

## A HOLLAND NITROGÉN-OXID KIBOCSÁTÁSI EGYSÉGEK KERESKEDELMI RENDSZERE

TÓTH TIHAMÉR

C-279/08. P. sz. Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügy, 2011. szeptember 8-i, még nem publikált ítélet

*Tárgyszavak:* nitrogén-oxidok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszere – az állami támogatás fogalma – a szelektivitás fogalma – mi minősül előnynek – állami forrásból finanszírozott előny – környezetvédelmi célzatú támogatás

### **1. Az ítélet, és annak jelentősége**

A most bemutatott ítélet alapjául az szolgált, hogy az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) uniós joggal összeegyeztethető állami támogatást tartalmazónak minősítette a holland nitrogén-oxid-kibocsátás kereskedelmi rendszert. Hollandia keresete nyomán, amelyet Németország beavatkozóként támogatott, a Törvényszék (az ítélet meghozatalakor: Elsőfokú Bíróság) úgy vélte, hogy a szelektivitási kritérium nem teljesült, így valójában nincs szó állami támogatásról, így nincs is mit engedélyeznie a Bizottságnak. Ezt követően a Bizottság kérte a Törvényszék ítéletének<sup>1</sup> felülvizsgálatát. A téma fontosságát mutatja, hogy a fellebbezésnél tovább bővült a Bizottsággal szembeni beavatkozási kör

<sup>1</sup> T-233/04. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2008. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2008, II-591. o.].

Franciaországgal, az Egyesült Királysággal és Szlovéniával. Érdekeséggé vált megjegyezzük, hogy az öttagú bírói tanács tagja volt a magyar bíró, Juhász Endre is.

A Bíróság ítéletével hatályon kívül helyezte a Törvényszék bizottsági határozatot kifogásoló első fokú döntését, ezzel a Bizottság álláspontját fogadva el helyesnek. A Bíróság az állami támogatásból finanszírozott előny kapcsán egyetértett a Törvényszék bizottsági értelmezést jóváhagyó ítéletével, a szelektivitás kapcsán azonban felülbírálta az első fokú döntést.

Ez a döntés is felhívja a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi célokat szolgáló, a káros anyagok kibocsátását visszafogni célzó tagállami szintű szabályozás olyan állami támogatásnak minősülő elemeket tartalmazhat, amelyek csak akkor válnak jogszerűvé, ha azokat előzetesen engedélyeztetik az Európai Bizottsággal.

## **2. A kibocsátási egységek kereskedelmének európai és holland szabályozása**

A 2001/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>2</sup> állapította meg az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeit. Az irányelv 4. cikke alapján a tagállamok legkésőbb 2010 végéig az irányelv I. mellékletében megállapított kibocsátási határértéket meg nem haladó szintre kell, hogy korlátozták a nitrogén-oxidok (a továbbiakban: NO<sub>x</sub>) évi nemzeti kibocsátását.

Az uniós irányelv keretei között mozogva, a holland hatóságok 2010-re a nagy ipari létesítményeik, vagyis körülbelül 250 vállalkozás vonatkozásában 55 kilótonna NO<sub>x</sub> kibocsátását tűzték ki célul. A szabályozás minden egyes, 20 megawatt (MWt) termikus energiánál nagyobb teljesítményű ipari vállalkozásra meghatározott egy betartandó NO<sub>x</sub>-kibocsátási szintet. A vállalkozás ezt vagy a NO<sub>x</sub>-kibocsátást csökkentő saját intézkedésekkel, vagy a kibocsátási egységek más vállalkozásoktól történő megvásárlásával, vagy e két lehetőség kombinálásával érthette el. A kibocsátási egységek kereskedelme piacának kínálati oldalán azok állnak, akiknél a NO<sub>x</sub> kibocsátása alacsonyabb a meghatározott kibocsátási határértéknél. A holland hatóságok minden év

<sup>2</sup> HL L 309., 22. o., magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 320. o.

végén ellenőrzik az előírt kibocsátási szintek betartását. Ha valamely létesítmény túllépte az előírt kibocsátási szintet, a többletet és még annak 25%-kát a következő évben ellentételeznie kellett, valamint bírságra is számíthatott.

A bizottsági határozat kitér arra, hogy a szóban forgó intézkedés különbözik a forgalomképes jogok rendszerének másik változatától, a „cap-and-trade” rendszertől, amelyben a kibocsátási egységeket úgy juttatják vállalkozásoknak, hogy az új vagy a tevékenységüket bővíteni kívánó vállalkozásoknak előbb meg kell szerezniük a szükséges egységeket. A szóban forgó intézkedés keretében (ezt „dynamic cap”-nek nevezik) az érintett vállalati körnek nincs ilyen kötelezettsége, hanem egyszerűen be kell tartaniuk az energiafogyasztásuktól függő kibocsátási határértéket.

### 3. A Bizottság határozata

A holland hatóságok 2003-ban, az akkori EKSZ 88. cikk (3) bekezdése alapján bejelentették a  $\text{NO}_x$ -re vonatkozó kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét a Bizottságnak, kérve támogatás hiányát megállapító határozat meghozatalát. A Bizottság azonban állami támogatásnak minősítette a holland szabályozást, de azt egyúttal az akkori 87. cikk (3) bekezdése c) pontja (jelenleg EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján engedélyezte.

Az indokolás szerint kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerére vonatkozó bizottsági gyakorlat az alábbi két rendszertípust különbözteti meg:

- a) 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 a mai 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatás;
- b) olyan rendszerek, amelyekben az átruházható kibocsátási vagy szennyezési engedélyek egy adott termelés kibocsátási szintjének hivatalos bizonyítékául szolgálnak, melyek nem értékesíthetők, illetve árverésen nem szerezhetők meg, így nincs bevé-

telkiesés, állami forrás nem jelenik meg, következésképp nem beszélhetünk állami támogatásról sem.

A megtámadott határozat szerint a holland hatóságoknak az előbbi a) ponthoz alapján lehetőségük volt a kibocsátási egységeket pályázat útján értékesíteni, ezért a tagállamnak a  $\text{NO}_x$ -egységek, mint immateriális javak ingyenes nyújtásával bevételkiesése keletkezett. A Bizottság ebből arra következtet, hogy e rendszer az akkori EKSZ 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami forrásokat foglal magában. Az érintett vállalkozások helyzetének megerősödése pedig nyilvánvalóan érinthette a tagállamok közötti kereskedelmet.

#### 4. Az intézkedés szelektív jellege

A bizottsági határozatot megtámadó *Holland Királyság* úgy érvelt, hogy a szóban forgó intézkedés nem minősül állami forrásokból finanszírozott előnynek, és hogy az akkori EKSZ 87. cikk által megfogalmazott, szelektivitásra vonatkozó feltétel sem teljesült.

Az *Elsőfokú Bíróság* a Bizottsággal szemben arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó intézkedés az akkori EKSZ 87. cikk (1) bekezdése értelmében nem részesített előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését, így az nem minősíthető állami támogatásnak. Az érintett vállalati kört kijelölő, ipari létesítmények teljes termikus kapacitása ugyanis objektív feltételnek minősül. A szabályozásban meghatározott  $\text{NO}_x$ -kibocsátási szintet elérő vállalkozások ténybeli és jogi helyzete eltérő azon vállalkozások helyzetétől, amelyekre e szint nem vonatkozik. Továbbá, mivel a szóban forgó intézkedés a legszennyezőbb vállalkozásokra vonatkozik, ezen objektív feltétel megfelel a környezetvédelmi célkitűzésnek és a rendszer belső logikájának.

A *Bizottság* az *Elsőfokú Bíróság* ítéletével szemben utalt az állandó ítélkezési gyakorlatra<sup>3</sup>, mely szerint az a körülmény, hogy sok vállalkozás részesülhet a szóban forgó intézkedés nyújtotta előnyből, illetve

<sup>3</sup> 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.

hogy e vállalkozások különböző ágazatokhoz tartoznak, nem elegendő ezen intézkedés szelektív jellegének elvetéséhez, és így az állami támogatásként való minősítés kizárásához. Az a körülmény, hogy valamely állami intézkedést horizontálisan alkalmazandó objektív feltételek határoznak meg, egyedül azt bizonyítja, hogy az abban előírt ösztönző intézkedések nem egyedi támogatásoknak, hanem támogatási programnak minősülnek.

*Mengozi főtanácsnok* véleményében emlékeztet arra, hogy „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. Az objektív kritériumok alapján meghatározott, korlátlan számú kedvezményezettet előnyben részesítő állami aktust akkor kell szelektív támogatási programnak tekinteni, ha – az alkalmazási kritériumainak tulajdoníthatóan – bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését mások kizárásával részesít előnyben”.<sup>4</sup> Az ítélkezési gyakorlat szerint egy általánosnak tűnő intézkedés valójában szelektívnek minősül, ha végrehajtásuk során a nemzeti hatóság mérlegelési jogkört élvez, különösen a kedvezményezettek kiválasztását, valamint a pénzügyi támogatás összegét és feltételeit illetően.<sup>5</sup>

A főtanácsnok szerint az a körülmény, hogy valamely állami intézkedés bizonyos, a többi gazdasági szereplő helyzetétől eltérő helyzetben lévő vállalkozásoknak kedvez, például mert egy bizonyos típusú tevékenységet folytatnak, vagy pedig méretük miatt, az az intézkedés szelektív jellegére utal. Jelen esetben az, hogy a szóban forgó intézkedés egyedül a nagy ipari létesítményekkel rendelkező vállalkozásokra vonatkozik, annak szelektív jellege mellett szól.

Az Elsőfokú Bíróság úgy vélte, hogy a vállalkozások két csoportjának helyzete nem összehasonlítható, és hogy az első csoportba tartozó vállalkozásokat megillető előnyök nem tekinthetők szelektívnek. Az Elsőfokú Bíróság az *Adria-Wien Pipeline* és *Wietersdorfer & Peggauer*

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Lásd a 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.

*Zementwerke* ügyben hozott ítéletre építette az érvelését. Az említett ítélet 41. pontja alapján, valamely állami előírás szelektív jellegének meghatározása érdekében, azt kell megvizsgálni, hogy az előnyben részesít-e bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését más, olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek *az intézkedés céljára tekintettel* jogilag és ténybelileg azokkal összehasonlíthatóak. A főtanácsnok szerint, ellentétben az Elsőfokú Bíróság következtetésével, a környezetvédelmi célkitűzésre tekintettel minden olyan vállalkozás, amely a Holland Királyság területén  $\text{NO}_x$ -t kibocsátó ipari létesítménnyel rendelkezik, összehasonlítható helyzetben van. 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 jellegű, mivel az a Holland Királyság területén  $\text{NO}_x$ -t kibocsátó vállalkozásoknak csak egy korlátozott – bár az objektív feltételek alapján jelentős és meghatározó – részét részesíti előnyben.

A Bíróság ítélete sok helyen szóról szóra követi a főtanácsnok indítványát. Egyetért a Bizottsággal abban, hogy a „dynamic cap” rendszerben részt vevő vállalkozások a nagy ipari vállalkozások azon külön csoportjába tartoznak, amelyek olyan előnyben részesülnek, amely nem áll más vállalkozások rendelkezésére. Ez az előny vagy abból áll, hogy pénzre válthatják a kibocsátás-csökkentések gazdasági értékét, vagy adott esetben, ha túllépik az  $\text{NO}_x$ -kibocsátásra a nemzeti hatóságok által energiaegységekként meghatározott határértéket, a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó egyéb vállalkozásoktól ilyen kibocsátási egységek megvásárlásával elkerülik a bírságfizetésre vonatkozó kötelezettség kockázatát. Ezzel szemben a többi vállalkozásnak nincsenek ilyen lehetőségei, ami főszabály szerint elég annak bizonyításához, hogy a Holland Királyság különbségtételt vezetett be a vállalkozások között a terhek tekintetében.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ítélet 63. bekezdése.

## 5. A környezetvédelmi cél nem zárja ki az állami támogatás jellegét

A *Bizottság* álláspontja szerint a szóban forgó intézkedés környezetvédelmi célja nem vezet annak kizárásához, hogy az intézkedésnek minősül.

A *főtanácsnok* úgy vélte, hogy a nagyon vagy kevésbé szennyező létesítmények közötti különbségtétel nem képezheti az ipari eredetű környezetszennyezés csökkentését célzó rendszer „lényeges” részét, amelyet így a környezetvédelmi célkitűzés szükségszerűen igazol. A *Bizottság* helyesen állapította meg, a környezeti hatás szempontjából minden  $\text{NO}_x$ -kibocsátás ártalmas, függetlenül a kibocsátó létesítmény méretétől. Nem értett egyet az *Elsőfokú Bíróság* álláspontjával, szerinte a vállalkozások közötti olyan különbségtételt, amely kizárólag mennyiségi jellegű szemponton alapul, önmagában nem igazolhatják ökológiai jellegű megfontolások.

A *Bíróság* a főtanácsnok indítványát követve emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem az állami intervenciós intézkedések okai és céljai, hanem hatásaik alapján tesz különbséget. A szelektív támogatások akkor is az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak, ha a környezetvédelem egyike is az EU alapvető célkitűzéseinek. A környezetvédelmi célok figyelembevétele az állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének megfelelően történő értékelése során lesz releváns szempont.

## 6. A tagállami forrásból származó előny

Az *Elsőfokú Bíróság* megállapította, hogy a szóban forgó intézkedés nem az állam által közvetlenül kiosztott kibocsátási egységeken alapul. Ezen egységek forgalomképessége azonban piaci értéket biztosít azoknak, amelyet a vállalkozások bármikor értékesíthetnek. Ráadásul a kibocsátási egységek megvásárlásával a vállalkozások elkerülhetik a bírságot. Az immateriális javakhoz hasonló kibocsátási egységeket ingyenesen bocsátották az érintett vállalkozások rendelkezésére, holott eladhatták vagy árverésre bocsáthatták volna azokat. A Holland Királyság így állami források beszédéséről mondott le, következképpen a

szóban forgó intézkedés az érintett vállalkozásoknak állami forrásokból nyújtott előnynek minősül.

Hollandia és Németország beadványaikban amellet érveltek, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta az „állami forrásból finanszírozott előny” fogalmát.

Érvelésük lényegében kettő részből állt: egyrészt vitatták az *államnak való betudhatóságot* a kibocsátási egységek forgalomképességéből származó feltételezett előny tekintetében, másrészt magának az elméleti jellegűnek minősített *előnynek a létezését* is megkérdőjelezték.

### 6.1. Előny a vállalkozások számára

Ami az előny meglétét illeti, Hollandia és Németország érvelése szerint egyrészt nincsen kedvezményről szó a vállalatok oldalán. Az érintett vállalkozások az átruházható jogok értelmében csak a kibocsátások csökkentése érdekében általuk kifejtett erőfeszítések révén tehetnek szert pénzügyi előnyre, az átruházható engedélyek ellenértéke formájában. Más szóval, a vállalkozások átruházható jogot és azzal összefüggő gazdasági előnyt csak saját erőfeszítéseik révén szerezhhetnek, oly módon, hogy az engedélyezett küszöb alá csökkentik a kibocsátásukat. A német kormány kiemelte, hogy ennek értéke akár nulla is lehet, ha minden vállalkozás 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.

A *főtanácsnok* emlékeztetett arra, hogy olyan intézkedés is támogatásnak minősülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, amely révén a vállalkozások pusztán közvetett előnyben részesülnek. Az állami támogatás fogalmába beletartozik az az esetkör is, amikor a vállalkozásnak – az előnyben részesülés érdekében – meghatározott magatartást kell tanúsítania. 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.<sup>7</sup> A főtanácsnok szerint jelen ügyben világos, hogy előnyt jelent, hogy az

<sup>7</sup> Indítvány 66. pontja.

állam egyrészt engedélyezi a  $\text{NO}_x$ -kibocsátási egységek értékesítését, másrészt megengedi a túlzott  $\text{NO}_x$ -t kibocsátó vállalkozásoknak, hogy a rendszer más vállalkozásai által fel nem használt egységeket megvásárolják, így lényegében elősegítve az említett egységek piacának létrehozását.

A *Bíróság* ítéletében felidézte az előny fogalma kapcsán szokásosan alkalmazott megközelítését. E szerint az állami támogatás fogalma általánosabb a szubvenció fogalmánál, mert az olyan pénzbeli juttatásokat is magában foglalja, amelyek különböző formában a vállalkozások költségvetésére általában nehezedő terheken enyhítenek, és ezáltal, jól lehet a szó szoros értelmében véve nem tekinthetőek szubvencióknak, azokkal azonos jellegűek és hatásúak. A támogatásokkal azonos hatású közvetett előnyök között szerepel az áruk vagy szolgáltatások kedvező feltételekkel történő nyújtása is.<sup>8</sup>

E tételt jelen ügyre a *Bíróság* az Elsőfokú *Bíróságot* és a főtanácsnokot követve alkalmazta. Megállapította, hogy a vállalkozások azon lehetősége, hogy választhatnak a kibocsátási egységek beszerzésével járó költségek és az  $\text{NO}_x$ -kibocsátások csökkentésére irányuló intézkedésekkel összefüggő költségek között, előnyt jelent számukra. További előny adódik abból, hogy az összes kibocsátási egységgel, és nem csak a tényleges és a megengedett kibocsátás pozitív különbségét jelentő, év végén felszabadított kibocsátási egységgel kereskedhessenek. Olyan gazdasági előnyről van szó, amelyben a kedvezményezett vállalkozás rendes piaci körülmények között nem részesült volna.

## 6.2. Állami forrás megterhelése

Ami az állami forrás érintettségét illeti, az Elsőfokú *Bíróság* a megtámadott ítéletében érdemben úgy vélte, hogy azáltal, hogy a  $\text{NO}_x$ -kibocsátási egységeket ingyenesen bocsátották az érintett vállalkozások rendelkezésére, ahelyett, hogy eladták vagy árverésre bocsátották volna azokat, és hogy lehetővé tették a többlet  $\text{NO}_x$ -t kibocsátó vállalkozások számára,

<sup>8</sup> C-276/02. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. szeptember 14-én hozott ítélet [EBHT 2004, I-8091. o.] 24. pontja, valamint a C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008, I-4777. o.] 123. pontja.

hogy a hiányzó egységek piaci megvásárlása révén mentesüljenek a bíróság megfizetése alól, a Holland Királyság állami forrásokról mondott le.

A német kormány érvelésében utalt arra, hogy a közösségi jog nem írja elő a tagállamok számára a légszennyező anyagok kibocsátási egységeinek eladását vagy árverésre bocsátását. A tagállamok lényegében szabadon választhatnak a hagyományos megoldás (technológiai előírásokon alapulva meghatározni a kibocsátás maximális határértékeit, amelyekhez azok túllépése esetén szankció társul), a forgalomképes kibocsátási egységek rendszerének létrehozása révén egy piaci működésen alapuló szabályozási eszköz, vagy éppen ezek kombinációja között (ez utóbbi mellett döntött a Holland Királyság is). A főtanácsnok azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben egy tagállam ösztönzi a légszennyező anyagok kibocsátási egységei piacának létrehozását, akkor az a tény, hogy ezen egységeket ingyenesen a vállalkozások rendelkezésére bocsátja, az állami forrásokról való lemondásnak minősül.

A német érvelés hivatkozik a *PreussenElektra* ügyben<sup>9</sup> hozott ítéletre is. Ebben a Bíróság nem minősítette állami támogatásnak azt a német szabályozást, amely egyrészt 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, másrésztől az e kötelezettségből eredő pénzügyi terhet megosztja az említett villamosenergia-szolgáltató vállalkozások és a villamosenergia-alaphálózatot üzemeltető magánvállalkozások között. Ebben az esetben volt ugyan előny, de az állami források sem közvetlen, sem közvetett átruházása nem volt megállapítható. A Bíróság szerint az a körülmény, amely szerint a minimálás 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, az ilyen szabályozás természetes velejárója.

*Mengozi főtanácsnok* szerint azonban jelen ügyben az állam lemondása a kibocsátási egységek ellenértékről nem tekinthető összehasonlíthatónak az állam által meghatározott állandó árakon történő átvételi kötelezettségből (esetlegesen) eredő bevételkieséssel. Ezen lemondás

<sup>9</sup> C-379/98. sz. *PreussenElektra* ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2099. o.].

különösen nem tekinthető a légszennyező anyagok kibocsátásának szabályozására hivatott eszköz szokásos velejárójának (az állam számos más megoldás között választhat). A jelen ügyben továbbá létezik egy kellőképpen közvetlen kapcsolat a szóban forgó intézkedés és az állami bevételkiesés között, amely azonban hiányzott a *PreussenElektra* ügyben, a szóban forgó átvételi kötelezettség előírása és az adóbevételek esetleges csökkenése között.

A *Bíróság* e körben is követte a főtanácsnoki megközelítést. Először is emlékeztetett arra, hogy „a tagállamok által” nyújtott támogatás és az „állami forrásból nyújtott támogatás” közötti megkülönböztetés nem azt jelenti, hogy az állam által nyújtott valamennyi előny támogatásnak minősül, függetlenül attól, hogy állami eszközökből finanszírozzák-e. E megkülönböztetésnek csupán az a célja, hogy e fogalom vonatkozzon a közvetlenül az állam által, valamint az általa kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezet által nyújtott előnyökre is.<sup>10</sup> Jelen ügyben a nemzeti jogalkotó által juttatott előny, azaz az NO<sub>x</sub>-kibocsátási egységek forgalomképessége, többletteherrel járhat az állami szervek számára, a bírságok vagy egyéb pénzügyi szankciók megfizetésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesség formájában.<sup>11</sup>

## 7. Összefoglalás

A most bemutatott ügy is jól példázza, hogy az energiaszektorban számos értelmezést lehetővé tevő, rendkívül összetett állami támogatási ügyek fordulhatnak elő. A holland kibocsátás kereskedelmi rendszer szelektivitása kérdésében a Bizottságtól eltérő álláspontra helyezkedett a Törvényszék, míg nem a Bíróság a bizottsági jogértelmezés mellett tette le voksát. A szintén nem könnyen eldönthető előny, illetve állami forrás megléte kapcsán azonban egyetértés mutatkozott a három uniós intézmény között – csupán az ügyben érintett, illetve beavatkozóként részes néhány tagállam látta másként a helyzetet.

<sup>10</sup> A fent hivatkozott *PreussenElektra* ügyben hozott ítélet 58. pontja és a C-222/07. sz. UTECA-ügyben 2009. március 5-én hozott ítélet [EBHT 2009, I-1407. o.] 43. pontja.

<sup>11</sup> Ennek kapcsán utal a C-295/97. sz. Piaggio-ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1999, I-3735. o.] 42. pontjára.

Az EU környezetvédelmi politikájának alapelve, hogy a „szennyező fizessen”. A tagállamok ezt sokféle módon, szabályozással, adópolitikával, vagy éppen a kibocsátási egységek piacosításával próbálják megvalósítani. A Kiotói Jegyzőkönyv 1997-es aláírásakor az aláíró országok – így az Európai Unió tagjai is – kötelezettséget vállaltak az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére. Ennek költséghatékony végrehajtásának eszközeként alkotta meg az EU 2003/87/EK irányelv<sup>12</sup> segítségével az EU-ETS (European Union Emission Trading Scheme) rendszert. Ez a világ legnagyobb nemzetközi emisszió kereskedelmi rendszere, több mint 10 000 ipari létesítmény részes benne, az EU emissziójának 40 százalékát kiteve. Az ETS lényege, hogy minden létesítmény annyi CO<sub>2</sub>-t bocsáthat ki, amennyire jogosultságot szerzett. Szennyezési jogok szerezhetők a tagállami kiosztás keretében vagy vásárolhatók más piaci szereplőktől. A 2008-ban indult második kereskedési időszakban a nemzeti kiosztás helyett az aukción keresztüli értékesítés volumenének növelését helyezték előtérbe, továbbá más üvegházhatású gázokat, így a nitrogén-oxidokat és a perfluór-szénhidrogéneket is beemelését a rendszerbe. A kereskedési rendszer rendelkezésére álló kibocsátási jogok összege a tervek szerint 2020-ra a 2005. év induló mértékéhez képest, ötödével csökkenhet.

A kibocsátási egységek, amennyiben azok forgalomképesek, gazdasági értékkel bírnak. Ezek ingyenes átadása a vállalkozásoknak támogatásnak minősülhet. A Bíróság indokolásából az tűnik ki, hogy más lett volna a konklúzió, ha a tagállam máshogy építette volna fel a rendszert, például árverésen kerültek volna értékesítésre ezek az egységek.

A holland megoldás révén e vállalkozások kétféle előnyben részesülhettek: (i) a kibocsátás-csökkentéseket forgalomképes kibocsátási egységekbe alakítva pénzre válhatták a kibocsátás-csökkentések gazdasági értékét, és (ii) ha túllépték az adott kibocsátás határértéket, más vállalkozásoktól ilyen kibocsátási egységek megvásárlásával elkerülhették a bírságfizetés kockázatát.

Ez EU Bizottság 2008-ban újította meg a környezetvédelmi célzatú állami támogatások engedélyezésére vonatkozó politikáját. A vonatko

<sup>12</sup> HL L 275, 2003. 10. 25., 32. o. A magyar szabályozást az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény tartalmazza.

zó iránymutatás<sup>13</sup> szerint a környezetvédelem terén az állami támogatás ellenőrzésének elsődleges célja annak biztosítása, hogy az állami támogatási intézkedések magasabb környezetvédelmi szintet eredményezzenek, mint amely támogatás nélkül megvalósulna. Az engedélyezés során alkalmazott „mérlegelési teszt” a következő kérdések megválaszolását igényli a környezetvédelmi támogatások terén is:

1. A támogatási intézkedés célja pontosan megállapított közös érdekű célkitűzés (itt: a környezet védelme)?
2. A támogatás megfelelően szolgálja-e a célkitűzés megvalósítását, a javasolt támogatás a piaci hiányosság orvoslását vagy egyéb célkitűzést szolgálja? Ezen belül is:
  - Az állami támogatás megfelelő szakpolitikai eszköz?
  - Van-e ösztönző hatása, nevezetesen a támogatás megváltoztatja-e a vállalkozások magatartását?
  - Arányos-e a támogatási intézkedés, nevezetesen ugyanaz a magatartásváltozás elérhető-e kevesebb támogatással?
3. Korlátozottak-e a verseny torzulásai és a kereskedelemre gyakorolt hatások, úgy hogy a végső mérleg pozitív legyen?

A különböző támogatási módok között az iránymutatás 55. pontja szól az értékesíthető engedélyek rendszeréről. E szerint támogatásnak minősül, amikor az engedélyeket és juttatásokat piaci értékük alatt nyújtják. Ha a tagállam által kiadott összes engedély nem éri el a vállalkozások teljes várható szükségletét, a környezetvédelem szintjére gyakorolt hatás összességében pozitív lesz. Az egyes vállalkozások szintjén pedig, ha a kibocsátott engedélyek nem fedezik a vállalkozás teljes várható szükségletét, a vállalkozásnak vagy csökkentenie kell az általa okozott szennyezést, ezzel hozzájárulva a környezetvédelem színvonalának emeléséhez, vagy a piacon további engedélyeket kell vásárolnia, ezzel ellentételezést fizetve a szennyezéséért. A 2012. december 31-én végződő kereskedési időszak alatt felmerült helyzeteket a Bizottság ezen 55. pontban meghatározott kritériumok alapján értékelte. Minden olyan helyzettel kapcsolatban, amely ezt az időpontot követő kereskedési időszak folyamán merül fel, a Bizottság az intézkedéseket annak alapján vizsgálja, hogy egyszerre szükségesek és arányosak-e.

<sup>13</sup> Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról; 2008/C 82/01, 1–33.o.

