

KAPACITÁSMECHANIZMUSOK – AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELSŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI CÉLÚ ÁGAZATI VIZSGÁLATA

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: ágazati vizsgálat, kapacitásmechanizmus, ellátásbiztonság, energetikai támogatások, iránymutatás, Energia Unió

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2015. április 29-én bejelentette, hogy az árampiaci ellátásbiztonság érdekében alkalmazott ún. kapacitásmechanizmusok átfogó értékelése céljából ágazati vizsgálatot kezdeményez.¹

Amikor az Európai Bizottság az állami támogatásokra vonatkozó szabályok modernizációja keretében² 2012 végén közzétette az állami támogatási eljárásokat szabályozó rendelet³ módosító tervezetét,⁴ a legnagyobb vitát és érdeklődést a versenyjog egyéb területein már alkalmazott piaci információs eszközök bevezetésének ötlete váltotta

* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselétének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_en.htm

² Lásd a Bizottság közleményét az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről (COM/2012/0209 final).

³ A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról ([1999] HL L 83., 1999.03.27., 1. o.).

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0725&from=EN>.

ki.⁵ Emellett a Bizottság rendeletet módosító javaslattal megteremtette a lehetőségét ún. ágazati vizsgálatok lefolytatására is. A tagállamok szemében az ágazati vizsgálatok kevésbé tűntek érzékeny kérdésnek, és a bizottsági javaslat tárgyalása során kevesebb módosító javaslat is érkezett a tervezet ezen részéhez.

A módosító rendelet 2013-as elfogadását követően⁶ senki sem gondolta, hogy a két új eszköz közül a Bizottság a sokkal általánosabb és nagyobb munkaterhet jelentő ágazati vizsgálatot fogja először alkalmazni, és erre is majdnem két évet kell várni. Kisebb mértékben, de ugyancsak meglepő, hogy az első ágazati vizsgálat tárgya nem olyan állami támogatási kérdést feszeget, amely nyilvánvalóan sokak szerint komoly állami támogatási kockázatok feltárását eredményezheti, mint például egyes tagállami adóintézkedések vagy a megújuló energia termeléséhez nyújtott támogatások.

Ettől függetlenül a vizsgálatnak alapvető hatásai lehetnek a tagállamok árampiaci szervezési és szabályozási gyakorlatára, ami miatt érdemes már a vizsgálat megindításakor rendelkezésre álló információkat összefoglalni.

2. Az ágazati vizsgálatra vonatkozó szabályok

A módosító rendelet preambuluma szerint az ágazati vizsgálatok célja, hogy a Bizottság hasonló ügyekben a belső piac egész területen egységesen lépjen fel. Ehhez viszont szükséges, hogy a Bizottság több tagállamra kiterjedő, gazdasági ágazatokra vagy meghatározott támogatási eszközökre vonatkozó vizsgálatokat indíthasson. A preambulum azt is kimondja, hogy „Arányossági okokból és az ilyen vizsgálatokkal járó súlyos adminisztratív terhekre figyelemmel az ágazati vizsgálatokra csak akkor kerülhet sor, ha a rendelkezésre álló információ alapján joggal feltételezhető, hogy egy adott ágazatban az állami támogatási intézkedések több tagállamban is súlyosan korlátozzák vagy torzítják

⁵ Lásd STAVICZKY Péter: Az állami támogatásokra vonatkozó eljárási szabályok reformja és piaci információs eszközök. Állami Támogatások Joga, 2013/4. 7.

⁶ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2013. július 22-i 734/2013/EU tanácsi rendelet. [2013] HL L 204., 2013.7.31., 15. o.

a versenyt a belső piacon, vagy ha egy bizonyos ágazatban eszközölt létező támogatási intézkedések több tagállamban sem egyeztethetők vagy már nem egyeztethetők össze a belső piaccal.”⁷ A Bizottság az ágazati vizsgálatoktól azt várja, hogy egyes horizontális, több tagállamot is érintő problémákat hatékonyan és átláthatóan tud majd kezelni. A vizsgálat során a Bizottság tagállamokat (tagállami szerveket) és vállalkozásokat is megkereshet az arányosság elvének betartásával, vagyis szem előtt kell tartania, hogy a megkérdezettektől mennyire hasznos választ vár, illetve hogy milyen típusú kérdéseket indokolt feltennie. A Bizottságnak meg kell indokolnia, hogy miért folytat vizsgálatot és az milyen módon érinti a címzetteket. A vizsgálat eredményeiről az átláthatóság biztosítása érdekében a Bizottságnak jelentést kell közzétennie. A vizsgálat során szerzett információkat a Bizottság más állami támogatási eljárások során felhasználhatja. Fontos kiemelni, hogy az információnyújtási kérelmet nem megfelelően teljesítő címmel szemben a Bizottság pénzbírságot, a válaszadástól elzárkózó címmel szemben (napi szinten kivetett) kényszerítő bírságot is kiszabhat.⁸

3. A kapacitásmechanizmusok állami támogatási megítélése

A kapacitásmechanizmusokra vonatkozó részletes, soft law jellegű állami támogatási szabályokat a 2014-ben elfogadott energetikai és környezetvédelmi iránymutatás⁹ (EEAG) tartalmazza. Korábban ezt a területet nem szabályozta semmilyen bizottsági dokumentum, csak az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdéséből volt levezethető, hogy amennyiben az állam piaci ár felett vásárol valamilyen terméket vagy szolgáltatást, akkor az állami támogatást valósít

⁷ A 734/2013/EU rendelet (17) preambulumbekkezdése.

⁸ Lásd az eljárási rendelet 6b. cikkét.

⁹ Bizottsági iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról [2014] HL C 200., 2014.6.28., 1. o.

meg.¹⁰ Ezt megelőzően a Bizottság 2013-ban adott ki egy dokumentumot, ami az áramtermelés megfelelőségének kérdéseit boncolgatta.¹¹

Az EEAG tervezetének¹² vitája során több tagállam ellenvetését jelezte a tekintetben, hogy ezt a területet a Bizottság egyáltalán szabályozni kívánja. Ezek az ellenvetések azonban nem akadályozták meg a támogatások összeegyeztethetőségre irányadó soft law alakításában kizárólagos joggal rendelkező Bizottságot, hogy a végleges iránymutatás részét képezze a kapacitás mechanizmusok támogatásának szabályozása.

A Bizottság a célzott és az egész piacra kiterjedő kapacitásmechanizmusokat megkülönbözteti a szerint, hogy bizonyos ellátási mennyiségre vagy ellátási árra fókuszálnak, de még nem foglal állást a tekintetben, hogy ezek közül melyek alkalmazását preferálja, vagy tartja kevésbé versenytorzítónak.

Az iránymutatás a termelési kapacitások megfelelőségét biztosító intézkedéshez nyújtott támogatás cím alatt foglalkozik a kérdéssel. Az irányelv a megfelelőséget illetően a definíciók terén uniós szervek és a statisztikák szerepét emeli ki.¹³ Fontos hangsúlyozni, hogy a támogatás nyújtására csak a Bizottság jóváhagyását követően kerülhet sor. A

¹⁰ Lásd a T-14/96. sz. Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:1999:12), valamint az állami támogatás fogalmára vonatkozó bizottsági közlemény tervezetének 85. pontját. A tervezet elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf

¹¹ Lásd SWD (2013) 438 final Generation Adequacy in the internal electricity market – guidance on public interventions.

¹² http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/draft_guidelines_hu.pdf

¹³ Az irányelv (34) szerint „a termelési kapacitások megfelelősége”: a termelési kapacitás azon szintje, amelyet az uniós intézmények által a villamos energia egységes piacának megteremtésében kulcsszereplőként elismert szervezetekben – például ENTSO-E – alkalmazott hagyományos statisztikai mutató alapján mindenkor megfelelőnek ítélnék a tagállami szükségletek kielégítésére;... (36) „a termelési kapacitások megfelelőségét biztosító intézkedés”: olyan mechanizmus, amelynek célja annak biztosítása, hogy nemzeti szinten megvalósuljanak a termelési kapacitások megfelelőségének adott szintjei;

2014-es EEAG 3.9. pontja a következő összeegyeztethetőségi feltételek vizsgálatát írja elő.¹⁴

A tagállamnak bizonyítania kell, hogy az intézkedés közös érdekű célkitűzés megvalósításához kapcsolódik. Ilyennek minősül például a megújuló energiatermelés hirtelen változásainak kiegyenlítése, azonban a tagállamoknak alternatív megoldások kidolgozását is mérlegelniük kell (pl. keresletoldali gazdálkodás ösztönzését és a rendszerösszekötő kapacitás növelését). Az intézkedés emellett nem célozhatja a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának folyamatos fenntartását. A támogatás lehet beruházáshoz kapcsolódó, vagy működési jelegű is, ez utóbbi esetben azonban csak a kapacitás rendelkezésre állása és nem a termelés lehet a támogatás alapja. A tagállamnak a bejelentésében egyértelműen meg kell határoznia az intézkedés pontos célkitűzéseit, ideértve a támogatni kívánt termelési kapacitások megfelelőségének biztosításával kapcsolatos probléma felmerülésének várható idejét és helyét.

A tagállamnak indokolnia kell a beavatkozás szükségességét (pl. a csúcsterhelési vagy távú időszakos kapacitás hiánya vagy a keresletnek és a kínálatnak a rövid távú nagykereskedelmi piac által előidézett egyensúlyhiánya esetén jelentkező csúskereslet), a fennálló problémákat a Bizottság felé bemutatott módszertannal számszerűsítania kell. A bejelentésben arra is ki kell térni, hogy a piaci szereplők részéről állami beavatkozás nélkül miért nem várható a problémát kezelő változtatás, beruházás és miért nem várható, hogy beavatkozás hiányában a piac megfelelő kapacitást képes biztosítani. A szükségesség értékelése során a Bizottság az alábbi tényezőket veszi figyelembe:

- a) a különböző forrásokból – többek között a szomszédos rendszerekből származó – energiafajták hatásának értékelését;
- b) a keresletoldali gazdálkodás ösztönzésére irányuló intézkedések ismertetését;
- c) az interkonnektorok (tagállami rendszereket összekötő infrastruktúrák) potenciális és tényleges meglétének értékelése, ideértve a folyamatban lévő vagy tervezett projektek leírását;
- d) A termelési kapacitások megfelelőségének problémáját előidéző vagy súlyosbító bármely más tényező, például a szabályozási vagy piaci hiányosságok.

¹⁴ Az összeegyeztethetőségi feltételek az állami támogatások modernizációja során gyakorlatilag minden támogatás esetében azonos elvek vizsgálatát jelenti.

A támogatás megfelelőségét illetően a Bizottság elfogadja a rendelkezésre bocsátott kapacitás MW-jánkénti ellentételezés fizetését, de nem engedélyezi termelés támogatását (MWh-kénti ellentételezés). Az intézkedésnek nyitva kell állnia és megfelelő ösztönzőket kell biztosítania mind a meglévő, mind a jövőbeli termelők, valamint a helyettesíthető technológiákat alkalmazó termelők számára, és figyelembe kell vennie a rendszerösszekötő kapacitás esetleges kiegyenlítő hatását, vagyis nem lehet piaclezáró hatású.

A támogatásnak ösztönző hatással kell rendelkeznie, tehát a támogatás következtében a kedvezményezett a biztonságos, megfizethető és fenntartható energiapiac működésének javítása céljából oly módon kell megváltoztassa magatartását, amit a támogatás hiányában nem vállalna. Ezt a tagállamnak kell vizsgálnia és bizonyításának módszerét a bejelentés során bemutatnia (a támogatás nélküli helyzet összevető vizsgálata a támogatással megvalósuló helyzettel).

A támogatás arányosságát a Bizottság szerint a szükséges kapacitások támogatásának világos, átlátható és megkülönböztetés-mentes feltételeken alapuló versenyeztetés útján történő kiosztásával lehet elérni, de ügyelni kell arra is, hogy a kedvezményezett a támogatás következtében ne részesülhessen előre nem látható profitban. A támogatás ugyanakkor magában foglalhatja a kedvezményezett ésszerű megtérülését. Az arányosság másrészt azt is jelenti, hogy kisebb igény és alacsonyabb ellátás-biztonsági kockázat esetén a rendelkezésre álláért fizetett díj alacsonyabb legyen.

A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatások érdekében az intézkedést és az ajánlattételt minden, a problémát kezelni képes kapacitás és technológia előtt meg kell nyitni, beleértve a más tagállam áramtermelőit és gyártóit is. Törekedni kell a valós versenyre (kellő számú ajánlattevő) a versenyképes ár érdekében, továbbá a szabályozó intézkedésekből származó negatív hatások (a kivitel korlátozása, a nagykereskedelmi árak maximalizálása, az ajánlattételhez kapcsolódó korlátozások, illetve a napon belüli vagy kiegyenlítési piacokat is érintő piac-összekapcsolási műveletet akadályozó más intézkedések) mérséklésére. Emellett a Bizottság azt is ellenőrzi, hogy az intézkedés:

- a) ne csökkentse a rendszerösszekötő kapacitásba történő beruházás ösztönzőit;
- b) ne ássa alá a piac-összekapcsolást, többek között a kiegyenlítési piacokat sem;

- c) ne hátráltassa az intézkedés előtt hozott, energiatermeléssel kapcsolatos beruházási döntéseket, illetve a gyártóknak a kiegyenlítési piaccal vagy a kiegészítő szolgáltatások piacával kapcsolatos döntéseit;
- d) ne erősítse meg indokolatlan mértékben a piaci erőfölényt.

Az irányelv elfogadását követően a Bizottság eddig egyedül az Egyesült Királyság kapacitás mechanizmusait vizsgálta és hagyta jóvá.¹⁵

4. Az ágazati vizsgálat megindításának okai és irányai

Az ágazati vizsgálat során a Bizottság arra keresi a választ, hogy a tagállamok, amikor állami források felhasználásával biztosítják az áramkimaradások elkerülését és tartalék kapacitásokat kötnek le, vagy kapacitások kiépítését támogatják, akkor indokolt mértékű beavatkozást valósítanak-e meg, illetve a lekötési ár nem haladja-e meg a piaci árat, megvalósul-e túlkompenzáció, illetve megfelelnek-e a tagállamok a 2014-es EEAG vonatkozó rendelkezéseinek. A Bizottság tehát egyrészt a beavatkozás szükségességét vizsgálja, másrészt azt, hogy annak milyen versenytorzító hatásai vannak. A Bizottság elvárása alapján a tagállamok a tartalék kapacitások lekötése vagy támogatása során indokolatlanul nem tehetnek különbséget technológiák és termelők (vállalkozások) között, illetve nem hozhatnak létre olyan belépési korlátokat, amelyek megakadályozzák az elektromos áram tagállamok közötti szabad mozgását, közvetett módon új befektetők megjelenését a piacon. A Bizottság tehát nem kérdőjelezi meg a kapacitásmechanizmusok szükségességét, de azok alkalmazásának feltételeit kívánja keretek közé szorítani¹⁶ és így hozzájárulni a valódi Energia Unió megvalósu-

¹⁵ Lásd az SA.35980. sz. eljárásban hozott, tíz évre szóló bizottsági jóváhagyó döntést ([2014] HL C 348., 2014. 10. 03. 5. o.). A döntés két fellebbezés tárgyát is képezi, lásd a T-788/14. sz. MPF Holdings kontra Bizottság és a T-793/14. sz. Energy és Tempus Energy Technology kontra Bizottság ügyeket.

¹⁶ A versenypolitikáért felelős biztos, Margarete Vestager sajtóközleménye szerint „Governments have a legitimate interest to ensure that there is sufficient electricity supply – households and industry should not face black-outs. My role is to safeguard that public measures to underpin investment in electricity supplies do not unduly favour particular producers or technologies, or create obstacles to trade across national borders. For example, in some cases it might

lásához.¹⁷ Az EU 2020-as célok eléréséhez is szükséges Energia Unió egyik legfontosabb célja az energiapiacokon szükséges beruházások megvalósításának elősegítése, így a Bizottság vizsgálata közvetetten az abban megjelölt stratégiai célok elérését is elősegítheti.

Az ágazati vizsgálat során a Bizottság nyolc tagállamot keresett meg, ahol létezik a kapacitásmechanizmusoknak piaca, vagy bevezetésén gondolkoznak (Belgium, Horvátország, Dánia, Németország, Írország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Svédország). A tagállamoknak megküldött kérdőívekre kapott válaszok értékelését követően még 2015-ben közzé teszi előzetes megállapításait, a következőket várhatóan 2016-ben véglegesítik.

Az ágazati vizsgálat megindítását elrendelő 2015. április 29-i, igen szűkszavú bizottsági határozatból¹⁸ az alábbi megállapítások emelhetők ki. A Bizottság értékelése szerint a tagállamok egy jelentős részében az energiaellátás biztonságát illetően növekvő kétely tapasztalható. A Bizottság egy 2013-as tanulmánya szerint 2020-ra 14 tagállamban nem lesz elegendő az elektromos áram piacán a termelő kapacitás.¹⁹ E várható kockázatok kezelése céljából a tagállamok különböző lépéseket tettek, és kapacitásmechanizmusok bevezetésével támogatni kívánják az addicionális kapacitásokba történő beruházást. Vagyis állami intézkedések útján fizetnek meglévő vagy új kapacitások tulajdonosainak, hogy azokat a piac rendelkezésére bocsássák. Az intézkedések jelentős része tervezett kapacitásokhoz kapcsolódik, amelyek megvalósítása viszont uniós szinten nem koordinált. Ebből következően fennáll a lehetősége annak, hogy az intézkedések európai szinten nem lesznek hatékonyak, torzítják a határon átnyúló áramkereskedelmet, a piaci árinformációt, és a kapacitások tulajdonosai közötti versenyt. Vagyis az

be more efficient to invest in improving electricity grid connections between EU countries than to build new power stations.” (2015. június 18.)

¹⁷ Lásd a COM(2015) 80 final sz. dokumentumot, Energy Union Package Commission communication on A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. Elérhető: http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf.

¹⁸ Lásd a C(2015) 2814 final sz. bizottsági határozatot. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/decision_on_sector_inquiry_en.pdf

¹⁹ Capacity mechanisms in individual markets within the IEM. Cowi et al. June 2013. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130207_generation_adequacy_study.pdf, 64. o.

intézkedések pont ellentétes hatást váltanak ki, mint amelyek elérését a Bizottság az Energia Unióról szóló dokumentumában kijelölt.²⁰ A Bizottság szerint ezek az intézkedések éppen az Energia Unió céljaival ellentétes hatást érhetnek el és fenntarthatják az európai árampiac töredezettségét, csökkentve vagy ‘befagyasztva’ a határon átnyúló szolgáltatások arányát.²¹ A Bizottság emellett feltételezi, hogy az intézkedések nagyrészt bizonyos technológiákra (fosszilis tüzelőanyagok felhasználásával megvalósuló áramtermelés) terjednek csak ki és nem ösztönzik a fogyasztó oldali megtakarítások előmozdítását. Emellett megnehezíthetik, hogy a tagállamok közötti áramkereskedelmet és –szállítást biztosító interkonnektorok folyamatos bővülése következtében az ellátásbiztonság akár más tagállamokból származó kapacitásokkal is megteremthessék. A Bizottság ágazati vizsgálatot elrendelő döntésében felhívja a figyelmet arra, hogy az EEAG 3.9 pontja alapján a kapacitásmechanizmusok összeegyeztethető támogatásnak minősíthetőek.

Az ágazati vizsgálattal a Bizottság célja ezen állami intézkedéstípus jobb megismerése és megértése, valamint a különböző létező és tervezett állami beavatkozási formák feltárása. A vizsgálat során a Bizottság az érintett tagállamokban felkeresi az érintett hatóságokat (minisztériumok, energiaszabályozó hatóságok, versenyhatóságok) és a piaci szereplőket (átviteli rendszerirányítók, áramtermelők, kapacitásbiztosító vállalkozások, áramtözsdék és kereskedők) is.

5. Következtetések

A Bizottság első ágazati vizsgálata minden bizonnyal egy sor érdekes összefüggésre mutat majd rá, és valószínű, hogy az Energia Unió célkitűzései (egységes energiapiac) mentén fogja megállapításait megtenni. Az majd csak jelentés közzétételét követően lesz megállapítható, hogy a vizsgált tagállami gyakorlatok és tervezett intézkedések összeegyeztethetőségét a Bizottság milyen mélységben kifogásolja és a jelentés

²⁰ Például a biztonságos és megfizethető energia biztosításának célkitűzése.

²¹ A kapacitásmechanizmusok energiapiacra gyakorolt negatív integrációs hatásait illetően lásd Marco GIULI: *Capacity mechanisms. A credibility test for the Energy Union?* http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5692_capacity_mechanisms.pdf

milyen további konkrét tagállamokat érintő állami támogatási eljárások megindítását, vagy tervezett állami intézkedések visszavonását esetlegesen módosítását indukálja majd. Közvetett módon az ágazati vizsgálat kiemelheti a legjobb tagállami gyakorlatokat is, ami „árnyék-harmonizációhoz”,²² követendő példák kiemeléséhez vezethet, illetve utat mutathat a tagállami határokon átívelő ellátás-biztonsági tervezés felé.

²² Mivel az EEAG adta keretek között a tagállamok szabadon választhatnak a rendelkezésükre álló lehetőségek között.