

Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettekre – A Törvényszék egy végzésének ismertetése

*állami támogatások – soft law – összeegyeztethetőségi feltételek –
harmadik felek – megtámadhatóság – közvetlen hatás*

Az Európai Unió tagállamai által nyújtott támogatások legfontosabb ellenőre az *Európai Bizottság*, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. és 108. cikkei alapján gyakorlatilag *kizárólagos hatáskörrel* rendelkezik¹ a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének elbírálására. *Értékelési gyakorlata* során a Bizottság saját döntési gyakorlatát alapul véve – annak megszilárdulását követően – iránymutatásokat, keretszabályokat (a továbbiakban: soft law) fogad el, amelyek jogforrásnak nem minősülő dokumentumként meghatározzák, hogy a jövőben a Bizottság mely támogatásokat, illetve milyen feltételeket teljesítő támogatásokat tekint a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

A *soft law alkotásának* nem titkolt célja, hogy *jogbiztonságot eredményezzen*, és minden tagállam számára egyértelművé tegye, milyen feltételek teljesítése szükséges a támogatási tervezet pozitív elbírálása érdekében. A Bizottságot a soft law előírásai kötik,² így amennyiben egy tagállam a feltételeket teljesítő támogatási tervezetet jelent be a Bizottságnak, azt kötelessége a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíteni, vagyis nyújtásukat nem tilthatja meg. A tagállamokat a soft law nem köti, azonban közvetetten – mivel a Bizottság ezen a módon saját értékelési gyakorlatát korlátozza – behatárolja a támogatási politikájuk alakítását.³

* Dr. Staviczky Péter szakdiplomata, Brüsszeli Állandó Magyar Képviselő, Brüsszel, peter.staviczky@mfa.gov.hu.

¹ Az Európai Bizottság mellett a Tanács egyhangúsággal egyes támogatásokat az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés harmadik albekezdése alapján összeegyeztethetőnek minősíthet. Ugyanakkor ezen összeegyeztethetőségi jogcím alkalmazása rendkívül ritka. A Bizottság összeegyeztethetőség megállapítására vonatkozó hatáskörét illetően lásd az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 2009/C 85/01, 2009. 04. 09.) 19–20. pontjait és az ott hivatkozott joggyakorlatot. A Tanács hatáskörének kivételes jellegét illetően lásd a C-110/02. sz., *Bizottság kontra Tanács ügy* (ECLI:EU:C:2004:395) 29–31. pontjait.

² A 310/85. sz., *Deufil kontra Bizottság ügyben* hozott ítélet (ECR, EU:C:1987:96) 22. pontja, C-313/90. sz., *CIRFS és Mások kontra Bizottság ügyben* hozott ítélet (ECR, EU:C:1993:111) 34. és 36. pontjai; valamint a C-311/94. sz., *IJssel-Vliet ügyben* hozott ítélet (ECR, EU:C:1996:383) 42. pontja.

³ A soft law tagállamokra gyakorolt hatását illetően lásd BOUCHAGIAR, Antonios: The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission's Soft Law? *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017/3, 157–166.

Ugyanakkor, *jogvita esetén az Európai Bíróságok* azok, akik a soft law helyes értelmezését illetően a végső szót kimondják.⁴ A tagállamok részéről az állami támogatási soft law-val kapcsolatosan folyamatosan fenntartott ellenérv, hogy a Bizottság ezt az uniós kompetenciába tartozó állami támogatási és versenypolitikához kapcsolódó „jogalkotási” képességét kihasználva korlátozza a tagállamokat olyan politikáik végrehajtásában is, ahol nem rendelkezik erős hatáskörrel, pl. az energiapolitika terén.⁵

Egy közelmúltban hozott végzésben az *Európai Unió Törvényszéke* a fentiek mellett azt is tisztázta, hogy a *soft law van-e közvetlen hatással* a Bizottságon és a tagállamokon kívüli *harmadik felekre*.⁶ Jelen tanulmány bemutatja és értékeli a felperes által vitatott iránymutatás rendelkezéseit, a felperes érvelését és a Törvényszék döntését.

1. A vitatott iránymutatás

Az Európai Bizottság az *Állami Támogatások Modernizációja*⁷ keretében 2012 és 2014 között felülvizsgálta az összes jelentősebb horizontális soft law elemet, köztük az 2008-ban elfogadott környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatását⁸ is. Az új iránymutatás – *környezetvédelmi és energetikai támogatásokról szóló iránymutatás*,⁹ a továbbiakban iránymutatás – módosított címe is jelzi, hogy a Bizottság különösen fontos területnek tartja az energetikai szektor támogatását.

A Bizottság egyik fontos újítása volt, hogy minden összeegyeztethetőségi előírást tartalmazó szabályban *közös (azonos) értékelési elveket dolgozott ki*, és a szabályokban ismerteti, hogy a tagállamoknak mit kell tenniük vagy bizonyítaniuk az egyes értékelési feltételek teljesülése érdekében.

A közös értékelési elvek a következők:

- a) pontosan meghatározott közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás;
- b) az állami beavatkozás szükségessége: az állami támogatási intézkedés olyan helyzetet próbál kezelni, amikor a támogatás olyan lényegi fejlődést eredményez, amelyet a piac önmagában nem tud megvalósítani;
- c) a támogatási intézkedés megfelelősége, a tervezett támogatási intézkedés a közös érdekű célkitűzés kezelésére szolgáló megfelelő szakpolitikai eszköz;

⁴ Lásd például a T-304/08. sz., *Smurfit Kappa kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2012:351). Az ítélet ismertetését illetően lásd STAVICZYK Péter: A Törvényszék Smurfit- és Electrolux-ügyekben hozott ítéletei és értékelésük. *Állami Támogatások Joga*, 2012/4, 59.

⁵ Az EUMSZ 194. cikk (2) második bekezdése alapján az uniós szabályok nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.

⁶ A T-694/14. sz., *European Renewable Energies Federation (EREF) kontra Európai Bizottság* ügyben hozott végzés (ECLI:EU:T:2015:915).

⁷ Lásd az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közleményt, COM(2012) 0209 final.

⁸ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról (HL 2008/C 82/01, 2008. 04. 01.).

⁹ Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (HL 2014/C 200/01., 2014. 06. 28.).

- d) ösztönző hatás: a támogatás olyan módon változtatja meg az érintett vállalkozások magatartását, hogy azok olyan többlettevékenységekbe kezdenek, amelyeket támogatás nélkül nem vagy csak korlátozott mértékben, illetve másképpen végeznének;
- e) a támogatás arányossága, a támogatás az elérni kívánt célhoz képest minimális szintre történő korlátozása;
- f) a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt jelentős indokolatlan negatív hatások elkerülése;
- g) a támogatás átláthatósága: a tagállamok, a Bizottság, a gazdasági szereplők és a nyilvánosság könnyen hozzáfér a vonatkozó jogszabályokhoz és az azok alapján odaítélt támogatásokkal kapcsolatos lényeges információkhoz.

Az iránymutatás – a 2008-as iránymutatáshoz hasonlóan – a *megújuló energiaforrásokból termelt energia termeléséhez beruházási és működési támogatás nyújtását* is lehetővé teszi. A Bizottság azonban az iránymutatás megalkotása során figyelembe vette azt, hogy több tagállamban a 2008-as iránymutatás alapján engedélyezett támogatási rendszer nemcsak hogy elősegítette a megújuló energiaforrások felhasználását és elterjedését, hanem a támogatás mértékének túlzott volta miatt *komoly anomáliákat okozott* például az áramtermelési rendszerben, és jelentős versenytorzulást okozott.

A Bizottság ezért 2014-ben – kétéves előkészítő munkát követően – jelentős mértékben megszigorította a megújuló energia termeléséhez kapcsolódó működési támogatás nyújtásának feltételeit. Az *egyik legfontosabb változtatás*, hogy már nem nyújtható kötelező átvétel a megújuló forrásokból termelt energiára vonatkozóan, a kedvezményezettnek közvetlenül kell a piacon értékesítenie a megtermelt villamos energiát. Emellett támogatást csak az értékesített villamos energia árát kiegészítendő lehet nyújtani (top up), és a kedvezményezettre a többi termelőhöz hasonló kiegyenlítési kötelezettségek vonatkoznak, amennyiben vannak likvid, napon belüli piacok. Ennek bevezetésére azért volt szükség, mert a megújuló forrásokból termelt (nap-, szél-) energia napi elosztása meglehetősen ingadozó és külső körülményektől függő. Ebből következően, ha ezeknek az energiaforrásoknak az aránya a teljes termelésen belül megnövekszik vagy csökken, akkor a nagyobb ingadozást a rendszernek – a rendszerirányítónak – kezelnie kell, ami nagyobb tartalékkapacitást és az összes fogyasztót terhelő költséget eredményez. Emellett a rendszer nem ösztönözheti a termelőket a negatív áron való értékesítésre (túlkapacitás időszakában).¹⁰

2017. január 1-től fő szabály szerint a *támogatást versenyeztetési ajánlattételi eljárás során, világos, átlátható és megkülönböztetésmentes feltételek alapján kell nyújtani*.¹¹ A versenyeztetés miatt a Bizottság a támogatás arányosságát és alacsony versenytorzító hatását vélelmezi, mivel a támogatást a legalacsonyabb támogatást

¹⁰ E feltételek nem vonatkoznak az 500 MW-nál alacsonyabb kiépített villamosenergia-kapacitással rendelkező létesítményekre vagy demonstrációs projektekre, kivéve, ha szélenergiából termelnek villamos energiát, és kiépített villamosenergia-kapacitásuk 3 MW vagy 3 energiatermelő egység.

¹¹ Kivételesen, ha a) a tagállamok bizonyítják, hogy csak egy vagy korlátozott számú projekt vagy létesítmény lehet támogatható; vagy b) a tagállamok bizonyítják, hogy a versenyeztetési ajánlattételi eljárás miatt magasabb lenne a támogatási szint (például a stratégiai ajánlattétel elkerülése érdekében); vagy c) a tagállamok

igénylő ajánlattevők kapják. A versenyeztetés csak bizonyos feltételek esetében korlátozható egyes technológiákra (energiatípusokra),¹² illetve a kis termelő egységek (1 MW alatt) esetében. Támogatás azonban ilyen esetekben is csak az üzemnek a rendes számviteli szabályok értelmében vett teljes értékcsökkenése értékéig nyújtható, és bármely korábban odaítélt beruházási támogatást le kell vonni a működési támogatás összegéből.

Az iránymutatás a fentiek mellett rendelkezik a megújuló forrásokból származó, villamos energiától eltérő energia termeléséhez nyújtott, a már meglévő biomassza-erőművek értékcsökkenését követően nyújtható és a tanúsítványok útján nyújtott támogatás szabályairól is.

A 2008-as iránymutatáshoz képest az új szabályok erős korlátozást jelentenek a megújuló energia felhasználásával villamos energiát termelő vállalkozásokra nézve. A termelők nem védettek a kötelező átvétel által, csak kiegészítést kaphatnak a piacon elért értékesítési áron felül. Jellemzően versenyeztetés során kerülnek kiválasztásra, vagyis nem minden termelő jut automatikusan támogatáshoz (árverseny érvényesül). A működési támogatás nyújtását jelentősen korlátozó feltételek oka az volt, hogy a 2008-as iránymutatás alapján kialakított támogatási programok jelentős piaci torzulásokat okoztak egyes tagállamokban, és nem követelték meg, hogy a kedvezményezettek költséghatékonyan működjenek.¹³

A módosításokkal a Bizottság nem titkolt célja volt, hogy a megújuló energiából termelő vállalkozásokat nagyobb versenynek tegye ki, és működési feltételeiket a támogatás ellenére is „közelebb hozza” az átlagos piaci szereplők helyzetéhez, a támogatás a hatékonyabb termelést segítse elő, illetve csökkentse a támogatás versenytorzító hatását.¹⁴

2. A benyújtott kereset

A felperes a *European Renewable Energies Federation* (Európai Megújuló Energia Szövetség, EREF) 15 tagállamban működő, megújuló energiából villamos áramot termelő vállalkozásokat tömörítő szervezet, amelynek célja a tagok érdekeinek képviselete. A felperes keresettel fordult az Európai Unió Törvényszékéhez az iránymutatás megsemmisítése iránt. A felperes arra alapította kérelmét, hogy a Bizottság

bizonyítják, hogy a versenyeztetési ajánlattételi eljárás miatt alacsony lenne a projektek megvalósítási aránya (az alákínálás elkerülése érdekében).

¹² Amennyiben a minden termelő számára nyitott eljárás nem vezetne optimális eredményre, ami nem orvosolható az eljárás kialakítása során, különösen új és innovatív technológia által hosszú távon kínált lehetőségek, a diverzifikáció szükségessége, a rendszerintegráció költségei, hálózati korlátok vagy stabilitás, rendszerintegrációs költségek mértéke alapján.

¹³ Lásd a Bizottság 2014-es iránymutatás elfogadása előtt készített hatástanulmányát, különösen 2.2.1. pontját; http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0139_en.pdf.

¹⁴ A hatályos energetikai állami támogatási szabályok értékelésére vonatkozóan lásd MALLIO, Jerónimo: *Balancing Environmental Protection, Competitiveness and Competition: A Critical Assessment of the GBER and the EEAG*, *European State Aid Law Quarterly* 1/2017, 4; JANBLOCKX, Jacques Derenne–DOUDOUNTSAKI, Sofia–RODRIGUEZ-TOQUERO, Sofia Jaime: *Key Developments in State Aid Law. European Competition Law & Practice*, 2015/3, 210–217.

nem rendelkezett hatáskörrel az iránymutatás – és azon belül is a megújuló energia felhasználásával történő villamos energia termeléséhez nyújtható működési támogatás EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti összeegyeztethetőségi feltételeinek – elfogadásához, megsértette az indoklási kötelezettségét és az arányosság elvét, illetve visszaélt hatáskörével.

A felperes szerint a *Bizottság a vitatott iránymutatás elfogadásával elvonta a tagállamok azon hatáskörét*, hogy energia piacukat megszervezzék, és szabadon válasszák meg az általuk támogatandó megújuló energiaforrásokat. A Bizottság válasza szerint a kereset elfogadhatatlan, és mint ilyet, el kell utasítani.

3. A Törvényszék végzése

A Bizottság felvetése alapján a *Törvényszék* az ügy érdemét megelőzően a *kereset elfogadhatóságát vizsgálta*, és összefoglalta, hogy szakmai szervezetek, szövetségek által benyújtott keresetek három esetben lehetnek elfogadhatóak. Amennyiben 1. a szervezet olyan személyek érdekeit képviseli, akik maguk is rendelkeznének kereshetőségi joggal; 2. az adott jogi aktus személyükben érinti őket mint csoport vagy érdekképviselőt, a jogi dokumentum elfogadása során szerepet játszó tárgyaló fél jelentősen befolyásolja érdekeiket; 3. valamilyen jogszabály kifejezetten felruházta őket ilyen joggal.¹⁵ A jelen esetben a felperes nem említett a fenti harmadik pont szerinti jogszabályi hivatkozást, és nem utalt arra, hogy az iránymutatás elfogadása során bármilyen egyedi szerepet játszott volna. Így a kereset elfogadhatósága a Törvényszék szerint kizárólag azon múlik, hogy az EREF által képviselt, a megújulóenergia- ágazatban aktív vállalkozások kereshetőségi joggal bírnak-e, és maguk megsemmisítési keresetet adhattak-e volna be az iránymutatás tekintetében.

A Törvényszék ezt követően kiemelte, hogy az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése¹⁶ alapján az uniós jogi aktusokat bármely jogi vagy természetes személy megtámadhatja, ha az személyében és közvetlenül érinti, vagy közvetlenül érinti és nem igényel végrehajtási intézkedést a tagállam szintjén. A Törvényszék e rendelkezések fényében vizsgálta, hogy az *EREF tagjai tekintetében a kereshetőségi jog fennáll-e*. A „közvetlen és személyében érintett” kitétel, ami már az EK-Szerződés 230. cikkében is szerepelt, a joggyakorlat alapján mindkét lehetőség szerint azonos értelmezés alá esik.¹⁷

A Bizottság szerint az iránymutatás nem érinti közvetlenül az EREF által képviselt vállalkozásokat. A joggyakorlat alapján a közvetlen érintettség előfeltétele, hogy az uniós jogi aktus a kérdéses személy jogi helyzetét befolyásolja, és ne adjon le-

¹⁵ Ebben a tekintetben lásd a T-189/08. sz., *Forum 187 kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 58. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot (ECLI:EU:T:2010:99).

¹⁶ „Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket.”

¹⁷ Lásd a T-262/10. sz., *Microban International and Microban (Europe) kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECR, EU:T:2011:623) 32. pontját.

hetőséget címzetti kör számára diszkrecionális döntések meghozatalára, a végrehajtása csak tisztán automatikus és az uniós jogi aktusból származó döntésekkel járhat.¹⁸ Hasonló helyzet áll fenn, ha a jogi aktus címzettjei gyakorlatilag kötelesek annak végrehajtására, és nem kétséges, hogy annak megfelelően fognak eljárni. A Törvényszék vizsgálata így arra irányult, hogy az iránymutatás közvetlen hatással van-e az EREF által képviselt vállalkozásokra.

Ezt követően a Törvényszék ismertette, hogy a joggyakorlat alapján a Bizottságnak joga van iránymutatás elfogadására, amennyiben az nem ellentétes az elsődleges joggal, továbbá az abban foglalt szabályokat ezt követően a Bizottságnak követnie kell.¹⁹ A Törvényszék álláspontja szerint a vitatott iránymutatás elfogadásával és az iránymutatás hatálya alá tartozó támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségi feltételeinek meghatározásával a Bizottság diszkrecionális jogával élt, ami rá nézve kötelező. A Bizottság az iránymutatással kizárta, hogy az abban foglalt feltételeket nem teljesítő támogatásokat összeegyeztethetőnek minősítse.

Ebből következően a *Törvényszék több okból sem látta megalapozottnak az EREF által képviselt vállalkozások közvetlen érintettségét*. Egyrészt az iránymutatás már a folyamatban lévő támogatási bejelentésekre is alkalmazandó,²⁰ azonban a Bizottság az összeegyeztethetőséget csak határozatban deklarálhatja az állami támogatásokra vonatkozó eljárási rendelet²¹ alapján. Vagyis az eljárási rendelet alapján hozott határozatoknak lehet közvetlen hatása a képviselt vállalkozásokra nézve, amennyiben a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetlenségét állapítaná meg. A képviselt vállalkozások e határozat jogszerűségét kérdőjelezhetik meg a Törvényszék előtt, például érvelhetnek a támogatás összeegyeztethetősége mellett. Másrészt a Bizottság által az iránymutatás hatálybalépése előtt a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősített támogatásban részesülő vállalkozások tekintetében a Bizottság elvárja, hogy a tagállam a támogatás feltételeit 2016-tól az új iránymutatással összhangba hozza.²² Mivel az iránymutatás a tagállamokat nem köti, azok elfogadhatják vagy el is utasíthatják a Bizottság megfelelő intézkedésre vonatkozó, az iránymuta-

¹⁸ Lásd a C-125/06 P. sz., *Bizottság kontra Infront WM ügyben* hozott ítélet 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot (ECR, EU:C:2008:159).

¹⁹ Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²⁰ Lásd a C-334/07 P. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Freistaat Sachsen ügyben* hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2008:709).

²¹ Jelenleg a Tanács 2015/1589/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248/9, 2015. 09. 24.), ami az eljárás idején hatályban lévő, az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83/1, 1999. 03. 27.) előírásait konszolidálta.

²² Az iránymutatás 250. pontjában a Bizottság javaslatot tesz a tagállamoknak az EUMSZ 108. cikkének (1) bekezdése alapján a létező környezetvédelmi és energetikai támogatási programjaikkal kapcsolatos megfelelő intézkedésekre. Az ezen iránymutatás rendelkezéseinek való megfelelés érdekében a tagállamoknak szükség esetén módosítaniuk kell ilyen programjaikat, hogy legkésőbb 2016. január 1-jéig összhangba hozzák azokat ezzel az iránymutatással, a következő kivételekkel: Szükség esetén a 659/1999/EK tanácsi rendelet 1. cikke b) pontjának hatálya alá tartozó, a megújuló energiaforrásokból származó energiatermelés elősegítéséhez nyújtott működési támogatást érintő meglévő támogatási programokat csak akkor kell ezen iránymutatás rendelkezéseivel igazítani, ha a tagállamok meghosszabbítják, a 10 éves időszak elteltével vagy a bizottsági határozat hatályvesztése után újra be kell jelenteniük vagy módosítaniuk kell meglévő programjaikat. Minden alkalommal, amikor egy tagállam visszaigazolja a kedvezményezett számára, hogy

tásban lefektetett javaslatát.²³ Amennyiben a tagállam a megfelelő intézkedéseket elfogadja, ez a döntés befolyásolja a képviselt vállalkozásokat. A javaslat tagállami elutasítása esetén a képviselt vállalkozásokra nézve hatással a Bizottság független rendelkezése vagy hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozata lenne, amit e vállalkozások ismét megtámadhatnának a Törvényszék előtt. Harmadrészt a Törvényszék bemutatta, hogy az esetlegesen jogellenes (be nem jelentett) támogatásban részesülő vállalkozások iránymutatás hatálybalépését követő bizottsági vizsgálata szintén a korábbiakban hivatkozott (a képviselt vállalkozásokra nézve közvetlen hatással bíró) bizottsági határozatot eredményezne, ami megtámadható a Törvényszék előtt. Végül, ha a tagállam úgy dönt, hogy a továbbiakban nem nyújt a megújuló energiaforrások használatával előállított villamos energia termeléséhez működési támogatást, ez a döntés a tagállam szuverenitásából fakadna, nem pedig az uniós jogi aktusból.

A fentiek mellett az iránymutatás a Törvényszék szerint nem zárja ki, hogy a tagállamok annak előírásait nem teljesítő támogatási tervezetet jelentsenek be a Bizottságnak, bár valószínű, hogy az negatív döntést hozna ilyen esetben. Ugyanakkor csak ennek a negatív határozatnak lenne közvetlen hatása a képviselt vállalkozásokra, a potenciális kedvezményezettek nézve, akik viszont ebben az esetben is élhetnének a bíróság előtti jogorvoslat eszközével.²⁴

Ezt az érvelést az a tény sem befolyásolja, hogy egyes tagállami hatóságok már az iránymutatás elfogadását megelőzően jelezték, hogy a nemzeti, támogatásnyújtást szabályozó előírásokat módosítani szükséges, hogy majd összhangban legyenek a későbbi iránymutatással. Mivel a tagállamokat nem köti az iránymutatás, és nem is kötelesek az iránymutatás előírásait nem teljesítő támogatási tervezetet bejelenteni a Bizottság részére, az a lehetőség, hogy a tagállamok folytathák az iránymutatásnak már meg nem felelő támogatásnyújtási programjukat, vagy ilyen fogadnának el a hatálybalépését követően, nem tekinthető teoretikusnak.²⁵

A Törvényszék szerint tehát a felperes nem bizonyította, hogy az iránymutatás elfogadásával magát (értékelési hatáskörét) szabályozó Bizottság egyben a tagállamokat is jogilag kötelezte volna. Így még ha a tagállam módosítaná is támogatási intézkedését, ebből nem következik, hogy az iránymutatás közvetlenül hatással lenne a képviselt vállalkozásokra. A tagállamok nincsenek „lépéskényszerben” az iránymutatás alapján, nem teoretikus annak lehetősége, hogy nem felelnek meg az iránymutatás előírásainak.

Mindezen következtetések alapján a Törvényszék arra a megállapításra jutott, hogy a felperes állításával szemben, a tagállamok jogilag nem kötelesek az iránymutatás alapján támogatási programjaikat módosítani, azzal összhangba hozni, illetve

egy ilyen program keretében előre meghatározott ideig állami támogatásban részesül, az ilyen támogatás a teljes időszak során a megerősítés időpontjában a programban meghatározott feltételek szerint nyújtható.

²³ A végzés 31. pontja, valamint a C-526/14. sz., *Tadej Kotnik és társai kontra Državni zbor Republike Slovenije* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:570).

²⁴ Ennek sikerességét illetően lásd a cikk értékelés részében hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²⁵ Álláspontom szerint a tagállamok nem az iránymutatás alapján nem kötelesek bejelenteni, hanem az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján kötelesek megtenni a bejelentést, amivel az iránymutatás nem lehet ellentétes. A Törvényszék természetesen a közvetlen hatás kizárása miatt fogalmazott ilyen módon.

a képviselt vállalkozások helyzetét az iránymutatás közvetlenül nem befolyásolta. Tehát a Törvényszék értékelése szerint *a szövetségekre vagy csoportokra vonatkozó keresetindítási jog joggyakorlatban definiált feltételei nem állnak fenn* így a keresetet a megengedhetőség hiányában el kell utasítani.

4. Értékelés

A Törvényszék a végzésben foglalt érveléssel egyértelműen a Bizottságnak adott igazat, és megállapította, hogy az állami támogatási soft law semmilyen módon nincs közvetlen hatással a kedvezményezettekre, mivel ilyen hatással csak a Bizottság állami támogatási bejelentést elutasító vagy jóváhagyó határozata, vagy a tagállam támogatáspolitikai döntése bírhat. Ez utóbbiakban a Törvényszék szerint a tagállami szuverenitás jelenik meg, különösen abban a tekintetben, hogy a tagállam alkalmazza-e egy új állami támogatási szabályt vagy sem, nyújt-e egyáltalán támogatást az alapján.

Ebből következően *a kedvezményezettek számára nincsen lehetőség arra, hogy a Bizottság soft law alkotási lépéseivel szemben az uniós bíróságok előtt jogorvoslattal éljenek.* Ez a helyzet meglehetősen nehéz helyzetbe hozza azon vállalkozásokat – vagy az érdekeiket képviselő szövetségeket –, amelyek a Bizottság állami támogatások terén alkotott, jellemzően a soft law körébe tartozó, szabályai-val szemben fel kívánnak lépni. Tekintettel arra, hogy a kedvezményezettek magát a szabályt nem támadhatják meg, és az abból következő Bizottsági határozatok megtámadása terén is meglehetősen szűk mozgástérrel bírnak,²⁶ a leghatékonyabb lépés részükről egy tagállam meggyőzése arról, hogy támadja meg a Törvényszék előtt a Bizottság által alkotott soft law új elemét. Ez természetesen a tagállam és a Bizottság közötti kapcsolatokra, esetlegesen a tagállam folyamatban lévő bejelentéseinek elbírálására negatívan hathat, és politikai következményekkel járhat, ami a pernyertesség esélyeinek mérlegelése mellett politikai döntést is kíván.

Bár a Törvényszék a kedvezményezettekre gyakorolt közvetlen hatást kizárta, a soft law és módosítása jelentősen befolyásolja a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatát. Valójában a tagállamoknak, amennyiben nem támadják meg magát a szabályt, nincs egyéb lehetőségük, mint hogy elfogadják az abban foglalt megfelelő intézkedések kifejezett megítélét, és a korábbi támogatási intézkedéseiket

²⁶ Különösen, mivel egyrészt a Bizottság összeegyeztethetőségi döntésének bírói felülvizsgálata korlátozott (lásd a C-525/04. sz., *Spanyolország kontra Bizottság és Lenzig AG ügyben hozott ítélet* [EBHT 2007., I-9947. o.] 57. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-341/06.P. és C-342/06. P. sz., *Chronopost kontra UFEK és társai egyesített ügyekben* hozott ítélet [EBHT 2008, I-4777. o.] 141–143. pontjait), továbbá az uniós bíróságok különösen nem helyettesíthetik saját gazdasági elemzésükkel a Bizottságét (lásd a C-323/00. P. sz., *DSG Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Bizottság ügyben* hozott végzés [EBHT 2002., I-3919. o.] 43. pontját, valamint a T-111/01. és T-133/01. sz., *Saxonia Edelmetalle és ZEMAG kontra Bizottság egyesített ügyekben* hozott ítélet [EBHT 2005., II-1579. o.] 91. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), másrészt mivel ennek során az uniós bíróság nagyrészt azt elemezné, hogy a Bizottság határozatában az iránymutatás szabályait követte-e, magának az iránymutatásnak az előírásait csak akkor vizsgálná, ha az EUMSZ-szel ellentétesek lennének.

az átmeneti időszak lejártáig megszüntessék vagy az új szabállyal összhangban módosítsák. Ellentétben a Törvényszék által írtakkal, a gyakorlatban az sem jellemző, hogy a tagállamok kifejezetten a soft law előírásaival ellentétes bejelentést tesznek,²⁷ és megvárják, hogy a Bizottság negatív tartalmú végső döntést hozzon. Továbbá a megfelelő intézkedések megtételére²⁸ vonatkozó kifejezett kötelezettségvállalás miatt a tagállamok a gyakorlatban támogatási intézkedéseiket az új soft law-val szinte kivétel nélkül összhangba hozzák, és nem várják meg, hogy a Bizottság állapítsa meg, megsértették-e az uniós állami támogatási jogot. Teszik ezt többek között azért is, mert a tagállamoknak, mint kiemelt helyzetben lévő jogalanyoknak – és ezt a Törvényszék végzése is alátámasztja –, lehetőségük van magát a soft law módosítását, az új feltételeket megtámadni. Ennek sikere azonban – a Bizottság széles mérlegelési hatásköre miatt – kérdéses.

A soft law elfogadása során a Bizottságot jogi értelemben véve a tagállamok véleménye sem köti. Az egyes támogatási típusok összeegyeztethetőségét megalapozó feltételek meghatározásáról saját korábbi gyakorlatának alapulvételével, de tulajdonképpen szabadon dönt. Ugyanakkor a Bizottság nem kíván a tagállamok által betartani nem kívánt és az aktuális piaci viszonyokat figyelmen kívül hagyó szabályokat alkotni (illetve ez felvetné a visszaélészerű hatáskörgyakorlás kérdését, ami megtámadási indok lehetne a tagállamok kezében), ezért a tagállamokkal folytatott konzultációs folyamat során a Bizottság kisebb kompromisszumok nyújtásával és jelentősen körülbástyázott módosításokkal törekszik egy mindenki számára többé-kevésbé elfogadható konszenzust elérni. Természetesen a végső szövegváltozat szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy egy adott javaslat valamelyik rendelkezését a tagállamok többsége vagy egy szűkebb csoport támogatja vagy elutasítja, illetve az sem, ha a legnagyobb tagállamok vitatják egy új intézkedés értelmét vagy szükségességét. Az is előfordulhat, hogy a tagállamok a Bizottságon belülről „saját” biztosi kabinetjük segítségével lobbiznak egy tervezet módosításáért, és próbálják a számukra megfelelő irányba változtatni annak szövegét. Azonban az is előfordulhat, hogy a Bizottság az erős ellenkezést is figyelmen kívül hagyja.²⁹

Összefoglalva elmondható, hogy a *Törvényszék végzésében* meglehetősen *formális érvelés mentén járt el*, és utasította el a felperes keresetét. A Törvényszék nem a gyakorlati hatásokra, hanem pusztán arra koncentrált, hogy a *soft law módosítása közvetlenül soha sincs hatással a kedvezményezettekre*, mivel ehhez vagy

²⁷ A végzés 29. pontja.

²⁸ A megfelelő intézkedés vállalása minden esetben arra irányul, hogy a tagállam az új iránymutatásban meghatározott átmeneti időszak végéig a létező támogatási programjait azzal összhangba hozza vagy kivezeti.

²⁹ Az érintett tagállamok többsége például nem értett egyet a 2014-es iránymutatás tervezetének megismerésekor a villamosenergia-termelés kiegyensúlyozására szolgáló, ún. kapacitásmechanizmusok állami támogatással történő minősítésével. A Bizottság e véleményeket gyakorlatilag lesöpörve az iránymutatásból nem törölte és érdemben nem is módosította a vonatkozó fejezetet (az iránymutatás 3.9. alpontja), és megkezdte a tagállami gyakorlatok feltérképezését. Sőt a Bizottság a kapacitásmechanizmusok belső piacra gyakorolt hatását vizsgálta az első ágazati vizsgálatában, amit 2016 novemberében zárt le (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4021_en.htm). A tagállami gyakorlatok vizsgálata azóta folyamatos, legutóbb a német rendszer szükségessége és arányossága került terítékre. A Bizottság 2017. április 7-én indított hivatalos vizsgálati eljárást ebben az ügyben. Lásd http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-903_en.htm (2017. 01. 31.).

a Bizottság egy további aktusa, vagy a tagállam cselekménye, illetve az attól való tartózkodás szükséges. Másrészt a Törvényszék végzése jól illik a joggyakorlat által lefektetett keretek közé, amely kifejezetten szűk keretek között engedélyezi a Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos döntéseinek megtámadását.³⁰ Ebből következően *a tagállamokon kívüli, előjogokkal nem rendelkező jogalanyok csak korlátozottan tudnak a Bizottság állami támogatási politikája keretében meghozott döntések ellen*. Az eddigi ítéletek és végzések a Bizottság egyedi döntései elleni fellebbezések megtámadásával foglalkoztak.³¹ Most már látható, hogy a Bizottság állami támogatási politikán keresztüli általánosabb irányváltásai is nehezen kérdőjelezhetők meg az uniós Bíróságok előtt, hacsak nem egy tagállam lép fel.

Abstract

The European Commission issues guidelines and other soft law instruments to define the compatibility conditions of State aid to be granted by Member States with the internal market. Although the soft law is only binding on the Commission it has not negligible indirect effect on the Member States State aid policy and thereby on other policies. So far it was not clear how much beneficiaries could find remedy at European Courts against the soft law issued by the Commission. The present article gives a description on the adoption of the new energy and environmental aid guidelines with the focus on the conditions related to aid to operating aid to energy generation from renewable energy sources in the context of the State Aid Modernization initiative. A comparison to the previous rules was also made. Thereafter the article summarizes an order of the General Court issued in a procedure where an applicant has initiated action for annulment of the guidelines. The article also tries to draw some conclusions about the possibilities and limits of beneficiaries and Member States to question the legality of State aid soft law instruments at European Courts.

³⁰ Erre vonatkozóan lásd STAVICZKY, Peter: Annotation to case T-118/13 Whirlpool Europe BV v European Commission. *European State Aid Law Quarterly* 2017/1, 77.

³¹ Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság szigorodó állami támogatási politikája ellen a tagállamok sem igazán tudnak hatékonyan fellépni. E tekintetben lásd a C-110/03. sz., *Belgium kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2005:223).