül megerősítette azt az elvet, mely szerint valamely támogatást közvetlenül vagy közvetve állami forrásokból kell nyújtani. A hivatkozott PreussenElektra-ügyben a Bizottság nyíltan kérte a Bíróságot a tárgyalt ítélkezési gyakorlata újragondolására, különösen a közösségi jogrend legutóbbi változásainak fényében. A Bíróság azonban nem válaszolt e kérésre.

C – A csatlakozó fellebbezésekre vonatkozó végkövetkeztetések

95. A fenti megfontolások alapján javasolom, hogy a Bíróság utasítsa el a Holland Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság csatlakozó fellebbezéseit.

VI – Az elsőfokú eljárásban benyújtott keresetről

96. A Bíróság alapokmánya 61. cikke első bekezdésének megfelelően a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszék elé.

97. A jelen ügyben nem szükséges visszautalni az ügyet a Törvényszék elé. Mind a Bizottság, mind az ellenérdekű kormányok szerint a per állása megengedi, hogy a Bíróság az ügyet eldöntse. E célból meg kell vizsgálni a Holland Királyság által – keresete alátámasztása érdekében – előterjesztett második kereseti jogalapot, amely a vitatott határozat indokolásának egy olyan hibájára vonatkozik, amelyről az Elsőfokú Bíróság nem rendelkezett.

A – *Az indokolási kötelezettség megsértésére alapított második kereseti jogalapról*

98. A Holland Királyság szerint nem megfelelően indokolt a vitatott határozat azon része, amelyben a Bizottság megállapítja az állami támogatás létezését.

99. Elsősorban azt állítja, hogy a Bizottság a vitatott határozatában tévesen állapította meg, hogy a meghatározott kibocsátási határértéket be nem tartó és ezért bírsággal sújtandó vállalkozás mindezek ellenére kibocsátási egységekben részesül. A fenti érvelést el kell utasítani, mivel – a Bizottság hibás indokolása helyett – ténybeli tévedésre kíván hivatkozni. Ugyanígy el kell utasítani a Holland Királyság által a kereset 65. pontjában előterjesztett hasonló érvelést.

100. Másodsorban a Holland Királyság a vitatott határozat indokolásának néhány kétértelműségére és ellentmondására hivatkozik. Mindenekelőtt a Bizottság ellentmondásba keveredett, amikor egyfelől azt állította, hogy a kibocsátási egységeket *ingyenesen* juttatják a vállalkozások számára, másfelől pedig, hogy a NO_x-kibocsátás vállalkozások részéről történő határérték alá csökkentése *ellentételezést* képezne. E tekintetben elegendő megjegyezni, hogy a két megállapítást egyrészt a vitatott határozatnak a támogatás létezését vizsgáló része, másrészt a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét értékelő része megfelelően tartalmazta. A fenti értékelés keretében a Bizottság úgy vélte, hogy azon körülmény, hogy a vállalkozásokat ösztönözték a kibocsátásuk meghatározott határérték alá csökkentésére, a szóban forgó intézkedés által a szóban forgó vállalkozásokat megillető előny ellentételezését képezi „a környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás szellemének megfelelően” (a vitatott határozat 3.3. pontja). E következtetés semmiképpen sem mond ellent azon megállapításnak, amely szerint a NO_x-kibocsátási egységeket ingyenesen juttatták az intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozásoknak.

101. A felperes tagállam szerint továbbá pontatlan a Bizottság érvelése, amikor a végkövetkeztetésekben (a vitatott határozat 4. pontja) megállapítja, hogy a „dynamic-cap” rendszer – amilyen a Holland Királyságé is – környezeti hatása bizonytalan, valamint jelentősebb közigazgatási költségekkel jár, és ezen okokból nem élvezi a Bizottság támogatását. E tekintetben pusztán azt jegyzem meg, hogy a vitatott határozatban foglalt megfontolásokból nyilvánvalóan kitűnik, hogy a fenti megállapításnak – amelyet egy ilyen aktus érvelési rendszerében egyfajta obiter dictumként kell figyelembe venni – nem bírt jelentőséggel a szóban forgó intézkedés támogatásként való minősítése szempontjából, és nem volt hatással annak a belső piaccal való összeegyeztethetősége vizsgálatára. Ezért a Holland Királyság érvelését el kell utasítani.

102. Harmadsorban a Holland Királyság megállapítja, hogy a Bizottság nem indokolta

megfelelően azon következtetését, amely szerint a szóban forgó intézkedés beavatkozik a tagállamok közötti kereskedelembe, és torzítja a versenyt. Álláspontom szerint ezt az érvelést is el kell utasítani. A vitatott határozat 3.2. pontjának utolsó előtti bekezdése ugyanis megfelelő indokolást ad, még ha egybe esik is azon érvekkel, amelyek alapján a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedés olyan versenyelőnyt biztosít a hatálya alá tartozó vállalkozások számára, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

103. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a második kereseti jogalap megalapozatlan. Ebből az következik, hogy az elsőfokú keresetet teljes egészében el kell utasítani.

VII – Végkövetkeztetések

104. A fenti indokok alapján javasolom, hogy a Bíróság:

– adjon helyt a fellebbezésnek, és helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróság T-233/04. sz., Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 2008. április 10-én hozott ítéletét;

– utasítsa el a csatlakozó fellebbezéseket;

– az elsőfokú eljárásban benyújtott kereset elutasításával döntsön a jogvitáról.

105. Továbbá, mivel a Bíróság eljárási szabályzata 122. cikkének 1. §-a értelmében, ha a Bíróság a fellebbezést elutasítja vagy elfogadja, és a jogvitát véglegesen eldönti, akkor egyúttal dönt a költségek viseléséről is, és mivel a Bizottság kérte a Holland Királyság kötelezését a fellebbezési és az Elsőfokú Bíróság előtti eljárásban felmerült költségek viselésére, javasolom, hogy a Bíróság kötelezze a Holland Királyságot e költségek viselésére, és állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság és a Szlovén Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.