

GONDOLATOK A 2022-ES ÉGHAJLATVÉDELMI, ENERGETIKAI ÉS KÖRNYEZETVÉDELMI ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRÓL SZÓLÓ ÚJ IRÁNYMUTATÁSRÓL*

Széles Krisztina¹

Az Európai Unióban egyre hangsúlyosabbak a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok, melyek áthatják a versenyjog szigorú szabályait is. Ennek megfelelően az Európai Bizottság már 2001-ben² és 2008-ban³ is közzétett egy-egy iránymutatást a környezetvédelem állami támogatásáról. A 2014-es iránymutatás ezekre épít, miközben kibővült az energiaszektorra irányadó rendelkezésekkel is.⁴ Ez a dokumentum rögzítette a bizottsági gyakorlat legfontosabb pontjait, illetve összegezte azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén a tagállami intézkedés a belső piaccal összeegyeztethető. A Bizottság szerint ugyan a 2014-es iránymutatás jól működik, és általánosságban megfelel a célnak, de úgy véli, hogy néhány „célzott kiigazítás” szükségessé vált.

A jelenlegi felülvizsgálattal a Bizottság a 2014-es iránymutatás egyes rendelkezéseinek egyszerűsítésére és frissítésére, valamint hatályuk kiterjesztésére törekszik. Az alapvető cél annak biztosítása, hogy az állami támogatások hatékonyan szolgálhassák az éghajlat- és környezetvédelem javítását, úgy, hogy közben nem torzítják a versenyt vagy az egységes piac integritását. Ennek jegyében 2022-ben egy új éghajlatvédelmi, energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatás⁵ lépett a 2014-es helyébe. A Bizottság az új iránymutatással összhangot kíván teremteni az európai zöld megállapodásban meghatározott uniós célkitűzésekkel és célszámokkal, valamint az energetika és a környezetvédelem területén lezajlott szabályozási reformokkal, miközben az éghajlatvédelem területére is kiterjeszti a soft law alkalmazási körét.

1. A 2022-es iránymutatás főbb elemei⁶

* DOI 10.21867/KjK/2022.1.4.

¹ Dr. Széles Krisztina, PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam és Jogtudományi Doktori Iskola.

² Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., 3–15.

³ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 82., 2008.04.01., 1–33.

⁴ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. HL C 200., 2014. 06. 28. 1–55.

⁵ A Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. HL C 80., 2022.2.18., 1–89.

⁶ A kiemelések a Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye alapján történtek. (Állami támogatás: A Bizottság jóváhagyja az éghajlatvédelmi, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló új iránymutatást. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2021. december 21. A továbbiakban: A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye) A közlemény itt érhető el: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_6982 (letöltés dátuma: 2022.február 5.)

Az iránymutatás kiterjeszti a tagállamok által támogatható beruházások és technológiák körét. A Bizottság célja, hogy minden olyan technológia támogatható legyen, amely hozzájárul az európai zöld megállapodás megvalósításához. Az iránymutatás éppen ezért jó néhány, a zöld megállapodás szempontjából releváns terület támogatását lehetővé teszi. Így az iránymutatás új és aktualizált szakaszokat is magába foglal az üvegházhatású gázoktól eltérő egyéb szennyezések – többek között a zajszennyezés – megelőzéséhez vagy csökkentéséhez, az erőforrás-hatékonysághoz és a körkörös gazdasághoz, a biológiai sokféleséghez és a környezeti károk helyreállításához nyújtott támogatásról. Ezen túlmenően az új iránymutatás külön szakaszokban rögzíti az olyan kiemelt területekre irányuló beruházások ösztönzését, mint az épületek energiahatékonysága és az összes közlekedési módra kiterjedő tiszta mobilitás.

A Bizottság megreformálta az energiaigényes felhasználókra kivetett villamosenergia-illetékek csökkentésére vonatkozó korábbi szabályokat. A Bizottság célja, hogy minimalizálja annak a veszélyét, hogy ezen illetékek miatt egyes szektorokban a tevékenységek olyan helyekre települjenek át, ahol nincsenek, vagy az uniós követelményeknek kevésbé megfelelőek a környezetvédelmi szabályok. Az új iránymutatás az Unió éghajlatvédelmi dekarbonizációs törekvéseire tekintettel a dekarbonizációt és a szociálpolitikát finanszírozó összes illeték vonatkozásában módosította a csökkentés eddigi szabályait.

Az új iránymutatás ágazati szinten objektív mutatókkal racionalizálta a támogatható ágazatok számát annak érdekében, hogy a tagállamok az egyenlő versenyfeltételeket biztosítani tudják. A Bizottság szerint a korábbi szabályok felülvizsgálatára azért is volt szükség, hogy ösztönzőbb legyen az érintett vállalatok fokozatos dekarbonizációja, többek között az illetékek csökkentése és a kedvezményezettek szénlábnyomuk csökkentésére tett kötelezettségvállalásainak összekapcsolása révén.

Az éghajlatvédelmi, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás különböző biztosítékokkal igyekszik garantálni, hogy a támogatást ténylegesen ott nyújtsák, ahol arra az éghajlat- és környezetvédelem javításához szükség van, valamint, hogy a támogatás a környezetvédelmi célok eléréséhez szükséges mértéket ne lépje túl, és ne torzítsa a versenyt vagy a belső piac integritását. Ennek keretében az iránymutatás például növeli az érdekelt felek részvételét a nagy összegű támogatási intézkedések megtervezésében azáltal, hogy a tagállamok számára előírja, hogy konzultáljanak az érdekelt felekkel a tervezett beavatkozás főbb pontjairól.

Az új iránymutatás közelíti a környezetvédelem és az energiaügy vonatkozó uniós jogszabályait és szakpolitikáit, többek között a leginkább szennyező tüzelőanyagok támogatásának megszüntetésével. A Bizottság előrevetíti, hogy új földgázberuházások támogatását nem fogja engedélyezni, kivéve, ha a tagállam bizonyítani tudja, hogy a beruházás összeegyeztethető az Unió 2030-ra

és 2050-re vonatkozó éghajlat-politikai célkitűzéseivel, és megkönnyíti a szennyezőbb tüzelőanyagokról való átállást anélkül, hogy olyan technológiákat tartana fenn, mely útjában áll a tisztább megoldások bevezetésének. Az új iránymutatás kiegészült a dekarbonizáció elősegítése érdekében a szén-, tőzeg- és olajpala-erőművek bezárásához nyújtott támogatások lehetőségével.

2. Az összeegyeztethetőségi feltételek változásai

Az iránymutatás tartalmazza a Bizottság értékelési szempontjait, és azokat a feltételeket, melyek érvényesülése esetén az éghajlatváltozás, a környezetvédelem és az energetika területén nyújtott állami támogatások a belső piaccal összeegyeztethetőek. Míg a 2014-es iránymutatás hét pontban sorolta fel az összeegyeztethetőségi kritériumokat, addig az új rendelkezések sokkal részletesebbek lettek és három nagyobb kategóriát állítanak fel. Az iránymutatás megkülönböztet pozitív és negatív feltételeket, valamint egy külön szakaszban rögzíti azt a követelményt, hogy a támogatás általános egyenlege pozitív legyen.⁷

A pozitív feltételek összessége arra irányul, hogy a támogatás segítse elő egy gazdasági tevékenység fejlesztését. Ez megkívánja, hogy azonosítható legyen az elősegített gazdasági tevékenység, illetve a támogatás társadalom egészére gyakorolt pozitív hatásai, és adott esetben relevanciája az Unió konkrét politikáira nézve. Elvárás a támogatás ösztönző hatása, és a vonatkozó uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartása.

A negatív feltételek lényegében azt hivatottak biztosítani, hogy a támogatási intézkedés ne befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. Az iránymutatás megkülönbözteti a verseny és a kereskedelem torzulásának minimalizálását, valamint a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülését elősegítő feltételeket. Az előbbi a szükségesség, megfelelés, arányosság és átláthatóság követelményeit foglalja magába.

Az új iránymutatás értelmében a támogatások vizsgálatakor Bizottság mérlegeli a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt pozitív és negatív hatásait és csak azokat a támogatási intézkedéseket tekinti a belső piaccal összeegyeztethetőnek, melyek pozitív hatásai felülmúlják a negatív hatásait. Ez jelenti a támogatás általános egyenlegének pozitív voltát.

A Bizottság továbbra is legfeljebb 10 éves időtartamra hagyja jóvá az iránymutatás szerinti intézkedéseket, bár ez bizonyos esetekben tovább korlátozható (négy évre vagy rövidebb időtartamra).⁸ Ha egy tagállam meg kívánja hosszabbítani az intézkedés időtartamát, újból bejelentheti az intézkedést.

⁷ Lásd ezekről az iránymutatás 3.1., 3.2. és 3.3. szakaszát.

⁸ Lásd a 76. bekezdést.

3. Az adókedvezmények formájában nyújtható támogatások

A 2014-es iránymutatáshoz hasonlóan a 2022-es is nevesíti az adók vagy az adójellegű illetékek csökkentése formájában nyújtott támogatások lehetőségét.⁹ Az adókedvezmények lehetőségéről szóló 4.7. szakasz két alszakaszból áll, amelyek külön logikára épülnek. Az egyik alszakasz azokkal az adókkal vagy illetékekkel foglalkozik, amelyek környezetvédelmi szempontból szankcionálják a káros magatartást, és ezért arra irányulnak, hogy a vállalkozásokat és a fogyasztókat a környezetbarátabb választás felé tereljék. A másik alszakasz értelmében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az adók vagy illetékek célzott csökkentésével ösztönzik a vállalkozásokat magatartásuk megváltoztatására vagy kiigazítására környezetbarátabb projektek vagy tevékenységek révén.

4. Esetlegesen problematikus pontok

A Bizottság szerint az iránymutatás egy rugalmas keretet jelent, amely segíti a tagállamokat az európai zöld megállapodásban kitűzött célok célzott és költséghatékony eléréséhez szükséges támogatások biztosításában. A Bizottság azt kívánja elősegíteni, hogy a tagállamok úgy tegyenek eleget az uniós energetikai és éghajlatvédelmi céloknak, hogy közben ez a lehető legkisebb költségekkel járjon az adófizetők számára, és ne torzítsa indokolatlanul a közös piaci versenyt.¹⁰

A Bizottság bizonyos szempontból valóban növeli a rugalmasságot és egyszerűsít is a korábbi szabályok egy részén (többek között azzal, hogy megszünteti a zöld nagyprojektek egyedi bejelentésére vonatkozó követelményt a Bizottság által korábban jóváhagyott támogatási programok keretében). Ugyanakkor a Bizottság rögzítette, hogy az új szabályok minden intézkedésére alkalmazandók, melyekről az új iránymutatás elfogadása után határoz. A tagállamoknak 2024-re a meglévő támogatási programjaikat *hozzá kell igazítaniuk* az iránymutatás rendelkezéseihez.¹¹ A „hozzá kell igazítaniuk” kijelentés a soft law szerepe, jogi státusza vonatkozásában problematikus, és tovább növelheti a Bizottság és a soft law szerepe körüli feszültségeket.

Az új iránymutatás megtartja a szakirodalomban kritikával illetett¹² adócsökkentésre vonatkozó 20 %-os minimumszabályt, illetve a korábbi iránymutatás homályos, túl általános fogalmait (pl. „jelentős termelési költségek

⁹ Említés szintjén: 16. bekezdés h) pont, részletezve: 4.7. szakasz.

¹⁰ A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye

¹¹ A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye

¹² Lásd erről: Maillou, Jerónimo (2017): Balancing Environmental Protection, Competitiveness and Competition: A Critical Assessment of the GBER and the EEAG. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 16., No. 1., pp. 4-10., valamint Pérez Rodríguez, Daniel (2016): Electricity Generation and State Aid: Compatibility Is The Question. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15., No. 2., pp. 207 - 227, pp. 215-221.

növekedése” vagy „jelentős értékesítési csökkenés”, „a fogyasztókra nem hárítható költségek”, „jelentős versenyhátrány”) továbbra sem tisztázza.¹³

5. Hol a folyamat vége?

A Bizottság közleményében¹⁴ hangsúlyozta, hogy az új iránymutatás a 2014-es iránymutatás értékelésén és egy külső tanácsadók által készített tanulmányon alapul. A Bizottság kiemelte, hogy az iránymutatás elfogadását egy széleskörű konzultáció előzte meg, melynek keretében több mint 700 hozzászólás érkezett. A folyamatban tagállamok, vállalkozói szövetségek, érdekcsoportok, illetve vállalatok, nem kormányzati szervezetek és polgárok is részt vettek. 2020 őszén a Bizottság egy páneurópai vitát is indított arról, hogy hogyan lehetne összhangba hozni a versenyszabályokat és a fenntarthatósági politikákat. A beérkezett hozzászólások ugyancsak hatással voltak az új iránymutatásra. Emellett a Bizottság az iránymutatásba beépítette a saját esetjogi tapasztalatait is.

Az új iránymutatás kidolgozási szakaszában igaz ugyan, hogy a Bizottság többször is konzultált a tagállamokkal, de ez a folyamat továbbra sem szünteti meg a nem kötelező érvényű uniós dokumentumok nem kötelező jogi természete és valós joghatása közötti feszültségeket.

A Bizottság jogbiztonsággal, környezetvédelmi célkitűzéseivel kapcsolatos legújabb törekvései üdvözlésre méltóak, azonban a soft law térnyerése, jogi státuszának kérdése aggodalomra adhat okot a hatáskörmegosztást illetően a tagállamok körében.

A soft law előírásai a Bizottságot kötik, és elvileg a tagállamok számára nem kötelezőek, mégis közvetett módon befolyásolják a tagállami támogatási politikát. Emiatt a tagállamoknak igen erős fenntartásai vannak ezen eszközök alkalmazását illetően, ugyanis úgy vélik, hogy a Bizottság az uniós hatáskörbe tartozó állami támogatások soft law-ja révén belenyúl olyan tagállami politikákba, ahol gyengék a kompetenciái. Tipikusan ilyen az energiapolitika, ami belpolitikai és stratégiai szempontból is kiemelt jelentőségű. Ez alapján az új iránymutatás alkalmazási körének kiszélesítése tovább mélyítheti a Bizottság hatásköri korlátaival kapcsolatos vitákat.

Források jegyzéke:

- Maillo, Jerónimo (2017): Balancing Environmental Protection, Competitiveness and Competition: A Critical Assessment of the GBER

¹³ Lásd ezeket a 4.7.1.3.1. (szükségességről szóló) szakasz 302. pontjában, valamint a 4.7.1.3.3. (arányosságról szóló) szakasz 308. pontjában.

¹⁴A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye

and the EEAG. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 16., No. 1., pp. 4-10.

- Pérez Rodríguez, Daniel (2016): Electricity Generation and State Aid: Compatibility Is The Question. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15., No. 2., pp. 207 - 227, pp. 215-221.
- Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., 3–15.
- Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 82., 2008.04.01., 1–33.
- A Bizottság közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. HL C 200., 2014. 06. 28. 1–55.
- A Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. HL C 80., 2022.2.18., 1–89.
- Állami támogatás: A Bizottság jóváhagyja az éghajlatvédelmi, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló új iránymutatást. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2021. december 21. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_6982 (letöltés dátuma: 2022.február 5.)