

Állami támogatások joga

47. (2024/4)

Európai Unió Ügyek Minisztériuma
-Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



EURÓPAI UNIÓS ÜGYEK
MINISZTERIUMA

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ
dr. Prokaj Dorottya Ágnes

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG
dr. Gyürkés Anita
Hargita Eszter
dr. Prokaj Dorottya Ágnes
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ
Hargita Eszter

SZERKESZTŐ
dr. Ambrusz Ákos

TECHNIKAI SZERKESZTŐ
Kriston Melinda

A SZERKESZTŐSÉG CÍME
Andersen Adótanácsadó Zrt.
1124 Budapest, Csörsz utca 43.
Telefon: +36 1 920 6800
<https://hu.andersen.com/hu/>
E-mail: info@hu.Andersen.com

A beszerzés hazai forrásból – az EU támogatások felhasználásához
szükséges technikai segítségnyújtás előírányzat terhére – kerül finanszírozásra.

Európai Unió Ügyek Minisztériuma
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1054 Budapest, Báthory utca 10.
<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ
Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK
Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

DR. FARKAS Flóra Szállítási ágazat támogatásának új irányai	3
SZALAI Soma Fecseg a felszín, hallgat a mély: A digitális átállás és az állami támogatások	24
DR. STAVICZKY Péter Állami földcsere-ügylet és a vállalkozás fogalma	53
BALOGH Roland Az EU Taxonómia Rendelete – Atomenergia és földgáz nélkül nincs zöld átmenet?	60

SZÁLLÍTÁSI ÁGAZAT TÁMOGATÁSÁNAK ÚJ IRÁNYAI

DR. FARKAS Flóra¹

Tárgyszavak: szállítási ágazat, vasúti közlekedés, belvízi közlekedés, multimodális szállítás, szárazföldi közlekedés, csoportmentesség, iránymutatás, EUMSZ 93. cikke, működési támogatás, beruházási támogatás, interoperabilitás, szárazföldi szállítás összehangolása, közszolgáltatásként történő áruszállítás

Bevezetés

A 2019. január 7-én kezdeményezett, állami támogatási szabályok felülvizsgálatát célzó, úgynevezett célravezetőségi vizsgálat keretében az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) többek között a szárazföldi és multimodális² szállítási ágazatra vonatkozó hatályos szabályokat is értékelte³. A vizsgálat megállapította, hogy 2008. évi vasúti iránymutatás⁴ (a továbbiakban: vasúti iránymutatás) jelentős mértékben hozzájárult a közúti szállításhoz képest alacsonyabb külső költségekkel járó vasúti szállításra való áttéréshez. Támogatta továbbá az uniós vasutak különböző műszaki rendszereinek együttműködését biztosító kölcsönös átjárhatóság, azaz az úgynevezett interoperabilitás előmozdítását is. Az értékelés ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a piaci és technológiai fejlődés, valamint az EU aktuális stratégiai prioritásai – mint például az európai zöld megállapodás és a fenntartható, intelligens mobilitási stratégia – érdekében a szabályozásban kiigazításokra van szükség.

A Bizottság 2021. október 1-jén tette közzé a vasúti iránymutatás felülvizsgálatának kezdeti hatásvizsgálatát⁵, valamint – egy úgynevezett „roadmap”, azaz ütemterv közzétételével – nyilvánosságra hozta azon kezdeményezését, miszerint egy új csoportmentességi rendeletet tervez

¹ A szerző az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² A „multimodális szállítás”: áruk vagy személyek legalább két különböző szállítási móddal történő szállítása.

³ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/fitness-check_en

⁴ A Bizottság közleménye a Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról (2008/C 184/07) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?URI=CELEX:52008XC0722\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?URI=CELEX:52008XC0722(04))

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13154-Rail-transport-revision-of-State-aid-guidelines_en

elfogadni a vasúti, belvízi és intermodális⁶ szállítás területén. A jelenleg hatályos csoportmentességi rendeletek által le nem fedett területen megalkotni kívánt rendelet célja, hogy elősegítse a kevésbé szennyező szállítási megoldások tagállami hatáskörben történő támogatását. A Tanácstól kapott felhatalmazás⁷ alapján a Bizottság 2024 tavaszán nyilvános konzultációt indított az új szállítási csoportmentességi rendelettel (Transport Block Exemption Regulation, a továbbiakban: TBER) kapcsolatos javaslatok összegyűjtése érdekében⁸. Ezt követően 2024 júniusában újabb nyilvános konzultáció keretében kérte fel az érdekelt feleket, hogy – immáron két joganyag-tervezet, a vasúti iránymutatást felváltó szárazföldi és a multimodális szállításra nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatás és a TBER vonatkozásában – tegyék meg észrevételeiket⁹.

A szárazföldi szállítás támogatásának jogalapja

Az EU szárazföldi közlekedésének támogatása, különös tekintettel a vasúti szállításra, régi alapokra nyúlik vissza. A belső piac torzításával, a tagállamok közötti kereskedelem érintésével fenyegető állami támogatások tilalmának az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében rögzített fő szabálya alól a szárazföldi szállítási ágazatra – azaz a vasúti, közúti és belvízi közlekedés területén¹⁰ – az EUMSZ 93. cikke állapít meg kivételt. Ez alapján a szárazföldi szállítás összehangolására és a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgáló támogatás összeegyeztethető a Szerződésekkel. Az erre vonatkozó vasúti iránymutatás azonban már elavult, és nem tükrözi az új környezeti és digitális célokat, valamint a vasúti szállítás liberalizációját. A jelenlegi szabályozás több szempontból is túl szűk körű, csak a vasúttársaságokra vonatkozik, és nem fedi le a szárazföldi szállítás más formáit.

A szállítási ágazat a zöld és digitális átállás kulcsfontosságú területe, tekintve, hogy ez az ágazat felelős az EU üvegházhatású gáz kibocsátásának mintegy egynegyedéért, és egyéb jelentős negatív hatásai is vannak, gondolhatunk itt a légszennyezésre, zajszennyezésre, balesetekre és torlódásokra, melyek nincsenek kellően figyelembe véve a szállítási szolgáltatások költségeinek kialakítása során¹¹. Ez megköveteli a forgalom fenntarthatóbb szállítási módok felé történő

⁶ Ha a multimodális áruszállítás csak egy és ugyanazon rakodási egységben vagy járműben, egymást követő szállítási módokon történő áruszállításból áll (anélkül, hogy magukat az árukat a szállítási módok váltásakor kezelnék), azt „intermodális szállításnak” nevezik.

⁷ A Tanács (EU) 2022/2586 rendelete (2022. december 19.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 93., 107. és 108. cikkének a vasúti, belvízi és multimodális szállítási ágazatnak nyújtott állami támogatások bizonyos kategóriáira történő alkalmazásáról (HL L 338, 35-39. o.)

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14184-State-aid-for-sustainable-land-transport-block-exemption-regulation_en

⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3346

¹⁰ Ezt a három szállítási típust szokás általában „szárazföldi szállításnak” nevezni (szemben a tengeri és légi szállítással).

¹¹ A szárazföldi és a multimodális szállításra nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatás 8. pontja

átterelését a szabályozás egyszerűsítése, valamint a verseny előmozdítása által mind a közúti, mind pedig a vasúti és más fenntarthatóbb szállítási módok között. Az adminisztratív terhek csökkentése és a támogatások gyorsabb odaítélése is fontos cél, amit a tagállamok számára biztosított előzetes bejelentési kötelezettség megszüntetése – a csoportmentesítés – könnyít meg.

A szárazföldi és a multimodális szállításhoz nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatásban (a továbbiakban: új iránymutatás tervezete vagy LMTG) a Bizottság azokat a feltételeket rögzíti, amelyek alapján a csoportmentességet nem élvező, fenntartható szárazföldi szállításhoz kapcsolódó, előzetes engedélyezést igénylő állami támogatásokat értékelni fogja.

Az új iránymutatás tervezete a vasúti iránymutatás alapján, illetve – tekintve, hogy a vasúti iránymutatás nem vonatkozott a belvízi hajózási ágazatra – a belvízi hajózási ágazatban közvetlenül az EUMSZ 93. cikke alapján engedélyezett, a szállítás összehangolásának előmozdításához nyújtott állami támogatásokat érintő bizottsági esetgyakorlatot igyekszik egyszerűsíteni és ésszerűsíteni¹². Hatályát a Bizottság minden olyan szárazföldi szállítási módra ki szeretné terjeszteni, amely kevésbé szennyező a közúti közlekedésnél, ideértve a vasúti, belvízi és fenntartható multimodális szállítást. Az új iránymutatás tervezete emellett útmutatást nyújt a vasúti áruszállítási közszolgáltatásokra alkalmazandó állami támogatási szabályokkal kapcsolatban, és ismételten rögzíti a vertikálisan integrált vasúti társaságokra alkalmazandó szabályokat, valamint pontosítja a tagállamok jelentéstételi kötelezettségeit¹³.

A vasúti iránymutatással ellentétben az új iránymutatás tervezete nemcsak a vasúti társaságokra, hanem más vasút-üzemeltetőkre is vonatkozik, így a vasúti szállítási ágazat keresleti oldalán működő vállalkozásokra is, azaz a szállításszervezőkre (logisztikai vállalatok, szállítmányozók, multimodális fuvarozók), amennyiben úgy döntenek, hogy közút helyett a vasutat veszik igénybe¹⁴.

Az új iránymutatás tervezete által javasolt intézkedések közé tartozik új működési és beruházási támogatási kategóriák bevezetése – azzal a célkitűzéssel, hogy rugalmasabb szabályok álljanak rendelkezésre az olyan támogatások számára, amelyek közvetlenül hozzájárulnak a zöld és digitális átálláshoz.

Működési jellegű támogatási jogcímek a szállítás külső költségeinek¹⁵ csökkentéséhez nyújtott támogatás és az új kereskedelmi összeköttetések indításához nyújtott támogatás. A vasúti iránymutatással szemben az új iránymutatás tervezete nem tartalmaz külön szakaszt az infrastruktúra használatával kapcsolatos támogatásról, amely a 2008-as vasúti iránymutatás 98. cikkének a) alpontjában szerepelt. Ugyanakkor a Bizottság álláspontja szerint a most bevezetésre kerülő új

¹² Új iránymutatás tervezet 17. 24. és 30. pontjai

¹³ Új iránymutatás tervezet 17. pontja

¹⁴ Új iránymutatás tervezet 23. pontja

¹⁵ A szállítás külső költségei: a szállítási szolgáltatásokat igénybe vevőknek betudhatóan keletkező és nem általuk, hanem az egész társadalom által viselt költségek, amelyek különösen az üvegházhatásúgáz-kibocsátással, a légszennyezéssel, sérülésekkel és halálesetekkel, a zajjal és a forgalmi torlódásokkal függenek össze (új iránymutatás tervezetének 54. j. pontja)

jogcím alkalmazásával, a szállítás külső költségeinek csökkentéséhez nyújtott támogatással biztosítani lehet az infrastruktúra használatához kapcsolódó költségek további fedezését. Továbbá, az új kereskedelmi vasúti összeköttetések fejlesztésének elősegítése érdekében az új iránymutatás tervezete kiterjed az új kereskedelmi vasúti áru fuvarozási összeköttetések, valamint a határokon átnyúló vagy távolsági vasúti személyszállítási szolgáltatások indításához nyújtott működési támogatásokra is¹⁶. Mivel a Bizottság felismerte, hogy a belvízi szállítás modális részarányának növelése csökkentené az üvegházhatásúgáz-kibocsátást, melynek megvalósulásához pedig a belvízi szállításnak képesnek kell lennie arra, hogy egyenlő feltételek mellett versenyezzen más szállítási módokkal, az új iránymutatás tervezetben kodifikálta a belvízi hajózási ágazatban közvetlenül az EUMSZ 93. cikke alapján engedélyezett állami támogatásokra vonatkozó gyakorlatát. Az új iránymutatás tervezete működési támogatásokra vonatkozó szabályai tehát a belvízi szállításra is alkalmazandók¹⁷.

Az interoperabilitáshoz nyújtott (azaz a kölcsönös átjárhatóságot elősegítő) támogatásokkal kapcsolatban az új iránymutatás tervezete különbséget tesz az interoperabilitáshoz, azaz a forgalomirányításhoz és a forgalom zavartalan áramlásához nyújtott támogatás, valamint a vasúti járművek műszaki átalakításához és korszerűsítéséhez (pl. a vonatüzemeltetés biztonságát megkönnyítő digitalizáció) nyújtott támogatás között¹⁸.

A beruházási támogatási kategóriák tekintetében az új iránymutatás tervezete – többek között – a vasúti és a belvízi szállítási létesítmények építéséhez, korszerűsítéséhez és felújításához nyújtott támogatást (melyekre a vasúti iránymutatás nem terjed ki), a multimodális létesítmények, illetve az iparvágányok építéséhez nyújtott támogatást, valamint a vasúti vagy belvízi szállítási járművek beszerzéséhez nyújtott támogatást tesz lehetővé.

A multimodális szállítás – azaz az áruk vagy személyek legalább két különböző szállítási mód révén történő szállítása – kulcsfontosságú a vasúti és belvízi szállítás nagyobb mértékű elterjedésének lehetővé tételéhez, mivel ezek önmagukban ritkán kínálnak háztól házig érő szállítási megoldásokat. A fenntartható multimodális szállítás célja, hogy biztosítsa a háztól házig való összeköttetéseket, ötvözve a nem közúti szállítás környezeti előnyeit és energiahatékonyságát a közúti szállítás rugalmasságával. Jelenleg a multimodális áruszállítás nem mindig versenyképes a közúti szállítással, mivel a lánc különböző szakaszai (pl. vasúti, vízi és közúti) között teljesítménybeli hiányosságok mutatkoznak, illetve a közúti szállítás negatív externáliáit nem veszik figyelembe¹⁹.

Az új iránymutatás tervezete a multimodális szállítási ágazat működési és beruházási támogatásának összeegyeztethetőségi feltételeit is meghatározza, és ezen ágazat tekintetében a fenntarthatóság feltételül szabja, hogy a szállítási módok közül legalább az egyik vasúti vagy belvízi, illetve – amennyiben rövid távú tengeri fuvarozással kombinálják – közúti legyen. Az

¹⁶ Új iránymutatás tervezet 24. pontja

¹⁷ Új iránymutatás tervezet 29-30. pontjai

¹⁸ Új iránymutatás tervezet 25. pontja

¹⁹ Új iránymutatás tervezet 33-34. pontjai

új iránymutatás tervezete értelmében a rövid távú tengeri fuvarozáshoz csak akkor nyújtható támogatás, ha azt szárazföldi (azaz vagy vasúti, belvízi vagy közúti) szállítással kombinálják²⁰. Az új iránymutatás tervezete beruházási támogatási szabályai nem terjednek ki a fenntartható multimodális szállítási berendezések beszerzéséhez nyújtott támogatásra. Az ilyen támogatás – amennyiben intermodális rakodási egységekre és/vagy hajófedélzeti darukra vonatkozik – a szállítási csoportmentességi rendelet/TBER alapján nyújtható támogatási programok formájában, és azt a tagállamok, nagyon különleges feltételek mellett nyújtják. Ezeken az eseteken túl a Bizottság úgy véli, hogy a fenntartható multimodális szállítási berendezések (pl. daruzható félpótkocsik) beszerzéséhez nyújtott támogatás csak kivételesen engedélyezhető, ezért azt közvetlenül a Szerződés 93. cikke alapján fogja értékelni²¹.

Ezen túlmenően az új iránymutatás tervezete a vasúti áru fuvarozási ágazat közszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítésére adott támogatások tekintetében is megállapít feltételeket, melyek az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló keretszabályban²² (közszolgáltatási keretszabály) meghatározott elveket tükrözik, sőt a Bizottság bizonyos feltételek – mint például az ellentételezés kiszámítása – esetében egyenesen a közszolgáltatási keretszabály pontjait hivatkozva. Mivel azonban a közszolgáltatási keretszabály nem alkalmazandó közvetlenül a vasúti áruszállítási szolgáltatásokra, kifejezetten kizárja hatálya alól a szárazföldi szállítást, a Bizottság az új iránymutatás tervezetében annak a vasúti áruszállítási közszolgáltatásokra alkalmazni kívánt szabályait a szárazföldi szállítási ágazat sajátos igényeihez igazítja²³.

Az új iránymutatás tervezete csak a vasúti **áruszállítási** szolgáltatások nyújtásáért járó közszolgáltatási ellentételezésre terjed ki, hiszen a vasúti és közúti (és a belvízi – amennyiben a tagállamok úgy döntenek) **személyszállítási** közszolgáltatás tekintetében az 1370/2007/EK rendelet²⁴ külön jogi keretet tartalmaz. A belvízi áruszállítási szolgáltatások (és amennyiben nem tartoznak az 1370/2007/EK rendelet hatálya alá, a belvízi személyszállítási szolgáltatások) nyújtásáért fizetett közszolgáltatási ellentételezést pedig a Bizottság továbbra is közvetlenül a Szerződés 93. cikke alapján fogja értékelni²⁵.

Az új szállítási csoportmentességi rendelet (TBER) tervezete egyes állami támogatási kategóriákat nyilvánít a belső piaccal összeegyeztethetőnek, és mentesíti azokat a Bizottságnak történő előzetes bejelentési és jóváhagyási kötelezettség alól, amennyiben megfelelnek bizonyos feltételeknek. Ennek eredményeként a jelenleg bejelentendő állami támogatási intézkedések nagy részét a tagállamok a jövőben a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül fogják

²⁰ Új iránymutatás tervezet 37. pontja

²¹ Új iránymutatás tervezet 39. pontja

²² A Bizottság közleménye – A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011) (HL C 8., 2012.1.11., 15. o.).

²³ Új iránymutatás tervezet 215. pontja

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 351., 2007.12.3., 1. o.) (a továbbiakban: 1370/2007/EK rendelet)

²⁵ Új iránymutatás tervezet 47. pontja

végrehajtani. Ez összhangban van a Bizottság indokolatlan adminisztratív terhek csökkentésére irányuló törekvésével. A TBER tervezetében megállapított szabályok kiegészítik az új iránymutatás tervezetben meghatározott szabályokat.

A Bizottság céljai a joganyag csomaggal egyrészt a fenntarthatóság előmozdítása, azaz annak elérése, hogy a szárazföldi közlekedési ágazat is hozzájáruljon az EU zöld és digitális céljainak eléréséhez egyfajta intermodális (a fenntartható szárazföldi közlekedési módok és a közúti közlekedés közötti) verseny kialakulásán keresztül; másrészt az egyes szárazföldi közlekedési ágazatokon belüli egyenlő versenyfeltételek előmozdítása (pl. a hagyományos és az új belépők között a vasúti közlekedésben); egyúttal pedig a szabályok egyszerűsítése és ésszerűsítése, és mindezzel az adminisztratív terhek csökkentése, biztosítva, hogy a fenntartható szárazföldi közlekedés ösztönzése ne torzítsa a versenyt.

Az joganyag kiterjed a fenntartható szárazföldi közlekedés teljes spektrumára: a vasúti, a belvízi és a multimodális szállítási ágazatokban tevékenykedő vállalkozásokra, valamint a szárazföldi szállítási ágazat keresleti oldalán működő vállalkozásokra, azaz a szállításszervezőkre is. A Bizottság gyakorlata azt mutatja, hogy nem csak a vasúti társaságok részesülhetnek támogatásban, hanem olyan logisztikai vállalkozások is, amelyek a vasúti szolgáltatásokat igénybe veszik. Mind a teher-, mind a személyszállítás támogatható.

A tervezetek alapján az alábbi támogatási jogcímekeket vezetik be:

Működési támogatás:

1. *A szállítás külső költségeinek csökkentéséhez:* ez a támogatás a környezetvédelmi és társadalmi költségek mérséklését célozza, például a károsanyag-kibocsátás csökkentésével.
2. *Új kereskedelmi összeköttetések indításához:* új szállítási útvonalak és kapcsolatok kialakításának elősegítése, a szállítási hálózat rugalmasságának növelése érdekében.

Beruházási támogatás:

1. *Unimodális és multimodális vasúti és belvízi szállítási létesítmények fejlesztéséhez:* ide tartozik a szállítási infrastruktúra, mint a pályaudvarok, kikötők vagy logisztikai központok építése, modernizálása vagy felújítása.
2. *Iparvágányok építéséhez vagy korszerűsítéséhez:* a vasúti szállításhoz szükséges iparvágányok fejlesztése támogatható, annak érdekében, hogy a vállalatok könnyebben és megfelelőbben kapcsolódhassanak a fő vasúti hálózathoz.
3. *Vasúti vagy belvízi szállítási járművek beszerzéséhez:* ez a támogatás új járművek vásárlására szolgál, többek között olyan vonatok vagy hajók beszerzésére, amelyek fenntarthatóbb módon közlekednek.
4. *Interoperabilitáshoz:* ennek célja, hogy a különböző szállítási rendszerek jobban együtt tudjanak működni, például technológiai fejlesztésekkel.

5. *Műszaki átalakításhoz és korszerűsítéshez*: a meglévő eszközök modernizálásához, hogy hatékonyabb és fenntarthatóbb működést biztosítsanak.

Működési támogatások a szállítási ágazatban

A jelenlegi tervezetek értelmében működési támogatások tagállami hatáskörben, azaz a TBER hatálya alatt kizárólag támogatási programok keretében nyújthatók, az egyedi (ad hoc) támogatásokat minden esetben be kell jelenteni a Bizottságnak, értékelésükre pedig az új iránymutatás tervezete szabályainak alkalmazásával kerül sor. A működési támogatási jogcímek a következők:

A külső költségek csökkentéséhez nyújtott támogatások

A szállítási ágazat külső költségei (pl. környezetszennyezés, közlekedési dugók, balesetek) gyakran nincsenek kellően beépítve a szolgáltatások árába, így a kevésbé fenntartható szállítási módok, például a közúti árufuvarozás versenyelőnybe kerülnek a fenntarthatóbb alternatívákkal – mint a vasúti vagy belvízi szállítás – szemben. Ezért a Bizottság azáltal igyekszik ösztönözni a környezetbarát közlekedési/szállítási módokat használatát, hogy támogatást nyújt az ilyen alternatívákra történő átállás során elkerült külső költségek kompenzálására. A támogatás megvalósulhat olyan formában is, hogy csökkentik a vasúti hálózati infrastruktúra használatáért a vasúti társaságok által fizetett díjakat az útüzemeltetők által a közúti infrastruktúra használatáért fizetett díjakhoz képest²⁶.

A támogatás irányulhat a vasúti, belvízi és/vagy a fenntartható multimodális szállítási műveletekre (azaz amelyek magukban foglalnak legalább egy vasúti, belvízi vagy rövid távú tengeri fuvarozási szakaszt), azt a fenntartható szállítási megoldásokat választó fuvarozók, illetve szállítás-szervezők vehetik igénybe²⁷.

Az elkerült külső költségeket, ideértve az infrastruktúra használatához kapcsolódó működési költségeket is, a szállítás külső költségeiről szóló bizottsági kézikönyvben²⁸ leírt szabályok és módszertan alapján kell kiszámítani. Az adható támogatást az elkerült külső költségek arányában határozzák meg (támogatási intenzitás)²⁹. Ennek pontos mértékét a tervezetek nem tartalmazzák. A TBER nem határoz meg bejelentési küszöbértéket a támogatási kategória tekintetében, ám tagállami hatáskörben támogatás kizárólag támogatási program keretében nyújtható³⁰.

²⁶ Új iránymutatás tervezet 22. és 92-94. pontjai

²⁷ Új iránymutatás tervezet 89. pontja

²⁸ Európai Bizottság, Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, Essen, H., Fiorello, D., El Beyrouly, K. et al.: Handbook on the external costs of transport – 2019. évi változat –1.1., Kiadóhivatal, 2020 <https://data.europa.eu/doi/10.2832/51388>

²⁹ Új iránymutatás tervezet 102-103. pontjai, TBER tervezet 10. cikk (3) és (4) bekezdései

³⁰ TBER tervezet 10. cikk (1) bekezdése

Az új iránymutatás tervezete lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy – kellően indokolt és megfelelően alátámasztott esetekben – a külső költségek különböző szállítási módok közötti összehasonlításához a bizottsági kézikönyvtől eltérő módszertant alkalmazzanak³¹. A támogatást fő szabály szerint az új iránymutatás tervezetét alkalmazva is támogatási programok formájában kell odaítélni – azok ad hoc támogatásokhoz képest csekélyebb versenytorzító hatására figyelemmel³² –, azonban a Bizottsághoz való bejelentés esetén egyedi támogatás is nyújtható.

A támogatási intenzitás – a jelenlegi tervezetek szerint – a TBER esetében a külső költségek 50%-áig (ez kombinált fuvarozási³³ műveletekhez nyújtott támogatás esetén 5-10 százalékponttal növelhető)³⁴, míg az új iránymutatás tervezete keretében akár 75%-ig³⁵ terjedhet.

Az ösztönző hatás megvalósulását elősegítendő, mind az új iránymutatás tervezete, mind a TBER értelmében csak akkor nyújtható ezen a jogcímen támogatás, ha a támogatott szállítási módnak egy szennyezőbb versengő szállítási mód gazdaságilag életképes alternatívája³⁶. A Bizottság véleménye szerint a személyszállítási szolgáltatások esetében mindig van egy szennyezőbb, gazdasági szempontból életképes alternatívája a vasúti vagy belvízi szállításnak, az áruszállítási ágazatban viszont, ahol a versenyképesség a szállítási műveletek által lefedett távolságtól függ, vélelmezhető a konkurens, szennyezőbb (közúti szállítási) alternatíva megléte - meghatározott távolságokig³⁷. A tervezetek szerint a támogatásban részesített szállítási móddal lefedett távolság nem haladhatja meg multimodális szállítás esetében a 800 km-t vasúti szállításnál, a 375 km-t a belvízi szállításnál, a 750 km-t rövid távú tengeri fuvarozásnál. Unimodális szállítás esetén ezek a távolságok vasúti szállítás esetén 350 km-ben³⁸, belvízi szállítás esetén pedig 375 km-ben vannak maximalizálva a tervezetekben³⁹.

Az új iránymutatás tervezete ezen felül kizárja az olyan kapacitáskorlátokkal rendelkező útvonalakon történő szállításhoz történő támogatásnyújtás lehetőségét, amelyek megakadályoznák a modális váltás fokozását vagy fenntartását, előírva a tagállamnak egyéb intézkedések meghozatalát (és azok előzetes bemutatását) e korlátok megszüntetése vagy csökkentése érdekében,

³¹ Új iránymutatás tervezet 104. pontja

³² Új iránymutatás tervezetének 76. pontja

³³ A kombinált fuvarozás az intermodális szállítás egyik kategóriája.

³⁴ TBER tervezet 10. cikk (4) és (5) bekezdései

³⁵ Új iránymutatás tervezet 102. pontja

³⁶ Az életképesség az üzemeltetési költségektől, a megfelelő terminálok, hálózatok és összeköttetések rendelkezésre állásától és hozzáférhetőségétől, valamint egyéb tényezőktől, például az eltérő tranzitidőtől függ. (Új iránymutatás tervezetének 96. pontja, TBER tervezet (15) PB bekezdése)

³⁷ Új iránymutatás tervezetének 96. pontja, TBER tervezet (15) PB bekezdése

³⁸ A küszöbérték az egyvagonos szállításként szervezett unimodális vasúti szállításra nem vonatkozik, tekintettel arra, hogy ez a szállítástípus költségessége miatt kevésbé jövedelmező a kizárólag közúti szállításhoz képest, függetlenül a megtett távolságtól (Új iránymutatás tervezetének 114. lábjegyzete, TBER tervezet (15) PB bekezdése)

³⁹ Új iránymutatás tervezet 96. pontja, TBER tervezet 10. cikk (6) bekezdése

ha mégis olyan útvonalakon történő szállítást kíván támogatni, amelyeken kapacitáskorlátok állnak fenn⁴⁰. A TBER tervezete ilyen kapacitáskorlátokat nem tartalmaz.

A támogatásokra vonatkozó lényegi információkat nyilvánosságra kell hozni a támogatásokkal kapcsolatos tudatosság növelése érdekében.⁴¹ A támogatást pedig a nyújtott szállítási szolgáltatás tényleges egységei (például utaskilométer, tonnakilométer, járműkilométer) alapján kell odaítélni, nem átalányalapon⁴².

Új kereskedelmi összeköttetések indításához nyújtott támogatás

Az új összeköttetések indításához nyújtott támogatás különösen fontos szerepet kap a vasúti és belvízi szállítási infrastruktúra fejlesztésében. Ezen új támogatási kategória célja az, hogy az ilyen szállítási módok hatékonyabban kihasználják a bennük rejlő – a közlekedési terminálok közötti kulcsfontosságú összeköttetések hiánya miatt nem kellően kiaknázott – potenciált, és ezáltal felvegyék a versenyt a közúti szállítással. A támogatás azáltal lesz képes elősegíteni a fenntartható szárazföldi szállításra való modális váltást, hogy biztosítja a közlekedési terminálok elegendő szállítási szolgáltatással történő összekötését⁴³.

A jogcím hatálya kiterjed mind teherszállítási, mind személyszállítási kapcsolatokra, így az új, kereskedelmi vasúti és belvízi áruszállítási összeköttetések, valamint az olyan új, kereskedelmi vasúti személyszállítási összeköttetések indítására, amelyek menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatásokat tesznek lehetővé különböző tagállamokban található közlekedési terminálok között (határokon átnyúló vasúti személyszállítási szolgáltatások) vagy egymástól több mint 400 kilométerre található közlekedési terminálok között (távolsági vasúti személyszállítási szolgáltatások)⁴⁴.

Támogatás csak abban az esetben nyújtható, ha az odaítélésének pillanatában még minden egyéb támogatási intézkedés megléte mellett sem tervezi egyetlen gazdasági szereplő sem az új kereskedelmi összeköttetés fejlesztését⁴⁵.

A támogatási intenzitást degresszív módon, évenként csökkenő mértékben határozták meg a tervezetekben arra figyelemmel, hogy a működés első éveiben az új kereskedelmi szolgáltatások iránti kereslet nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy ezek a szolgáltatások nyereségessé váljanak. A támogatás a fuvarozók és a szállításszervezők által az új összeköttetés működésének első éveiben viselt éves működési veszteségek összegét hivatott csökkenteni. Így mind az új iránymutatás tervezet, mind a TBER tervezet szerint a támogatási intenzitás az elszámolható költségek 80%-a az új kereskedelmi összeköttetés működésének első évében, 70%-a a második, 60%-a a harmadik, 50%-a a negyedik és 40%-a az ötödik évben⁴⁶. Az elszámolható költségek

⁴⁰ Új iránymutatás tervezet 98. pontja

⁴¹ Új iránymutatás tervezet 99. pontja, TBER tervezet 10. cikk (8) bekezdése

⁴² Új iránymutatás tervezet 100. pontja, TBER tervezet 10. cikk (7) bekezdése

⁴³ Új iránymutatás tervezet 109-112. pontjai

⁴⁴ Új iránymutatás tervezet 107. pontja, TBER tervezet 10. cikk (2) bekezdése

⁴⁵ Új iránymutatás tervezet 112. pontja

⁴⁶ Új iránymutatás tervezet 116. pontja, TBER tervezet 11. cikk (5) bekezdése

pedig az üzemeltetéssel kapcsolatban felmerült működési veszteségek a működtetés megkezdésétől számított legfeljebb 5 évig. A működési veszteség az összeköttetéssel kapcsolatos bevételek és működési költségek (ideértve az elindításhoz kapcsolódó és az azt megelőző munkálatok működési költségeit is) közötti negatív különbség⁴⁷.

Meghatározott feltételek (elszámolható költségek ésszerű előrejelzések alapján történő becslése és támogatás nyújtásakor érvényes értékükre diszkontálása, visszakövetelési mechanizmus és az új iránymutatás tervezete esetében egy plusz feltétel, miszerint az előzetes kifizetések által lefedett időszak maximum egy év lehet) mellett lehetőség van a támogatás előzetes kifizetésére is⁴⁸.

Tagállami hatáskörben csak programok keretében nyújtható e támogatási forma, összeköttetésenként 15 millió euró értékhatárig⁴⁹.

Beruházási támogatások

Az EU-ban elengedhetetlen az unimodális és multimodális vasúti és belvízi szállítási létesítmények, valamint iparvágányok fejlesztése a gazdaság fenntarthatósága, a tagállamok közötti összekapcsoltság és kohézió érdekében. Ahhoz, hogy a vasúti és a belvízi szállítás versenyképes maradjon más szállítási módokkal szemben, és elősegítse a modális váltást, megfelelő flotta szükséges, így ugyancsak nélkülözhetetlen a szállítási járművek beszerzésének támogatása. A közlekedési rendszerek interoperabilitása és koordinációja kiemelt fontosságú, különösen az európai közlekedési hálózatok összhangjának javítása és a határokon átnyúló verseny támogatása érdekében. A vasúti és belvízi szállítás versenyképességének növelése érdekében a járművek és a multimodális berendezések korszerűsítése és műszaki átalakítása is elengedhetetlen⁵⁰.

A fentiek alapján új iránymutatás és a TBER tervezetei különböző típusú beruházási támogatásokat tesznek lehetővé, amelyek célja többek között a vasúti, belvízi és multimodális szállítási infrastruktúra fejlesztése. Ezek a következők:

1. Létesítmények támogatása:

A modális váltás előfeltételét képező vasúti, belvízi és multimodális szállítási létesítmények fejlesztése érdekében nyújtott támogatások kiterjednek az építési, korszerűsítési és felújítási (azon belül a lecserélésre irányuló) projektekre. Mind az új iránymutatás, mind a TBER tervezetei alkalmazandók a tengeri kikötőkben található, vasúti vagy belvízi összeköttetéssel rendelkező multimodális szállítási létesítményeknek nyújtott állami támogatásra is.⁵¹ Tagállami

⁴⁷ Új iránymutatás tervezet 117. pontja, TBER tervezet 11. cikk (4) és (5) bekezdései

⁴⁸ Új iránymutatás tervezet 119. pontja, TBER tervezet 10. cikk (7) bekezdése

⁴⁹ TBER tervezet 4. cikk a) pontja

⁵⁰ Új iránymutatás tervezet és TBER tervezet preambuluma

⁵¹ Új iránymutatás tervezet 123. pontja, TBER tervezet (23) PB bekezdése

hatáskörben olyan vállalkozásoknak nyújtható támogatás, amelyek támogatási programok keretében vasúti, belvízi létesítményeket, illetve vasúti és belvízi multimodális szállítási létesítményeket építenek, korszerűsítenek vagy újítanak fel, kivéve a vasúti és belvízi multimodális áruterminálok építésére, korszerűsítésére és felújítására nyújtott támogatásokat, amelyek ad hoc formában is elérhetők⁵².

Az ilyen beruházások esetében szükséges, hogy az érintett létesítmények valódi kapacitásigénnyel rendelkezzenek. Az ad hoc támogatás mind a TBER, mind az új iránymutatás tervezetei alapján csak abban az esetben adható, ha a várható kapacitásigény – legalább középtávon – meghaladja a támogatott létesítmény, valamint az esetleges alternatívaként szolgáló meglévő vagy tervezett létesítmények összkapacitását⁵³.

A támogatás keretében az adott létesítmény építéséhez, korszerűsítéséhez vagy felújításához közvetlenül kapcsolódó tárgyi eszközök és immateriális javak számolhatók el. Az elszámolható költségek közé tartozhatnak a szállítással kapcsolatos szolgáltatások nyújtására szolgáló létesítményben található felszíni (például tárolásra szolgáló) elrendezések, rögzített berendezések (például raktárak és terminálpépületek) és mobil terminálberendezések (például kitológémes targoncák) költségei is. Ezen felül a megvalósíthatósági és topológiai tanulmányok, valamint a tervezési és telepítési költségek szintén elszámolhatók⁵⁴.

A támogatás összege nem haladja meg

- a) az új iránymutatás tervezete alkalmazásában a projekt finanszírozási hiánya (mely legfeljebb az elszámolható költségek 100 %-a lehet) és az elszámolható költségek közül az alacsonyabbat⁵⁵,
- b) a TBER tervezete alkalmazásában az elszámolható költségek 50%-át, de legfeljebb az elszámolható költségek és a beruházás élettartama alatti működési eredmény és a végérték (maradványérték a beruházás gazdasági élettartamának végén) összege közötti különbséget, ha a projektenkénti támogatás összege nagyobb, mint 3 millió euró⁵⁶.

Az új iránymutatás tervezete ezen felül lehetővé teszi a támogatás összegének versenyztetéses ajánlattételi eljárás útján történő meghatározását is, mely esetben nincs szükség finanszírozási hiány bemutatására – akkor, ha a támogatás előzetesen javasolt és azonosított létesítményekre vonatkozik. Mindegy egyéb esetben a tagállamoknak vállalniuk kell, hogy minden egyes projekt esetében elvégzik a finanszírozási hiány számítását az új iránymutatás tervezetében meghatározott módon, továbbá ad hoc támogatások esetén a projekt részletes üzleti tervét is be kell mutatniuk a Bizottságnak⁵⁷.

⁵² TBER tervezet 12. cikk (3) bekezdés

⁵³ Új iránymutatás tervezet 129. és 141. pontjai, TBER tervezet 12. cikk (2) bekezdése

⁵⁴ Új iránymutatás tervezet 134. pontja, TBER tervezet 12. cikk (3) bekezdése

⁵⁵ Új iránymutatás tervezet 132. pontja

⁵⁶ TBER tervezet 12. cikk (5) és (6) bekezdései

⁵⁷ Új iránymutatás tervezet 135-137. pontjai

A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése érdekében a támogatott létesítmény üzemeltetésére pályázatot kell kiírni, ha a tulajdonos és a várható végfelhasználó ugyanazon vállalkozásnak részei vagy kapcsolt vállalkozások⁵⁸. A pályázaton a szóban forgó kapcsolt vállalkozások is részt vehetnek⁵⁹. Emellett a létesítményhez nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítani valamennyi érdekelt felhasználó számára⁶⁰.

Fontos követelmény, hogy támogatás ne okozzon indokolatlan versenytorzulást a meglévő vagy már tervezett – a jövőbeli kereslet tekintetében ésszerű alternatív helyettesítő – létesítményekkel szemben. Ezt a tagállamok – az új iránymutatás tervezete alapján – támogatási programok keretében nyújtott egyedi támogatás odaítélésekor a forgalmi kilátások alapján ellenőrzik⁶¹. Ad hoc támogatás esetén az előzőeken túlmenően a Bizottság ezt eseti alapon fogja értékelni a forgalmi kilátások és további indikatív kritériumok (kihasználtsági arány, kezelt árutípus vagy vasúti járműtípus, technológiák, helyszín) alapján⁶². Az indokolatlan versenytorzulást a TBER tervezete értékhatárok megállapításával kívánja elkerülni: a programok keretében nyújtott egyedi támogatások esetében a támogatás nem haladhatja meg a 20 millió eurót projektenként, multimodális árutermináloknak nyújtott ad hoc támogatás esetén pedig 10 millió eurót projektenként⁶³.

2. Iparvágányok támogatása:

Ez a támogatási kategória elősegíti a magáncégek és ipari létesítmények közvetlen vasúti összeköttetésének kiépítését, ezzel is támogatva a modális váltást. Az iparvágányok fontos szerepet játszanak a közúti áruszállítás igényének csökkentésében, különösen az első és utolsó kilométeres szakaszokon. Az iparvágányok lehetővé teszik, hogy az áruk közvetlenül vasúton jussanak el a célállomásra, elkerülve a környezetszennyezőbb közúti szállítást. Jelenleg az iparvágányok száma csökken, és ez a tendencia folytatódhat, ha a vállalatok nem kapnak elegendő ösztönzést az ilyen infrastruktúrák fejlesztésére. Az iparvágányba való beruházásról szóló döntést több tényező is befolyásolja, mint például az áruszállítás volumene, a gyártó vállalatok száma és a vasúti infrastruktúra állapota. A vállalatok számára a közúti szállítás általában költséghatékonyabb, míg az iparvágány beruházása hosszú távú kötelezettséget és kockázatot jelent. Ezért szükséges, hogy támogatásokkal ösztönözzék a vállalkozásokat az iparvágányok fejlesztésére⁶⁴.

⁵⁸ Új iránymutatás tervezet 140. pontja, TBER tervezet 12. cikk (9) bekezdése

⁵⁹ TBER tervezet 29. lábjegyzet

⁶⁰ Új iránymutatás tervezet 139. pontja, TBER tervezet 12. cikk (7) bekezdése

⁶¹ Új iránymutatás tervezet 141. pont a) alpontja

⁶² Új iránymutatás tervezet 141. pont b) alpontja

⁶³ TBER tervezet 4. cikk b) és c) pontjai

⁶⁴ Új iránymutatás tervezet 145-149. pontjai

A támogatás keretében az adott iparvágány építéséhez, korszerűsítéséhez vagy felújításához közvetlenül kapcsolódó tárgyi eszközök és immateriális javak, a megvalósíthatósági és topológiai tanulmányok, valamint a tervezési és telepítési költségek számolhatók el (a be- és kirakodó platformok és berendezések kivételével)⁶⁵.

A támogatás összege nem haladhatja meg

- a) az új iránymutatás tervezete alkalmazásában a projekt támogatás nélküli kontrafaktuális forgatókönyvhöz (amely – ellenkező bizonyíték hiányában – vélelmezhetően a közúti szállítás) viszonyított finanszírozási hiánya és a beruházás elszámolható költségei közül az alacsonyabbat⁶⁶;
- b) A TBER tervezete alkalmazásában az elszámolható költségek 50%-át, ha a támogatás projektenként legfeljebb 500 000 euró összegű; egyéb esetben az elszámolható költségek 50%-a, illetve az elszámolható költségek és a beruházás élettartama alatti működési eredmény és a végérték összege közötti különbség közül az alacsonyabbat⁶⁷.

A támogatási programok esetében a tagállamok vállalják, hogy minden egyes projekt esetében elvégzik a finanszírozási hiány-számítást⁶⁸. Tagállami hatáskörben csak támogatási programok keretében nyújtható ez a támogatás, projektenként 2 millió euró támogatási összegig⁶⁹.

Ad hoc támogatás az új iránymutatás tervezete keretében is csak kivételes, kellően indokolt esetekben nyújtható, amennyiben a tagállam – megfelelő számításokkal⁷⁰ és dokumentumokkal⁷¹ – alá tudja támasztani, hogy az nem torzítja indokolatlanul a versenyt.

3. *Vasúti vagy belvízi szállítási járművek beszerzésének támogatása:*

A vasúti járművek beszerzéséhez és megújításához nyújtott támogatásokra vonatkozóan az új iránymutatás tervezete új feltételeket határoz meg az új szereplők piacra lépésének, terjeszkedésének megkönnyítése érdekében, mely feltételek kidolgozása során a Bizottság több szempontot is figyelembe vett. Egyrészt, hogy a vasútijármű-flotta általában sok esetben már túllépte várható hasznos élettartamának végét. Másrészt, hogy a műszaki szabványosítás tagállamok közötti hiánya komoly akadályt képez a vasúti járművek tagállamok közötti cseréjének. Harmadrészt, hogy a kis- és közép vállalkozások (kkv-k) és az új belépők lehetőségei

⁶⁵ Új iránymutatás tervezet 152. pontja, TBER tervezet 13. cikk (3) bekezdése

⁶⁶ Új iránymutatás tervezet 151. pontja

⁶⁷ TBER tervezet 13. cikk (4) és (5) bekezdése

⁶⁸ Új iránymutatás tervezet 153. pontja

⁶⁹ TBER tervezet 4. cikk d) pontja

⁷⁰ Olyan számítások, amelyek bemutatják, hogy az ad hoc támogatás révén a külső költségek támogatási egységkénti csökkenése lényegesen nagyobb, mint egy támogatási program keretében, a külső költségek csökkenésének okaira vonatkozó részletes magyarázattal együtt, valamennyi alapul szolgáló adat és feltételezés forrásának megadásával. (Új iránymutatás tervezetének 157. pont a) alpontja)

⁷¹ Például tanulmányokkal és ágazati jelentésekkel – alátámasztott kimutatása, hogy egy adott piaci hiányosság érinti a kiválasztott kedvezményezettet, de egyáltalán nem, vagy csak sokkal korlátozottabb mértékben érint más vállalkozásokat a tagállamban. (Új iránymutatás tervezetének 157. pont b) alpontja)

korlátozottak flottájuk megújítása vagy bővítése terén, a vasúti járművek beszerzésének magas beruházási költségei és a forráshoz jutás nehézségei miatt⁷². Tekintettel arra, hogy a belvízi hajózási ágazat is főként kkv-kból és családi vállalkozásokból áll, az ő pénzügyi kapacitásuk is limitált, ami visszaveti esetükben a költséges beruházásokat⁷³.

A TBER tervezete értelmében a vasúti vagy belvízi szállítási járművek beszerzése kizárólag abban az esetben támogatható, ha a támogatás – mely ezen kategória esetében is kizárólag támogatási program keretében adható – formája a jármű vásárlója számára nyújtott kezességvállalás⁷⁴. Bejelentési értékhatárt a TBER tervezete nem határoz meg.

A támogatás végső kedvezményezettjei csak kkv-k (beleértve a lízingcégeket is) és a vasúti ágazatba újonnan belépők lehetnek⁷⁵.

A támogatás keretében az új vagy használt járművek beszerzésével kapcsolatos valamennyi költség (ár, szállítási költségek, megvalósíthatósági tanulmányok költségei) elszámolható⁷⁶.

A támogatást a jármű vásárlója számára nyújtott állami kezességvállalás formájában kell nyújtani vagy közvetlenül a végső kedvezményezettnek, vagy olyan pénzügyi közvetítőnek (hitelintézetek, pénzügyi intézmények), melyek igazolni tudják egy olyan mechanizmus működését, amely finanszírozási volumen növelésével, nagyobb kockázatú portfóliók kezelésével, illetve a biztosítéki követelmények vagy a kamatlábak csökkentésével a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az előnyök továbbadását a végső kedvezményezettek felé a kezességvállalás nélküli állapothoz képest. A kezességvállalást a járművek beszerzéséhez nyújtott új egyedi hitelekre nyújtják, legalább 50 bázispontos díj ellenében⁷⁷, névértéke nem haladhatja meg az elszámolható költségeket, fedezete pedig a hitel 90%-át (új iránymutatás tervezete) vagy 80%-át (TBER tervezete). A kezességvállalás maximális futamideje 15 év⁷⁸.

4. Intermodális rakodási egységek és hajófedélzeti daruk beszerzésének támogatása:

Ez a támogatási kategória csak a TBER hatálya alatt nyújtható és kizárólag támogatási programok keretén belül.

Az új vagy használt intermodális rakodási egységek (intermodal loading unit, ILU) beszerzéséhez nyújtott támogatás keretében a kizárólag közúti szállításra használható szállítási egységek és az átrakodható ILU-k közötti költségkülönbség (valamint megvalósíthatósági tanulmányok,

⁷² Új iránymutatás tervezet 21. pontja és 162-166. pontjai

⁷³ Új iránymutatás tervezet 165. pontja

⁷⁴ TBER tervezet (24) preambulumbekkezdés

⁷⁵ Új iránymutatás tervezet 159. pontja, TBER tervezet 14. cikk (3) bekezdése

⁷⁶ Új iránymutatás tervezet 170. pontjának b) alpontja, TBER tervezet 14. cikk (2) bekezdése

⁷⁷ Ha a garanciát nyújtó tagállam államadósság-minősítése hitelminősítése AAA-A minősítésnek felel meg. Egyéb esetben a tagállamok szabadon alkalmazhatnak alacsonyabb díjat vagy díjmentességet. (Iránymutatás 170. pont d) alpont)

⁷⁸ Új iránymutatás tervezet 170. pontja, TBER tervezet 14. cikk (4), (5) és (6) bekezdései

tervezési és telepítési költségek) számolható el⁷⁹. A támogatási intenzitás az elszámolható költségek 30%-a⁸⁰.

Az új vagy használt hajófedélzeti daruk beszerzéséhez nyújtott támogatás elszámolható költsége a teljes beszerzési ár⁸¹, a maximális támogatási intenzitás pedig az elszámolható költségek 20%-a⁸².

5. *Interoperabilitás támogatása*

Az Unió közlekedési és digitális szakpolitikáival összhangban további lépésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljon a közlekedési információs rendszerek közötti kommunikáció, összehangoltak legyenek a közlekedési hálózatok, lehetővé váljon a határokon átnyúló verseny, és növekedjen az EU-n belüli közlekedésbiztonság. A Bizottság a 2008. évi vasúti iránymutatás alapján bejelentett, interoperabilitási támogatási intézkedések értékelése során jelentős piaci hiányosságokat tapasztalt az összehangolás hiányosságai és az elsőként cselekvőt érő hátrányok⁸³ miatt. Ilyen probléma jelentkezik például a vonatbefolyásoló és forgalomirányítási rendszereknél, mint az Európai Vasúti Forgalomirányítási Rendszer (ERTMS). Az ERTMS egy egységes európai jelző- és sebességszabályozó rendszer, amely biztosítja a nemzeti vasúti rendszerek interoperabilitását, csökkenti a jelzőrendszerek beszerzési és karbantartási költségeit, valamint növeli a vonatok sebességét, az infrastruktúra kapacitását és a vasúti szállítás biztonságát⁸⁴.

Az interoperabilitási rendszerek bevezetése és modernizálása kulcsfontosságú a fenntartható szárazföldi szállítási módok fejlődéséhez. Ugyanakkor ez egy költséges folyamat, amely több közösségi hasznot eredményez, mint amennyi közvetlen előnyt nyújt a vállalkozásoknak, különösen a bevezetés kezdeti szakaszában⁸⁵.

E jogcím keretében olyan tárgyi eszközök és immateriális javak támogathatók, amelyek biztosítják a forgalom tagállamok vagy szállítási módok közötti zavartalan áramlását⁸⁶. Támogatás tagállami hatáskörben kizárólag támogatási programok keretében, a TBER tervezetben meghatározott zárt/taxatív listán szereplő technológiára (pl. digitális automatikus összekapcsolás /DAC/, egységes európai vonatbefolyásoló rendszer /ETCS/, a jövőbeni vasúti mobilhírközlő rendszer /FRMCS/ és az automatizált vonatüzemeltetés /ATO/ az Európai Vasúti Forgalomirányítási Rendszer (ERTMS) részeként, a vasúti állomány hozzáigazítása különböző elektromos

⁷⁹ TBER tervezet 15. cikk (3) bekezdés a) pont és (4) bekezdés

⁸⁰ TBER tervezet 15. cikk (5) bekezdés

⁸¹ TBER tervezet 15. cikk (3) bekezdés b) alpont

⁸² TBER tervezet 15. cikk (5) bekezdés

⁸³ A támogatási kategória keretében támogatható technológiák és tevékenységek többségét az jellemzi, hogy előnyeik csak akkor valósulnak meg teljes mértékben, ha eléri az összehangolt bevezetés kritikus szintjét. A magas kezdeti beruházási költségek miatt az üzemeltetők közvetlen költségei jelenleg magasabbak, mint az e technológiákra való átállásból származó megtakarítások. (Új iránymutatás tervezet 152. lábjegyzet)

⁸⁴ Új iránymutatás tervezet 148. lábjegyzet

⁸⁵ Új iránymutatás tervezet 179-180. pontjai

⁸⁶ Új iránymutatás tervezet 175. pont, TBER tervezet 16. cikk (1) bekezdése

rendszerekhez vagy nyomtávokhoz, a belvízi hajók hozzáigazítása a tengeri kikötők kiszolgálásához és a változó hajózhatósági feltételekhez, a gördülőállomány és a belvízi hajók automatizálása) nyújtható⁸⁷. Ez a lista az új iránymutatás tervezet esetében csak példálózó jellegű, a definíció nyitott⁸⁸.

Az ösztönző hatás érvényesülését az a kettős előírás biztosítja, miszerint a munkálatok megkezdése előtt kell benyújtania a kedvezményezettnek a támogatási kérelmét és a beruházást legalább 1 évvel a vonatkozó uniós szintű kötelezettség hatálybalépése előtt be kell fejezni⁸⁹.

Az elszámolható költségek az interoperabilitási beruházások megvalósításának valamennyi költsége, így különösen az adott technológia beszerzésének, telepítésének költségei, projektmenedzsment és szállítási költségek, tanulmányokkal, teszteléssel és jóváhagyással, kísérleti és prototípus telepítésekkel kapcsolatos költségek, illetve – az új iránymutatás tervezet alapján – egy korábban telepített technológia korszerűsítésével kapcsolatos költségek is. A fenntartási költségek azonban már nem támogathatók⁹⁰.

A támogatás mind a TBER, mind az új iránymutatás tervezetei alapján főszabály szerint 50%-os támogatási intenzitással⁹¹, az ERTMS és a DAC esetében 80%-os támogatási intenzitással⁹² nyújtható. Az új iránymutatás tervezete ugyanakkor finanszírozási hiányelemzéssel igazoltan magasabb intenzitást is lehetővé tesz – a támogatás viszont ebben az esetben sem haladhatja meg az elszámolható költségek 100 %-át⁹³.

A vasúti járművek és a belvízi hajók esetében mindkét jogszabály (választás szerint nemzeti vagy európai) nyilvántartásba vételi kötelezettséget ír elő a beruházás végrehajtását követő 5 évig, mely a kedvezményezett, valamint a beruházásból részesülő jármű és hajó tulajdonosának vagy az üzemeltetőjének kötelezettsége⁹⁴.

6. Műszaki átalakítás és korszerűsítés támogatása:

Ez a támogatási kategória azáltal képes előmozdítani a fenntartható szárazföldi szállításra történő váltást, hogy a műszaki fejlesztések hozzájárulnak a fenntartható szárazföldi szállítás személy- és áruszállítás terén megjelenő új igényekhez történő alkalmazkodásához, és olyan szegmensek fejlődéséhez, mint a túlméretes, nehéz vagy veszélyes áruk szállítása, illetve az éjszakai személyszállítás. A korszerűsítés pedig növeli a biztonságot, megbízhatóságot és a szolgáltatás minőségét. A fejlesztések ezen felül lehetővé teszik a meglévő vasúti járművek, belvízi hajók és multimodális szállítási berendezések hatékonyabb és gazdaságosabb használatát is. Amellett, hogy ezen támogatási jogcím segít megőrizni ezen eszközök értékét és

⁸⁷ TBER tervezet 16. cikk (3) bekezdés

⁸⁸ Új iránymutatás tervezet 176. pont („különösen” szó használata)

⁸⁹ Új iránymutatás tervezet 183. pont, TBER tervezet 6. cikk és 16. cikk (8) bekezdés

⁹⁰ Új iránymutatás tervezet 186. pont, TBER tervezet 16. cikk (4) bekezdése

⁹¹ Új iránymutatás tervezet 185. pont, TBER tervezet 16. cikk (5) bekezdés b) alpont

⁹² Új iránymutatás tervezet 189. pont, TBER tervezet 16. cikk (5) bekezdés a) alpont

⁹³ Új iránymutatás tervezet 190. pont

⁹⁴ Új iránymutatás tervezet 193. pont, TBER tervezet 16. cikk (9) bekezdése

hasznosságát, egy használcikk-piac létrejöttét is elősegíti. Ugyanakkor a műszaki átalakítás és korszerűsítés költséges lehet, mivel a járművek, hajók vagy berendezések a munkálatok ideje alatt nem használhatók, ami bevételkiesést okozhat. Bizonyos beruházások esetén prototípus kifejlesztése is szükséges, hogy a technológia bevezetéséhez szükséges szerkezeti módosításokat felmérjék, ami tovább növeli a költségeket, gyakran meghaladva az átalakított eszköz értékét⁹⁵.

Az új iránymutatás tervezete a támogatható beruházások példálózó⁹⁶, a TBER tervezete pedig azok taxatív listáját⁹⁷ határozza meg, melyen a gördülőállomány, a belvízi hajók és a fenntartható multimodális szállítási berendezések utólagos átalakítása és felújítása, hajók műszaki átalakítása új rakománytípusokhoz, telematikai alkalmazások és egyéb, nem az interoperabilitáshoz tartozó szoftverek (kivéve a TBER esetében a személyszállítási alkalmazásokat⁹⁸), logisztikai szoftverek, forgalom-előrejelző szoftverek (indulás becsült időpontja/érkezés becsült időpontja) és útvonal-optimalizáló szoftverek szerepelnek.

Az ösztönző hatás érvényesülését itt is kettős követelmény együttes fennállásának elvárása biztosítja: a támogatási kérelmet a munkálatok megkezdése előtt kell benyújtani, a beruházást pedig legalább 1 évvel a vonatkozó uniós szintű kötelezettség hatálybalépése előtt be kell fejezni⁹⁹.

A támogatás keretében a beruházások megvalósításához szükséges vagy ahhoz kapcsolódó valamennyi költség (beszerzési és telepítési költségek, projektmenedzsment- és szállítási költségek, tanulmányokkal, teszteléssel és jóváhagyással, kísérleti és prototípus-berendezésekkel kapcsolatos költségek, korábban telepített technológia korszerűsítésével kapcsolatos költségek) elszámolható¹⁰⁰. A támogatási intenzitás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 20%-át¹⁰¹, illetve az új iránymutatás tervezete finanszírozási hiányelemzés alapján magasabb támogatási intenzitás bizonyítására és – megfelelő alátámasztottság esetén – alkalmazására is lehetőséget biztosít, mely ebben az esetben sem haladhatja meg az elszámolható költségek 100%-át¹⁰².

Tagállami hatáskörben – a TBER-t alkalmazva – csak támogatási programok keretében nyújtható támogatás, ugyanakkor az nem határoz meg bejelentési értékhatárt ennél a jogcímnél.

⁹⁵ Új iránymutatás tervezet 198. és 200-202. pontjai

⁹⁶ Új iránymutatás tervezet 195. pont („különösen” szó használata), TBER tervezet 16. cikk (5) bekezdés b) alpont

⁹⁷ TBER tervezet 17. cikk (3) bekezdése

⁹⁸ Mint például az utasok utazás előtti és utazás alatti tájékoztatására szolgáló rendszerek, a jegyfoglalási és fizetési rendszerek, a poggyászkezelés, valamint a személyszállító vonatok és más személyszállítási módok közötti összeköttetések kezelése. (TBER tervezet 17. cikk (3) bek. e) pontja)

⁹⁹ Új iránymutatás tervezet 203. pont, TBER tervezet 6. cikk és 17. cikk (8) bekezdése

¹⁰⁰ Új iránymutatás tervezet 206. pont, TBER tervezet 17. cikk (4) bekezdése

¹⁰¹ Új iránymutatás tervezet 205. pont, TBER tervezet 17. cikk (5) bekezdése

¹⁰² Új iránymutatás tervezet 207. pont

A vasúti áru fuvarozás közszolgáltatási kötelezettségeihez nyújtott támogatás

A szállítási ágazatban a kínálat és az Unió igényei alapján a Bizottság hiány kialakulásának lehetőségét észlelte a vasúti áruszállítás tekintetében a gazdaságilag fenntartható szolgáltatásokból, mely alapján elismeri ezen szolgáltatások közszolgáltatásként, azaz a társadalom egészének érdekét szolgáló, általános gazdasági érdekű szolgáltatásként történő minősítését. Ez a tagállamok – rendkívül széles – mérlegelési jogkörébe tartozik, ugyanakkor fontos követelmény, hogy a közszolgáltatási kötelezettség meghatározásához a tagállamnak bizonyítania kell, hogy ezek a szolgáltatások különböznek a kereskedelmi alapon működő szállítmányozástól, ha ilyenek rendelkezésre állnak a piacon. E követelmény lényege annak kizárása, hogy a tagállam ezen jogkörét önkényesen, kizárólag a célból gyakorolja, hogy egy adott ágazat elkerülje a versenyszabályok alkalmazását¹⁰³.

A vasúti áruszállítás nem minden esetben üzemeltethető üzleti alapon, és bizonyos esetekben állami támogatást igényelhet közszolgáltatásként. A támogatást pedig olyan szolgáltatás számára lehet biztosítani, amely ténylegesen létezik és pontosan meghatározott. Az áruszállítási szolgáltatásokat tehát csak akkor lehet általános gazdasági érdekűnek tekinteni, ha a tagállam kimutatja, hogy valóban szükség van rájuk, és a piac nem, vagy nem megfelelően elégíti ki ezt az igényt. Azt, hogy a már nyújtott szállítási szolgáltatások megfelelőek és elégségesek-e, a tagállamnak értékelnie kell a kínálat és a kereslet, valamint a közösség igényei alapján. Ezen kívül – még az intézkedés bevezetése előtt – minden lehetséges intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy a piaci alapú szolgáltatások kedvező szabályozási és gazdasági környezetben működhessenek. A verseny torzításának elkerülése érdekében fontos az alternatív, kevésbé torzító intézkedések vizsgálata is¹⁰⁴.

A tagállamok a vasúti áruszállítás területén – összhangban a Bizottság általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó gyakorlatával – sem írhatnak tehát elő közszolgáltatási kötelezettséget olyan szolgáltatásokra, amelyeket normál piaci feltételek között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy képesek kielégítően nyújtani a közérdek szempontjából meghatározott feltételek – például ár, minőség, folytonosság és hozzáférés – figyelembevételével. A Bizottság hatáskörébe tartozik annak ellenőrzése, hogy a vasúti áruszállítási közszolgáltatási kötelezettségek valóban szükségesek és arányosak a fenti kritériumok mentén¹⁰⁵.

A vasúti áru fuvarozás esetében jelenleg jelentős joghézag van a közszolgáltatási kötelezettségek kezelésében, mivel eddig nem voltak egyértelmű szabályok ezen a területen. Az 1370/2007/EK rendelet ugyanis nem fed le teljes mértékben az EUMSZ 93. cikkében említett közszolgáltatást, mivel kizárólag a személyszállítási közszolgáltatásokra alkalmazható. A közszolgáltatásként történő áruszállítás szintén az EUMSZ 93. cikkének hatálya alá tartozik, de

¹⁰³ Új iránymutatás tervezet 15. és 211. pontjai

¹⁰⁴ Új iránymutatás tervezet 15. és 216. pontjai

¹⁰⁵ Új iránymutatás tervezet 217-219. pontjai

nincs hatályos rendelet (vagy egyéb szabályrendszer), ami lehetővé tenné az ilyen jellegű támogatások tagállami hatáskörben történő nyújtását.

Az új iránymutatás tervezete ezt a fennálló joghézagot szünteti meg, azáltal, hogy lehetővé teszi a vasúti áru fuvarozásban (pl. egyvagonos szállítás, single wagon) a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez nyújtott támogatás nyújtását, – az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló keretszabályra támaszkodva, kiigazítva annak szabályait a vasúti áruszállítási ágazat speciális jellemzőit alapul véve. Ez a támogatási jogcím a TBER tervezetében nem található meg.

A támogatás nyújtása esetében a következő kulcsfeltételeket kell szem előtt tartani:

- a) a valódi és jól meghatározott általános gazdasági érdekű szolgáltatás (valós közszolgáltatási igény, piaci hiányosság, kevésbé torzító alternatív intézkedések hiánya)¹⁰⁶;
- b) megbízási aktus, amely meghatározza többek között a közszolgáltatási kötelezettségeket és az ellentételezés kiszámításának módszerét¹⁰⁷;
- c) a túlkompensáció hiánya (a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges nettó költségek támogathatók, beleértve az ésszerű nyereséget is)¹⁰⁸;
- d) korlátozott időtartam (10-15 év¹⁰⁹);
- e) az egységes európai vasúti térségről szóló irányelvnek¹¹⁰ való megfelelés¹¹¹;
- f) az átláthatósági irányelvnek¹¹² való megfelelés¹¹³;
- g) az uniós közbeszerzési szabályoknak való megfelelés¹¹⁴;
- h) a megkülönböztetés hiánya¹¹⁵;
- i) átláthatóság, azaz a tagállamoknak közzé kell tenniük az interneten a közszolgáltatás iránti igényeik mérlegelésére szolgáló nyilvános konzultáció eredményét, a közszolgáltatási kötelezettségek tartalmát és időtartamát, az érintett vállalkozást és adott esetben

¹⁰⁶ Új iránymutatás tervezet 217-219. pontjai

¹⁰⁷ Új iránymutatás tervezet 223-224. pontjai

¹⁰⁸ Új iránymutatás tervezet 231. pont

¹⁰⁹ A megbízási időtartama maximum 15 év. Ha pedig a szolgáltatás nyújtásához szükséges legjelentősebb eszközök részben vagy egészében államilag finanszírozott vasúti járművekből állnak, a maximum 10 év.

¹¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve (2012. november 21.) az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (HL L 343., 2012.12.14., 32. o.)

¹¹¹ Új iránymutatás tervezet 226. pont

¹¹² A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról (HL L 318., 2006.11.17., 17. o.)

¹¹³ Új iránymutatás tervezet 226. pont

¹¹⁴ Új iránymutatás tervezet 228-229. pontjai

¹¹⁵ Új iránymutatás tervezet 230. pont

az érintett területet, valamint a vállalkozásnak nyújtott támogatás összegét éves összeállításban¹¹⁶.

Összegzés

Egyértelműen látható tehát, hogy a szállítási ágazat, különösen a szárazföldi közlekedés, kulcsfontosságú szerepet játszik az Európai Unió fenntartható és digitális céljainak elérésében.

A Bizottság az új jogszabályi keretek – az új szállítási csoportmentességi rendelet (TBER) és az új iránymutatás – megalkotásával egy régóta fennálló joghézagot kíván megszüntetni, amellyel, hogy a szabályok jelentős előrelépést jelentenek a versenyképesség növelése és az adminisztratív terhek csökkentése terén. A jelenlegi állami támogatási szabályozás ugyanis nem fed le az EUMSZ 93. cikkének minden területét. A 93. cikk szerint a vasúti, belvízi és multimodális szállítással kapcsolatos támogatás akkor egyeztethető össze a belső piaccal, ha az megfelel a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek vagy közszolgáltatási kötelezettségek terheinek megtérítésére irányul. A közlekedés összehangolását célzó támogatás technikai részleteit jelenleg a 2008. évi vasúti iránymutatás szabályozza. Ez azonban egyrészt kizárólag a vasútra vonatkozik, miközben az EUMSZ 93. cikke a vasúti, belvízi és multimodális szállítási rendszerekre terjed ki, másrészt elfogadása óta a szabályozási és piaci környezet jelentősen változott, ezért a vasúti iránymutatás elavult, harmadrészt a vasúti iránymutatás alapján csak előzetes bizottsági jóváhagyással nyújtható támogatás, tagállami hatáskörben nem. Emellett az 1370/2007/EK rendelet sem fed le teljes mértékben az EUMSZ 93. cikkében említett közszolgáltatások támogatását, mivel kizárólag a személyszállítási közszolgáltatásokra alkalmazható. A közszolgáltatásként történő áruszállítás szintén az EUMSZ 93. cikkének hatálya alá tartozik, de idáig nem volt rendelet, ami lehetővé tette volna az ilyen jellegű támogatások tagállami hatáskörben történő nyújtását.

Emiatt volt indokolt a Bizottság részéről egy új – szállítási – csoportmentességi rendelet megalkotása az EUMSZ 93. cikkének azon intézkedéseire, amelyeket a vasúti iránymutatás, illetve az 1370/2007/EK rendelet nem fed le. Mivel azonban – egyetlen jogcím¹¹⁷ kivételével – a TBER tervezete alapján tagállami hatáskörben kizárólag támogatási program formájában van lehetőség támogatást nyújtani, a csoportmentességi rendeletet kiegészíti a nagyobb értékű, illetve ad hoc támogatásokra is alkalmazható új iránymutatás tervezete.

A TBER keretében egyes állami támogatási kategóriák mentesülnek majd a Bizottságnak történő előzetes bejelentési és jóváhagyási kötelezettség alól, feltéve, hogy teljesítik a verseny torzulását korlátozó feltételeket. Ez lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy gyorsan nyújtsanak támogatást, ezzel reagálva a piaci igényekre ösztönözve egyúttal a fenntartható szállítási megoldásokat.

¹¹⁶ Új iránymutatás tervezet 237. pont

¹¹⁷ A TBER tervezet 12. cikke keretében a vasúti és belvízi multimodális áruterminálok építéséhez, korszerűsítéséhez és felújításához nyújtott támogatás

Fontos, hogy a jogszabályok nem csupán a vasúti közlekedésre vonatkoznak, hanem kiterjednek a belvízi szállításra és a multimodális szállításra is, lefedik tehát a szárazföldi közlekedés egész spektrumát, biztosítva, hogy a különböző szállítási módok közötti verseny egyenlő feltételek mellett valósulhasson meg. Az új intézkedések célja a zöld és digitális átállás elősegítése, ami különösen releváns, mivel a közlekedési ágazat a teljes EU üvegházhatású gázkibocsátásának jelentős részéért felelős.

A TBER-t és az új iránymutatást a Bizottság saját hatáskörben fogadja el, de ennek keretében köteles a tagállamok és a Bizottság képviselőiből álló ún. állami támogatási tanácsadó bizottsággal (Advisory Committee) két alkalommal konzultálni. Az új szabályok elfogadása 2025 végére várható.

FECSEGG A FELSZÍN, HALLGAT A MÉLY:
A DIGITÁLIS ÁTÁLLÁS ÉS AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

SZALAI Soma¹

Tárgyszavak: Európai Bizottság, digitális átállás, digitalizáció, zöld átállás, kettős átállás, EUMSZ, általános csoportmentességi rendelet, állami támogatás, piaci hiányosság

Ötévente, az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) minden új ciklusának kezdetén az intézmény elnöke meghatározza, mely területeket kezeli a Bizottság prioritásként az adott ciklusban és milyen célok elérése érdekében fog tevékenykedni. A 2019. évi európai parlamenti választásokat követően – az Európai Tanácstól és az Európai Parlamenttől kapott megbízatás birtokában – az Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság nagy ívű célokat tűzött ki Európa számára.

A 2019-2024 időszakra a Bizottság prioritásai a következők voltak:

1. az európai zöld megállapodás (zöld átállás);
2. a digitális korra felkészült Európa (digitális átállás);
3. emberközpontú gazdaság (a szociális méltányosság és a jólét biztosítása);
4. Európa globális szerepének erősítése (multilateralizmus és szabályalapú világrend);
5. az európai életmód előmozdítása (az uniós polgárok és értékek védelme); és
6. az európai demokrácia megerősítése (jogállamiság fenntartása, külső beavatkozási kísérletek elhárítása)².

A fenti célok közül a zöld és digitális átállás megvalósítása természetesen már 2019 előtt elkezdődött, de a von der Leyen Bizottság formális és szabályozott keretek közé szorította a folyamatot: mindkét terület külön biztost kapott, a zöld átállásért először holland Frans Timmermans felelt, majd őt váltotta szlovák Maroš Šefčovič, míg a digitális átállás a dán Margrethe Vestager ügyvezető alelnök portfóliójába tartozik³.

¹ A szerző az Európai Unió Ügyek Minisztériumán belül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

³ Lásd: https://commissioners.ec.europa.eu/index_en (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

A zöld és digitális átállás – kettős átállás (*twin transition*) – messze túlmutat az öt éves bizottsági cikluson; és hosszú távú célokat fogalmaz meg Európa számára. Ezek a célok nem csak a klímaváltozás elleni küzdelem és a digitalizáció szempontjából kiemelt jelentőségűek, hanem az európai ipar versenyképességét is előmozdítani hivatottak. Margrethe Vestager szavaival élve az európai ipari stratégia alapját a zöld és digitális átállás jelenti⁴. A két terület kiegészíti egymást, ugyanis a digitális technológiák fontos szerepet játszanak a zöld átállásban, felgyorsítják a klímasemleges, körforgásos és reziliensebb gazdaságra való átállást.

A kettős átállás a belső piac középpontjában áll, ahogy arra az egységes piacról és a versenyképességről szóló 2024. évi éves bizottsági jelentés is felhívja a figyelmet⁵. A belső piacon pedig a verseny- és állami támogatási szabályok biztosítják az egyenlő versenyfeltételeket; a szabályozás célja a belső piac versenytörzítéstől mentes működésének megőrzése, és így az Európai Unió versenyképességének növelése.

Jelen cikk célja a kettős átállás digitális lábának bemutatása, különös tekintettel arra, hogy miként gyakorol hatást a digitalizáció az uniós állami támogatási szabályozásra, illetve milyen lehetőségek állnak a tagállamok előtt különböző digitális célok támogatására.

Zöld átállás

Még mielőtt rátérnék a digitalizációra, érdemes röviden áttekinteni a kettős átállás zöld ágát is, mivel a zöld és digitális átállás együttesen alkotja az európai ipari stratégia alapját. Ezen felül a zöld átállás és az ahhoz kapcsolódó állami támogatási szabályozás összehasonlítási és viszonyítási alapul szolgálhat.

A zöld átállás egy olyan gazdaságilag fenntartható növekedés felé való elmozdulást jelent, amely nem a fosszilis tüzelőanyagok és természeti erőforrások túlzott fogyasztásán alapul. Szakpolitikai háttérét a 2020-ban bizottsági kezdeményezésre elfogadott európai zöld megállapodás elnevezésű átfogó stratégia adja, amelynek célja, hogy az EU 2050-re elérje a teljes klímasemlegességet⁶. Az európai zöld megállapodás jelenleg és az elkövetkezendő évtizedekben is az EU egyik legfontosabb prioritásának tekinthető.

Tekintettel arra, hogy a zöld megállapodás egy átfogó stratégia, így az EU legtöbb szakpolitikájára, valamint a gazdaság számos ágazatára kiterjed. Nem meglepő módon az állami támogatásokat is érinti:

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_24_2093 (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „Az egységes piacról és a versenyképességről szóló 2024. évi éves jelentés” COM/2024/77 final 2024.2.14.

⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „Az európai zöld megállapodás” COM/2019/640 final 2019.12.11.

1. Egyrészt a megállapodás szövege szerint kitűzött éghajlat- és energiapolitikai célok megvalósításához rengeteg új beruházásra lesz szükség, ami nehezen elképzelhető tagállami beavatkozások nélkül. A megállapodás szövege kimondja, hogy a nemzeti költségvetések kulcsszerepet játszanak a zöld átmenetben és a beruházásokat a zöld prioritások mentén kell támogatni, így felvázolja a kölcsönhatást az állami támogatások és a zöld átállás között⁷.
2. Másrészt a zöld megállapodás előirányozta az állami támogatási szabályrendszer felülvizsgálatát⁸, amelyet a Bizottság a megállapodás elfogadása után meg is kezdett, hogy a zöld átállást segítő beruházások támogatásához megfelelő háttérrel tudjon biztosítani. E felülvizsgálat következtében fogadta el a Bizottság a *2022. évi iránymutatást az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról*⁹ és módosította az *általános csoportmentességi rendeletet*¹⁰, amelyben még inkább hangsúlyosak lettek a különböző zöld jogcímek.

Fontos kiemelni, hogy a 2021-2027-es költségvetési időszakban az EU kötelezettséget vállalt, hogy a költségvetés legalább 30%-át az éghajlatváltozás elleni fellépésre fordítja¹¹. Továbbá, az európai zöld megállapodás finanszírozásának egyik fontos forrása lehet a NextGenerationEU részét képező Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (Recovery and Resilience Facility, a továbbiakban: RRF). A NextGenerationEU az Unió nagyszabású terve arra, hogy a tagállamok megerősödve kerüljenek ki a Covid19-világjárványból. Ennek keretében a tagállamoknak az RRF kiadások legalább 37%-át az éghajlat-politikai célkitűzéseket támogató beruházásokra és reformokra kell fordítaniuk¹². Érdemes megjegyezni, hogy amennyiben az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül egy adott intézkedés, akkor azt – függetlenül a finanszírozási forrástól – kizárólag az állami támogatási szabályok alkalmazása mellett lehet végrehajtani. Az tehát kijelenthető, hogy a zöld megállapodás hatása nagyon is érződik az állami támogatások jogán. A Bizottság a zöld átállás támogathatóságához igazítja a szabályrendszert, tehát megteremt a keretet, hogy a tagállamok zöld támogatásokkal élhessenek, valamint megfelelhessenek az uniós költségvetésben és az RRF-ben meghatározott célszámoknak.

⁷ Az európai zöld megállapodás 2.2.1. szakasz

⁸ Az európai zöld megállapodás 2.2.2. szakasz

⁹ 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény C/2022/481 (HL C 80., 2022.2.18., 1-89. o.)

¹⁰ <https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-hivatalosan-is-elfogadta-az-altalanos-csoportmentességi-rendelet-modosítást> (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

¹¹ Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

¹² Ibid.

Digitális átállás

Az utóbbi évek fejleményei – többek között a Covid19-világiárvány, amely jelentősen megváltoztatta társadalmainkban és gazdaságainkban a digitalizáció szerepét és megítélését, vagy az ukrajnai orosz invázió és az azzal járó kiberfenyegetések – és a jelentős technológiai fejlődés rámutatott a digitalizáció szabályozásának szükségességére, legyen szó akár a mesterséges intelligencia előretöréséről, digitális piacokról, félvezető-technológiákról, kibervédelemről, *blockchain* technológiáról, felhőalapú megoldásokról vagy az Ipar 4.0 felhasználási lehetőségeiről.

A digitális átállás – vagy digitalizáció – elektronikus eszközökben, illetve rendszerekben foglalt olyan műszaki megoldások alkalmazását jelenteni, amelyek lehetővé teszik a termékfunkciók bővítését, az online szolgáltatások fejlesztését, a folyamatok korszerűsítését vagy az áruterelés és szolgáltatásnyújtás közvetítőinek kiiktatásán alapuló üzleti modellekre való áttérést, és végső soron átalakító hatást eredményeznek¹³. A digitális átállás hátterét a *digitális korra felkészült Európa* elnevezésű intézkedéscsomag¹⁴ adja. Az intézkedéscsomaggal a Bizottság eltökélt szándéka, hogy a 2020 és 2030 közötti időszakot Európa digitális évtizedévé tegye. Az EU digitális stratégiája arra irányul, hogy a digitális átállás az uniós polgárok és a vállalkozások javát szolgálja, mindemellett pedig segítse elérni azt a célt, hogy Európa 2050-re klímasemleges kontinenssé váljon. Továbbá, a Bizottság szerint Európának meg kell erősítenie digitális szuverenitását és normaalkotó szerepet kell vállalnia a digitalizáció tekintetében.

A *digitális korra felkészült Európa* intézkedéscsomagon belül az *Európa digitális évtizede* nevezetű szakpolitikai program az, amely konkrét célkitűzéseket és célértékeket határoz meg 2030-ra, így iránymutatásul szolgál az EU digitális átalakulásához¹⁵. E célokról és megvalósításukról a *digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja* című bizottsági közlemény¹⁶ (a továbbiakban: digitális iránytű) rendelkezik, amelyet a Bizottság 2021-ben az Európai Tanács kérésére terjesztett elő, miután Ursula von der Leyen 2020 szeptemberi, az Unió helyzetéről szóló (*state of the Union*) beszédében ismertette elnökségének digitális prioritásait¹⁷.

Hasonlóan a zöld átálláshoz, a digitális átállás is egy átfogó, számos uniós szakpolitikát és gazdasági ágazatot érintő stratégia, amelynek állami támogatási érintettségei is vannak:

¹³ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1-78. o.) 2. cikk 103c. pont.

¹⁴ Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

¹⁵ Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

¹⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja” COM/2021/118 final 2021.3.9.

¹⁷ Lásd: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2020_en (letöltés dátuma: 2024. május 30.)

1. A digitális iránytűben meghatározott célok elérése érdekében az EU-nak növelnie kell a kulcsfontosságú digitális technológiákba – többek között kiberbiztonságba, felhőalapú technológiákba, mesterséges intelligenciába, az adatterekbe, *blockchain* technológiába és kvantumszámítógépekbe, valamint a félvezetőkbe – és a megfelelő digitális készségekbe (képzések) történő beruházások volumenét. Az Unió digitális átalakulásának megvalósításához egy 2020-as becslés szerint évente mintegy 125 milliárd euró addicionális beruházásra van szükség. Ez az összeg magában foglalja a digitális infrastruktúrába, a digitális készségekbe és a fejlett technológiákba történő beruházásokat, viszont figyelmen kívül hagy egyéb fontos területeket, mint például a digitális közszolgáltatásokat¹⁸. A többletberuházások finanszírozása, legyen az akár uniós, akár tagállami forrásból, mindenképp felvethet állami támogatási kérdéseket; nehezen elképzelhető a digitális átállás célzott tagállami támogatásnyújtás nélkül.
2. Ugyanakkor a digitális korra felkészült Európa intézkedéscsomag – ellentétben a zöld megállapodással – nem irányozta elő az állami támogatási szabályok felülvizsgálatát annak érdekében, hogy a digitális átállás megfelelően támogatható legyen. Hiába beszél a Bizottság kettős, zöld és digitális átállásról, ami az állami támogatási szabályozást illeti, a zöld szempontok sokkal hangsúlyosabbak, míg a digitalizáció érezhetően háttérbe szorul.

A digitalizáció egy újonnan szabályozott terület, folyamatosan bővülő keretrendszerrel. A digitális korra felkészült Európa részeként a *digitális szolgáltatásokról*¹⁹, valamint a *digitális piacokról szóló rendelet*²⁰ 2022 októberében lépett csak hatályba. Ezek az online közvetítőket és platformokat szabályozzák. Szintén ide tartozik a *chipekről szóló rendelet*²¹, amely 2023 szeptemberétől hatályos, és célja az európai félvezető-gyártás felfuttatása. A *mesterséges intelligenciáról szóló rendelet*²² pedig 2024 augusztusától hatályos. Ebből a listából fájóan hiányzik a digitalizációra vonatkozó állami támogatási szabályozás felülvizsgálta, így a tagállamok, néhány kivételtől eltekintve, ugyanazon elvek mentén tudják a digitális átállást támogatni, mint mielőtt azt a Bizottság a zászlajára tűzte volna. Itt fontos megjegyezni, hogy a digitalizáció rendeleti formában történő szabályozása az állami támogatások esetében nem lenne reális, és a fentebb ismertetett rendeletek a digitalizáció teljesen más aspektusait tárgyalják. Azonban, hogy az elfogadott rendeletek meg lehessen tölteni tényleges tartalommal, és a digitalizációt

¹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „Az uniós gazdaság a Covid19 után: a gazdasági kormányzásra gyakorolt hatások” COM/2021/662 final 2021.10.19.

¹⁹ Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²⁰ Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²¹ Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²² Lásd: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence_en (letöltés dátuma: 2024. augusztus 24.)

elősegítő beruházások megvalósuljanak, a vonatkozó állami támogatási szabályozás reformja is indokolt.

A digitalizációra nincs elkülönített forrás az EU hét éves költségvetésében, de ez nem jelenti azt, hogy a különböző uniós tagállamok ne támogathatják a digitalizációt. Sőt, a digitális iránytűben felsorolt célokhoz kapcsolódó beruházások igenis igénylik a finanszírozást tagállami és uniós forrásokból is. Emellett a Bizottság olyan közvetlen irányítású programokat is futtat az uniós költségvetésből, amelyek érinthetik a digitális átállást: az érintett célközönség közvetlenül pályázhat a Bizottsághoz. Ilyen program például a Digitális Európa program²³ vagy a Horizon Europe²⁴.

Ellentétben a sztenderd uniós költségvetéssel, az RRF-nél már hangsúlyosan megjelenik a digitalizáció finanszírozásának követelménye, így párhuzamba állítható a zöld átállással: hiszen a tagállamoknak az RRF kiadásaik legalább 20%-át kell a digitális átállásra fordítaniuk²⁵. Ami viszont az RRF-ből finanszírozott projektek esetében problémás lehet: a 20%-os digitalizációs célszámot úgy kell elérni, hogy az állami támogatási szabályrendszer nincs a digitális célkitűzésekhez igazítva. Így sok tagállamnál a digitális átállásra irányuló RRF beruházások és reformok nem feltétlenül lesznek összhangban a digitális iránytű által felvázolt beavatkozási területekkel és a 2030-as bizottsági célokkal.

A digitális iránytű az állami támogatások felé mutat

A Bizottság a digitális iránytű 2030-ig tartó időszakra vonatkozó törekvéseiben látja az EU versenyképességének egyik zálogát, hiszen a digitalizáció a jólét új forrásait teremtheti meg az uniós polgárok és vállalkozások számára egyaránt. Egy 2021 februári tanulmány is rámutat, hogy az európai szolgáltatások és értékláncok megfelelő digitalizációja 2027-ig az EU egy főre jutó GDP-jét 7,2%-kal tudná növelni²⁶.

A versenyképesség növelése mellett a digitális technológiák jelentősen hozzájárulhatnak az európai zöld megállapodás célkitűzéseinek eléréséhez és a klímaváltozás elleni küzdelemhez is. A digitális megoldások elterjedése és az adatok felhasználása elősegíti a klímasemleges és körforgásos gazdaságra való átállást. Például az üzleti célú utazások videokonferenciákkal történő helyettesítése csökkenti a szén-dioxid kibocsátást, és a digitális technológiák környezetbarátabb folyamatokat tesznek lehetővé a mezőgazdaságban, az energetikában, az iparban, a várostervezésben, valamint a szolgáltatási ágazatban. Az innováció és a különböző ambiciózus

²³ Lásd: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²⁴ Lásd: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²⁵ Lásd: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²⁶ <https://www.vodafone.com/news/technology-news/trillion-euro-gdp-opportunity-if-europe-embraces-digitalisation-new-report-reveals> (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

ökoszabványok révén a vállalkozások digitális transzformációjuk során kisebb környezeti lábnyommal, illetve nagyobb energia- és anyaghatékonysággal rendelkező digitális technológiákat alkalmazhatnak. A biztonságos és megbízható digitális infrastruktúrák és technológiák elengedhetetlenek az európai szabályok és értékek tiszteletben tartásának biztosításához.

Ugyanakkor probléma, hogy a digitális technológiákat többnyire az EU-n kívül fejlesztik. Az európai szereplők helyzete messze elmarad az EU globális gazdasági súlyától az olyan kulcsfontosságú technológiai területeken, mint a processzorok, az internetes platformok és a felhőinfrastruktúra. Az uniós adatok 90%-át például amerikai vállalatok kezelik, a legnépszerűbb online platformok kevesebb mint 4%-a európai, az európai gyártású mikrochipek pedig csak az európai piac kevesebb mint 10%-át teszik ki²⁷. A digitalizáció terén a tagállamok közötti konvergencia továbbra is korlátozott – az uniós átlag alatti digitalizációs szinttel rendelkező tagállamok nem érték el számottevő előrelépést a 2016-2021 közötti időszakban –, ami akadályozza a méretgazdaságosság megvalósítását²⁸. Annak érdekében, hogy az EU olyan kritikus technológiákat fejleszthessen ki, amelyek elősegítik termelékenységének növekedését és gazdasági fejlődését az uniós társadalmi értékekkel és célkitűzésekkel összhangban, jelentős mértékben fokozni kell a digitális átállásra irányuló köz- és magánberuházásokat.

A fentiek alapján az iránytű négy fő beavatkozási területet azonosít és rendel ezekhez konkrét célokat. Ez a négy terület a következő:

1. digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek;
2. biztonságos és jól teljesítő, fenntartható digitális infrastruktúrák;
3. a vállalkozások digitális transzformációja; és
4. a közszolgáltatások digitalizációja.

A következőkben a négy terület célkitűzéseit ismertetem, majd bemutatom nem taxatív jelleggel, hogy a célok eléréséhez szükséges intézkedések finanszírozása mikor minősül versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak és mikor nem. Előbbi eset vonatkozásában a főszabály szerint alkalmazható állami támogatási jogcímekre is kitérek.

1. Digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek

A digitális iránytű 1. pontja azt a célt tűzi ki, hogy 2030-ra 80% legyen a legalább alapvető digitális készségekkel rendelkező felnőttek aránya az EU lakosságán belül, a Bizottság által kiindulási alapként vett 54% (2021) helyett²⁹. Annak érdekében, hogy valamennyi uniós polgár teljes mértékben élvezhesse a digitális társadalom által teremtett jólét előnyeit, az alapvető digitális készségek elsajátítását lehetővé tevő oktatáshoz való hozzáférést minden uniós polgár számára jogként biztosítani szükséges. A megfelelő digitális készségek hozzájárulnak, hogy az

²⁷ Digitális iránytű 2. szakasz

²⁸ Lásd: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (letöltés dátuma: 2024. június 1.)

²⁹ Digitális iránytű 3.1. szakasz

uniós polgárok azonosítani tudják a félretájékoztató és csalási kísérleteket, meg tudják védeni magukat az online kibertámadásokkal és csalásokkal szemben, illetve eligazodjanak az interneten elérhető rengeteg információ között. Ugyanakkor a bizottsági előrejelzés alapján állami beavatkozás nélkül a cél nem fog teljesülni: a 2030-ra vonatkozó előrejelzés szerint a felnőtt lakosság csupán 59%-a rendelkezik majd legalább alapvető digitális készségekkel³⁰.

Emellett, a minőségi oktatás vagy munkahelyi képzések révén létrejöhet magasan képzett, információs és kommunikációs technológiákban (a továbbiakban: IKT) járatos munkaerő. 2030-as célkitűzésként 20 millió ilyen európai szakember munkába állása szerepel az iránytűben³¹. A terv elég ambiciózus, mert 2019-ben még csak 7,8 millió IKT-szakember dolgozott az EU-n belül, 2022-re ez a szám 9,37 millióra nőtt, és ha ez a trend folytatódna, 2030-ra csak 12 millió IKT-szakember dolgozna³². A magas szaktudással rendelkező munkavállalók azonban elengedhetetlenek új, innovatív beruházásokhoz, nélkülük sok vállalat növekedési potenciálja akadályoztatva lehet, így a nem megfelelően képzett munkaerő hosszú távon az EU versenyképességét is csökkenti³³.

1.táblázat – A digitális iránytű 1. pontja

	Kiindulási alap	Célkitűzés (2030)	Beavatkozás nélküli forgatókönyv (2030)
Alapvető digitális készségek aránya a felnőtt lakosságban	54%	80%	59%
Foglalkoztatott IKT-szakemberek száma	7,8 millió	20 millió	12 millió

Forrás: a digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályáiról szóló bizottsági közlemény melléklete alapján a szerző saját szerkesztése

A célszámok elérése érdekében jelentős állami szerepvállalásra van szükség a munkavállalók jövőbeli generációinak képzése, valamint a munkaerő továbbképzése és átképzése területén. Az ilyen jellegű intézkedések célcsoportjának és megvalósításának függvénye, hogy azokra az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni kell-e vagy sem.

1.1. Digitális készségek finanszírozása az állami támogatási szabályok hatályán kívül

Az állami támogatás fogalmát az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése definiálja, amely hat különböző fogalmi elemet sorol fel. Állami támogatásnak azon intézkedések minősülnek, amelyek esetében

³⁰ A bizottság közleménye a digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályáinak meghatározásáról 2023/C 344/03 (HL C 344., 2023.9.29., 80-114. o.) 3.2.1. szakasz

³¹ Digitális iránytű 3.1. szakasz

³² Digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályái bizottsági közlemény 3.2.2. szakasz

³³ Európai Beruházási Bank, 2022/2023. évi beruházási jelentés: Reziliencia és megújulás Európában, 2023.

1. a kedvezményezett vállalkozásnak minősül (a támogatott tevékenység gazdasági tevékenység);
2. az intézkedés állami forrást nyújt és betudható az államnak;
3. előnyt jelent az érintett vállalkozás(ok) részére;
4. szelektív, azaz csak bizonyos vállalkozást, régiót vagy ágazatot részesít előnyben;
5. torzít(hat)ja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget, és
6. befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

A fenti hat fogalmi elemnek együttesen kell teljesülnie, hogy versenyjogi értelemben vett állami támogatásról beszélhessünk. Amennyiben legalább egy fogalmi elem nem teljesül, az intézkedés nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés hatálya alá, így nem szükséges az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni.

Az első fogalmi elem, hogy az intézkedés kedvezményezettje vállalkozásnak minősüljön. Versenyjogi értelemben vett vállalkozásnak minősül minden olyan jogalany, amely – jogállásától és finanszírozási módjától függetlenül – gazdasági tevékenységet folytat. Gazdasági tevékenység pedig minden olyan tevékenység, melynek keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak³⁴.

Gazdasági tevékenységet nem végző magánszemélyeknek vagy munkanélkülieknek nyújtott oktatási és képzési célú támogatás nem minősül állami támogatásnak, mivel ezek a magánszemélyek nem minősülnek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett vállalkozásnak. Erre lehet példa egy nemzeti IKT-szakképzési program kidolgozása, ahova bármely vállalat szabadon elküldheti a dolgozóit, vagy a dolgozók magánszemélyi mivoltukban jelentkezhetnek.

Szintén nem minősül gazdasági tevékenységnek az állam által finanszírozott és felügyelt nemzeti oktatási rendszer keretében megszervezett közoktatás. Azok az oktatási rendszerek, amelyeket főként közpénzekből, és nem tanulói vagy szülői hozzájárulásokból finanszíroznak, nem gazdasági jellegűnek minősülnek, és finanszírozásuk nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá³⁵. Így például különböző informatikai eszközök beszerzésének finanszírozása a digitális tanulás és készségfejlesztés támogatás érdekében nem fog versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülni, amennyiben az érintett intézmények a közoktatás részét képezik.

1.2. Digitális készségek finanszírozása állami támogatásként

Amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés fogalmi elemei teljesülnek, támogatás kizárólag valamely állami támogatás jogcím szabályaival összhangban nyújtható. Az *általános*

³⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról C/2016/2946 (HL C 262., 2016.7.19., 1-50. o.) 6-16. pontok

³⁵ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 28-30. pontok

*csoportmentességi rendelet*³⁶ (General Block Exemption Regulation, a továbbiakban: GBER) lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy saját hatáskörben, előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül nyújtsanak állami támogatást, többek között digitális készségek elsajátítására.

A GBER 31. cikke képzési támogatás nyújtását teszi lehetővé, képzési projektenként maximum 3 millió euró támogatási összegig, főszabály szerint 50% támogatási intenzitással, a GBER általános rendelkezéseinek betartása mellett. Ez a támogatás nem nyújtható kötelező nemzeti képzési előírásoknak való megfeleléshez, valamint támogatott beruházás esetén a beruházás alapvető működtetéséhez szükséges képzéshez. Támogatás keretében elszámolhatók a képzéshez kapcsolódó költségek, így különösen az oktatók díjai, a projekthez kapcsolódó útiköltségek, anyagok és fogyóeszközök költségei, valamint az eszközök és berendezések értékcsökkenése kizárólag a képzési projekt keretében történő használatuk mértékéig.

Például bizonyos gazdasági ágazatokban tartott alapvető digitális készségeket fejlesztő oktatás, vagy vállalatokon belül informatikai szakemberek továbbképzése – amennyiben ez nem a vállalat alapvető működéséhez szükséges – az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, és a GBER 31. cikke alapján támogatható.

1.3. Digitális készségek finanszírozása csekély összegű támogatásként

Az ún. csekély összegű – más néven *de minimis* – támogatásokra vonatkozó (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet³⁷ alapján különösebb megkötés nélkül, bármely három éves időintervallum vonatkozásában, 300 000 euró összeghatárig adható támogatás egy vállalkozásnak.

Tehát, ha egy tagállam olyan intézkedést kíván támogatni, amely a fenti állami támogatási fogalom minden elemét teljesíti, és a GBER 31. cikke sem alkalmazható, akkor a támogatást *de minimis* támogatásként nyújthatja. Mivel az (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet alig korlátozza a támogatható tevékenységeket, a támogatást nyújtó hatóságok előtt számtalan lehetőség áll: például támogathatnak egy vállalat alapvető működéséhez szükséges digitalizációs képzést, egy digitális tananyag fejlesztését üzleti célú hasznosítása végett.

2. Biztonságos és jól teljesítő, fenntartható digitális infrastruktúrák

A Bizottság álláspontja szerint az EU digitális vezető szerepének megkerülhetetlen eleme a megfelelő infrastrukturális háttér. A digitális iránytű 2. pontja négy célt határoz meg a digitális infrastruktúrák tekintetében³⁸.

1. A nagy kapacitású – legalább gigabites – hálózati lefedettségnek mindenki számára elérhetőnek kell lennie, és minden lakott területen biztosítani kell az 5G teljesítményű

³⁶ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1-78. o.)

³⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2023. december 13-i (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet.

³⁸ Digitális iránytű 3.2. szakasz

hálózatot: a teljes körű hálózati lefedettséghez szükséges beruházások teljes összege várhatóan meghaladja a 200 milliárd eurót³⁹. 2022-ben az optikai hálózatok, amelyek kritikus fontosságúak a gigabites konnektivitás biztosítása szempontjából, a háztartásoknak 56%-át érték csak el, míg az 5G lakossági lefedettség 81%-os volt. Az előrejelzések szerint tagállami beavatkozás nélkül a 2030-as célok nem érhetőek el⁴⁰.

2. A világ élvonalbeli félvezetőinek legalább 20%-át az EU-nak kell előállítania. A félvezetők gyártása geostratégiai érdek és a globális technológiai verseny középpontjában áll; a gyártás ázsiai országokban lévő magas fokú koncentrációja az ellátási láncok sérülékenységevel jár. A félvezetők terén betöltött vezető szerepért folyó növekvő verseny ahhoz vezetett, hogy valamennyi – Európán kívüli – iparilag jelentősen fejlett gazdaság komoly beruházásokat hajtott végre a hazai kapacitásainak fejlesztése érdekében⁴¹. Tekintettel arra, hogy egyetlen uniós tagállam sem rendelkezik önállóan méretgazdaság kialakítására alkalmas kapacitásokkal, és azok kialakítása kiterjedt kutatás-fejlesztést és több milliárd euró összegű beruházást igényelne, EU-s szintű együttműködés szükséges a félvezetőgyártás felfuttatására. Jelenleg az Egyesült Államok a piacvezető, majd Dél-Korea, Tajvan, Japán és az EU következik. Az EU globális piaci részesedése 2022-ben mintegy 10% volt, a Bizottság ezt szeretné 2030-ra megduplázni⁴².
3. Az EU-nak legalább 10 000 klímasemleges, rendkívül biztonságos pereminformatikai⁴³ csomópontot⁴⁴ kell telepítenie. A peremcsomópontok fejlesztése az EU-ban nagyon korai szakaszban van: 2022-ben Európában a pereminformatikának mindössze három kereskedelmi alkalmazása volt. A bizottsági célok megvalósításához egy új iparágat kell felépíteni az alapoktól kezdve, amelyben várhatóan nagy szerepe lesz az állami- és magánfinanszírozásnak egyaránt.
4. Az EU-nak 2025-ig létre kell hoznia az első kvantumgyorsítással rendelkező számítógépét: a kvantuminformatikai fejlesztések is várhatóan jelentős kutatás-fejlesztési és innovációs (a továbbiakban: KFI) beruházásokat igényelnek, ha Európa nem akar lemaradni a világ többi gazdasági szereplőjétől, különösen az Egyesült Államoktól és

³⁹ Ockenfels, Martin et al. (2023): *Investment and funding needs for the digital decade targets*, a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága, az Európai Unió Kiadóhivatala.

⁴⁰ Digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályái bizottsági közlemény 3.2.3. szakasz

⁴¹ Carrara, Samuel et al. (2023): *Supply chain analysis and Material demand projections in strategic technologies and sectors in the EU: a foresight study*, Közös Kutatóközpont, az Európai Unió Kiadóhivatala.

⁴² Digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályái bizottsági közlemény 3.2.4. szakasz

⁴³ A pereminformatika alapvetően az adatfeldolgozás decentralizálását jelenti, és a távoli adatközpontoktól a közelítő helyek felé tereli. Az átállás egyik kulcseleme a számítástechnikai kapacitás peremre való áthelyezése.

⁴⁴ A peremcsomópont egy olyan számítógép, amely végfelhasználói portálként (vagy „átjáróként”) működik a fürtalapú elosztott számítás más csomópontjaival való kommunikáció során, ahol egy szoftverrendszer összetevői több számítógép között oszlanak meg.

Kínától. A kvantumipar globális résztvevőinek mintegy 25%-a Európában működik, de a globális finanszírozásnak kevesebb mint 5%-a összpontosul itt⁴⁵.

2.táblázat – A digitális iránytű 2. pontja

	Kiindulási alap	Célkitűzés (2030)	Beavatkozás nélküli forgatókönyv (2030)
Optikai hálózati lefedettség	56%	100%	87%
5G hálózati lefedettség	81%	100%	100%
Félvezetők globális piaci részesedés	10%	20%	N/A
Peremcsomópontok	0 db	10 000 db	N/A
Kvantumgyorsítású számítógépek	0 db	világ élvonala	3 db

Forrás: a digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályáiról szóló bizottsági közlemény melléklete alapján a szerző saját szerkesztése

2.1. Digitális infrastruktúra finanszírozása az állami támogatási szabályok hatályán kívül

A félvezetők gyártására és különböző digitális fejlesztések támogatására irányuló beruházások közfinanszírozása az esetek döntő többségében megfelel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt állami támogatási fogalomnak. Így e tevékenységek támogatása nem lehetséges az állami támogatási szabályok hatályán kívül.

A széles sávú hálózatfejlesztés vonatkozásában is általánosságban elmondható, hogy finanszírozása állami támogatásnak minősül, azonban akadhatnak kivételek. A nem kereskedelmi hasznosításra szánt infrastruktúra finanszírozása elvben nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá⁴⁶. Ez például akkor valósul meg, amikor az állam a közigazgatás saját igényeinek kielégítése érdekében közpénzeket fordít olyan széles sávú infrastruktúra kiépítésére vagy széles sávú szolgáltatások beszerzésére, amelyet csak állami szervek vesznek igénybe kereskedelmi hasznosítás nélkül, tehát a hálózat „zárt” marad⁴⁷.

2.2. Digitális infrastruktúra finanszírozása állami támogatásként

2.2.1. Széles sávú infrastruktúra kiépítésének támogatása

A széles sávú infrastruktúra kiépítéséhez és az 5G hálózatokhoz tagállami hatáskörben is, a GBER 10. szakaszának – széles sávú infrastruktúrára irányuló támogatás – jogcímei alapján

⁴⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „A digitális évtized helyzetéről szóló 2023. évi jelentés” 3.1.4. szakasz.

⁴⁶ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 203. pont

⁴⁷ Lásd pl. N 46/2007 bizottsági határozat – United Kingdom – Welsh Public Sector Network Scheme

nyújtható támogatás legfeljebb 100 millió euró⁴⁸ költségű beruházásokhoz. Támogatás azokon a területeken nyújtható, ahol a piac magától nem biztosít megfelelő minőségű hálózatot: vagyis széles sávú infrastruktúra esetén nem elég gyors a letöltési sebesség, mobilhálózat esetén nincs 5G hálózat kiépítve. A támogatott hálózathoz tisztességes és megkülönböztetésmentes feltételek mellett nagykereskedelmi hozzáférést kell biztosítani, melyet nem érint a hálózat tulajdonosának, üzemeltetőjének vagy működtetőjének személyében bekövetkező változás. A támogatás keretében az infrastruktúra kiépítésének, üzemeltetésének és működtetésének teljes költsége elszámolható. A támogatás maximális összege nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes versenyeztetési kiválasztási eljárásban kialakult gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján a vonatkozó koncessziós és közbeszerzési jogszabályokkal összhangban, a technológiasemlegesség elvének tiszteletben tartásával állapítható meg. Amennyiben egy adott infrastruktúra kiépítésének költsége meghaladja a 100/150 millió eurós GBER értékhatárt, abban az esetben támogatás kizárólag bizottsági engedély birtokában nyújtható. Ilyenkor *a széles sávú hálózatokhoz nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatás*⁴⁹ alapján kell bejelenteni az intézkedést a Bizottság részére jóváhagyásra.

2.2.2. Félvezetők gyártása, pereminformatika és kvantumszámítógépek

Habár a GBER tartalmaz jogcímekeket termelő beruházások és különböző KFI projektek támogatására, de a félvezetőgyártás, a pereminformatika és a kvantumszámítógépek finanszírozása olyan összeurópai koordinációt, nagy összegű beruházásokat és méretgazdaságosságot igényel, amely túllép a GBER kínálta kereteken. Valószínűsíthető, hogy a GBER alapján nyújtott pár tízmillió euró összegű támogatások nem lennének elegendőek a 2030-as uniós szintű célkitűzések eléréséhez. A GBER bejelentési értékhatárait túllépő, digitális infrastruktúra finanszírozására irányuló intézkedéseket a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján értékeli, figyelembe véve a vonatkozó iránymutatásokat, mint például az *IPCEI közleményt*⁵⁰, *a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszerét*⁵¹, *a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatást*⁵² (Regional Aid Guidelines, a továbbiakban: RAG), vagy a Bizottság közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján is vizsgálhatja egy intézkedés összeegyeztethetőségét a belső piaccal.

⁴⁸ Pénzügyi eszköz formájában nyújtott támogatás esetén nem a projektköltség számít, hanem a támogatásként nyújtott teljes finanszírozás névértéke, amely kedvezményezettenként és projektenként nem lépheti túl a 150 millió eurót.

⁴⁹ Iránymutatás a széles sávú hálózatokhoz nyújtott állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény 2023/C 36/01 (HL C 36., 2023.1.31., 1-42. o.)

⁵⁰ A közös európai érdeket szolgáló fontos projektek végrehajtását előmozdítani hivatott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumai c. európai bizottsági közlemény 2021/C 528/02 (HL C 528., 2021.12.30., 10-18. o.)

⁵¹ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere c. európai bizottsági közlemény 2022/C 414/01 (HL C 414., 2022.10.28., 1-38. o.)

⁵² Iránymutatás a regionális állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény 2021/C 153/01 (HL C 153., 2021.4.29., 1-46. o.)

Nagyobb léptékű, több tagállam együttműködésével megvalósuló projektek az *IPCEI közlemény* alapján támogathatóak. A közlemény meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján több tagállam támogathatja az EU számára stratégiai jelentőségű transznacionális projekteket. Az IPCEI lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy anyagi forrásaikat összevonják – egyfajta méretgazdasági szempontrendszer mellett –, és összekapcsolják egy adott értéklánc különböző nemzetiségű szereplőit.

Pereminformatika területén a Bizottság 2023. december 5-én már hagyta jóvá az „*IPCEI Next Generation Cloud Infrastructure and Services (CIS)*” elnevezésű IPCEI projektet, amely a felhő- (*cloud*) és pereminformatika-technológiák (*edge computing*) területén valósul meg. A projekt keretében adatfeldolgozási képességek, valamint szoftver- és adatmegosztó eszközök kerülnek kifejlesztésre, amelyek egyesített, energiahatékony és megbízható felhő- és peremalapú adatfeldolgozási technológiák és kapcsolódó szolgáltatások kialakítását teszik lehetővé. A részt vevő vállalkozások olyan nyílt forráskódú szoftvert fognak kifejleszteni, amely valós idejű és alacsony (azaz néhány milliszekundumos) késleltetési idejű, felhasználóhoz közeli elosztott számítástechnikai erőforrások biztosította szolgáltatásokat tesz majd lehetővé⁵³.

A félvezetők gyártása – amennyiben meglévő technológián alapul – feltételezhetően RAG (és a GBER) alapján támogatható, bár kizárólag gyártókapacitás létesítését célzó beruházás támogatásáról mind ez idáig nem született bizottsági jóváhagyás. A RAG rögzíti azokat a szabályokat, amelynek megfelelően a tagállamok regionális beruházási támogatást nyújthatnak az Európai Unió átlagától elmaradó fejlettségű területeken. A RAG alapján 500 millió euró feletti beruházásoknál 20%-nál magasabb támogatási intenzitás nem érhető el.

Ez lehet az oka, annak, hogy az Európa digitális évtizede szakpolitika elfogadása óta a Bizottság eddig összesen négy félvezető-értékláncban működő üzem építéséhez nyújtott támogatást hagyott jóvá, de azokat közvetlenül az EUMSZ alapján, figyelembe véve *a chipekről szóló rendeletben* megfogalmazott törekvéseket. Ezek a következő projektek voltak:

1. 2022-ben 292,5 millió eurós olasz támogatás egy 730 millió eurós szilícium-karbid (SiC) ostyagyár építéséhez Cataniában. Az ostyákat olyan speciális mikrochipek készítésére alkalmazzák, amelyeket nagy teljesítményű eszközökben, például elektromos járművekben, gyorstöltő állomásokban, megújuló energiákban és más ipari alkalmazásokban is használnak⁵⁴.
2. 2023-ban a Bizottság egy 7,4 milliárd euró beruházási költségű francia félvezető gyár 2,9 milliárd eurós támogatását hagyta jóvá alacsony energiafogyasztású technológiával rendelkező chipek gyártására. A projekt lehetővé teszi az energiahatékony és biztonságos chipek tömeges gyártását a jelenlegi és jövőbeli kulcsfontosságú európai piacokon, mint például az autóiparban, az 5G/6G ágazatban, a biztonsági-, védelmi- és űriparban⁵⁵.

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6246 (letöltés dátuma: 2024. június 3.)

⁵⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5970 (letöltés dátuma: 2024. június 3.)

⁵⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2447 (letöltés dátuma: 2024. június 3.)

3. 2024 májusában szintén Cataniában engedélyezte a Bizottság 5 milliárd euró költségvetésű második olasz projekt 2 milliárd euró támogatását. A projekt célja a nagy teljesítményű ostyákon alapuló SiC chipek nagyüzemi gyártása, amelyekből modulok és más, például az autópárházban használt eszközök készülnek majd Európában és világszerte⁵⁶.
4. Majd 2024 augusztusában a Bizottság egy 10 milliárd euró költségű drezdai chipgyártó üzem létesítéséhez hagyott jóvá 5 milliárd euró támogatást. A támogatott üzem nagy teljesítményű, szilikon ostyákon alapuló chipeket fog gyártani, főként autópárház felhasználásra. A gyár úttörőnek számít Európában, hiszen jelenleg nincs olyan összehasonlítható tömegtermelési létesítmény, amely ezen speciális technológiai jellemzőkkel bírna⁵⁷.

Mindkét olasz intézkedés kedvezményezettje a STMicroelectronics, a francia intézkedésé STMicroelectronics és a GlobalFoundries együtt, míg a német intézkedésé az European Semiconductor Manufacturing Company (ESMC), amely a Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), a Bosch, az Infineon és az NXP közös vállalkozása. A három támogatást nyújtó ország valószínűleg azért közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja – egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben – alapján jelentette be az intézkedéseket bizottsági jóváhagyásra, mivel RAG nem tesz lehetővé olyan magas támogatási intenzitásokat (a RAG alapján a maximális támogatási intenzitás az érintett régió fejlettségének függvénye, de 500 millió euró feletti beruházásoknál 20%-nál magasabb támogatási intenzitás nem érhető el), mint amelyekben a kedvezményezettek részesültek (~40-50%). A Bizottság mind a négy intézkedés vizsgálatkor megállapította, hogy a támogatás mértéke a szükséges minimumra korlátozódik, és az intézkedések korlátozott hatással vannak az EU-n belüli versenyre és kereskedelemre. Azonban mind a négy intézkedés különösen szükséges az európai félvezető-ellátási lánc versenyképességének biztosítása érdekében.

A perem- és kvantuminformatikai fejlesztések, illetve a félvezetőkhöz kapcsolódó KFI projektek *a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszer*e szerint is támogathatóak lehetnek, de ilyen tartalmú bizottsági jóváhagyás a cikk lezárásáig nem született.

3. A vállalkozások digitális transzformációja

Az európai vállalkozások digitalizációja a gazdasági növekedés elengedhetetlen eleme, különös tekintettel az elmúlt évek válságaira – Covid-19 világjárvány és az ukrajnai orosz invázió –, amelyek az ellátási láncok bizonytalanságával és szakadozásaival jártak. A digitális megoldások csökkenthetik a globális ellátási láncoknak való kitettséget, hozzájárulnak a termelékenység

⁵⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2994 (letöltés dátuma: 2024. június 3.)

⁵⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4287 (letöltés dátuma: 2024. augusztus 25.)

növeléséhez, a diverzifikációs képességet javítják, és az adminisztratív terheket is képesek mérsékelni. A különböző digitális megoldások és technológiák alacsonyabb környezeti lábnyommal, nagyobb energia- és anyaghatékonysággal járnak, így a vállalkozások szén-dioxid kibocsátását is segítenek elkerülni⁵⁸.

A digitális iránytű három, 2030-ig megvalósítandó célt tűz ki a vállalkozások digitális átalakulása tekintetében.

Az uniós vállalkozások legalább 75%-ának kell felhőszolgáltatásokat, *big data* technológiát vagy mesterséges intelligenciát (MI) használnia, de a jelenlegi tendenciák mellett, valamint állami beavatkozás nélkül a 75%-os cél 2030-ig nem fog teljesülni: az előre jelzett alapforgatókönyv szerint a vállalkozásoknak csupán 66%-a fog felhőszolgáltatásokat, 34%-a *big data* technológiát és 20%-a mesterséges intelligenciát használni⁵⁹. További problémát jelent az adatszolgáltatói ágazatban az európai szereplők részesedésének csökkenése: az európai felhőszolgáltatók globális piaci részesedése még a jelentős piaci növekedés mellett is a 2017. évi 26%-ról 2020-ra 16%-ra csökkent⁶⁰.

Az európai kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv) több mint 90%-ának kell elérnie legalább alapszintű digitális intenzitást⁶¹. A kkv-k digitalizációjához is szakpolitikai ösztönzők szükségesek az infrastrukturális hiányosságok kezelése, a digitális készségek javítása, az innovációs környezet fejlesztése érdekében. Ezek hiánya az EU versenyképességét veszélyezteti: az Egyesült Államokban mind a digitalizált kkv-k aránya⁶², mind az úgynevezett „4IR” (a negyedik ipari forradalomhoz kapcsolódó) szabadalmakat használó kkv-k aránya meghaladja az európaiat⁶³.

Segíteni szükséges az uniós innovatív vállalkozások olyan szintű növekedését és forráshoz jutását, ami a legalább egymilliárd dollárt meghaladó értékű startupok (ún. unikornisok) számának megkétszereződéséhez vezet⁶⁴. Az elmúlt évtizedben jelentősen nőtt az uniós székely helyű unikornisok száma. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az EU valószínűleg jóval 2030 előtt teljesíti a digitális iránytű vonatkozó célkitűzését. Ennek ellenére globális szinten nem az unióé a vezető szerep: 2023 elején az EU-ban bejegyzett unikornisok száma csupán 249

⁵⁸ Digitális iránytű 3.3. szakasz

⁵⁹ Digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályái bizottsági közlemény 3.2.7. szakasz

⁶⁰ <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-double-in-size-but-lose-market-share> (letöltés dátuma: 2024. június 4.)

⁶¹ A digitális intenzitási mutató a különböző digitális technológiák és megoldások vállalati szintű használatát méri. Egy vállalkozás-pontszámát (0-12) az alapján határozzák meg, hogy a felmérésben kiválasztott digitális technológiák vagy megoldások közül hányat használ. A digitális intenzitás alapszintje annak a helyzetnek felel meg, amikor egy vállalkozás legalább 4 pontot ér el, vagyis 4 különböző digitális technológiát vagy megoldást alkalmaz. Ilyen technológiák lehetnek például értékesítés során használt számítógépes hálózat, ipari robotok, vagy akár a rendszeresen tartott IKT-biztonsággal kapcsolatos képzések.

⁶² Európai Beruházási Bank, EIB Investment Survey 2019-2022 (Beruházási felmérés, 2019-2022)

⁶³ Európai Beruházási Bank, EIB Investment Survey 2023 (Beruházási felmérés, 2023)

⁶⁴ Digitális iránytű 3.3. szakasz

volt, míg az Egyesült Államokban 1 444, Kínában pedig 330 ilyen vállalat működött. Így további erőfeszítések szükségesek az EU részéről, hogy ne kerüljön versenyhátrányba⁶⁵.

3.táblázat – A digitális iránytű 3. pontja

	Kiindulási alap	Célkitűzés (2030)	Beavatkozás nélküli forgatókönyv (2030)
Felhőszolgáltatást alkalmazó vállalkozások aránya	34%	75%	66%
Nagy adathalmazokat alkalmazó vállalkozások aránya	14%	75%	34%
MI technológiát alkalmazó vállalkozások aránya	8%	75%	20%
Alapszintű digitális intenzitású kkv-k aránya	69%	90%	N/A
Európai unikornisok száma	249 db	~500 db	>500

Forrás: a digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályáiról szóló bizottsági közlemény melléklete alapján a szerző saját szerkesztése

3.1. Vállalati digitalizáció támogatása az állami támogatási szabályok hatályán kívül

A vállalatok digitális átállásának állam általi finanszírozása szinte minden esetben megfelel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt állami támogatási fogalomnak, így támogatásuk nem lehetséges az állami támogatási szabályok hatályán kívül.

Viszont az olyan intézkedések, amelyek közvetve érintik a vállalatokat, nem feltétlenül tartoznak az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá. Ilyenek lehetnek a vállalatok életét egyszerűbbé tevő, állami adminisztrációt érintő fejlesztések, mint például vállalati adóbevallások automatizációja, vagy egy állam által kifejlesztett, bármely piaci szereplő számára szabadon elérhető, nyilvános forráskódú vállalatirányítási software.

3.2. Vállalati digitalizáció támogatása az állami támogatás szabályokkal összhangban

A digitális átállás állami támogatása főként a kkv-k esetében releváns, mivel a nagyvállalatok méretgazdaságossági szempontból könnyebben tudják a saját digitális átállásukat finanszírozni. Egy kkv finanszírozási igénye az esetek túlnyomó többségében belefér a GBER alapján nyújtható maximális támogatási értékhatárba, tehát nincs szükség bizottsági bejelentésre és jóváhagyásra, ezért jelen alfejezetben csak a GBER nyújtotta támogatási lehetőségekre koncentrálok. Természetesen a GBER értékhatár fölötti támogatások bizottsági jóváhagyására is van példa, mint a korábban említett felhő- és pereminformatika-technológia IPCEI (CIS), de a GBER alapján nyújtott támogatások teszik ki a kkv-k részére biztosított támogatások döntő részét.

⁶⁵ A digitális évtized helyzetéről szóló 2023. évi jelentés 3.2.3. szakasz

A GBER sajnálatos módon (még) nem tartalmaz támogatási jogcíme(ke)t vállalati digitalizáció támogatására, azaz nincs egy olyan GBER jogcím, amely alapján bármilyen vállalati digitalizációt célzott módon támogatni lehetne. Ugyanakkor vannak olyan jogcímek, amelyek elsődleges célja nem a digitalizáció, hanem valami más (például regionális beruházási támogatás, kkv-k finanszírozási eszközökhöz való hozzáférést elősegítő támogatás, KFI támogatás, vagy akár helyi infrastruktúrára irányuló támogatás), amely alapján a digitalizáció egyes elemei mégis támogathatóak.

A regionális beruházási támogatások (GBER 13-14. cikk) elsődleges célja az EU hátrányos helyzetű térségeiben a gazdasági fejlődés előmozdítása, a területi kohézió megteremtése, és a regionális egyenlőtlenségek kiküszöbölése. Támogatás hátrányos helyzetű – főszabály szerint az EU27 GDP átlagának 75%-a alatti – régiókban, induló beruházáshoz nyújtható⁶⁶. Amennyiben a digitalizációra irányuló beruházás megfelel az induló beruházás fogalmának, támogatható e jogcímen. Ilyen lehet például egy új szerverpark, vagy adatközpont létrehozatala, amely új létesítmény létrehozására irányuló induló beruházásnak minősülhet, vagy áttérés felhőalapú megoldásokra, ha a kedvezményezett eddig nem alkalmazta azokat. Szintén ide tartozhatnak olyan beruházások is, amelyek esetében nem a digitalizáció az intézkedés elsődleges célja, de tartalmaznak különböző digitális elemeket: például, ha egy kedvezményezett kapacitásbővítő beruházása során az új gyártósorára mesterséges intelligencia által működtetett ipari robotokat szerez be.

A GBER 18. cikke – kkv-k részére tanácsadáshoz nyújtott támogatás – alapján kkv-k részére tanácsadáshoz nyújtott támogatás keretében a külső szakértő által nyújtott tanácsadási szolgáltatás költsége számolható el, azzal, hogy az érintett szolgáltatás nem lehet folyamatos vagy időszakosan visszatérő tevékenység, és nem kapcsolódhat a vállalkozás szokásos működési költségeihez, úgymint folyamatos adótanácsadáshoz, rendszeres jogi szolgáltatáshoz vagy hirdetéshez. Így a digitalizációs célú tanácsadás is támogatható a 18. cikk szabályaival összhangban, 50%-os támogatási intenzitással.

A GBER 21. cikke – kockázatfinanszírozási támogatás – lehetővé teszi az állami támogatást a kkv-k finanszírozáshoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében pénzügyi közvetítőkön keresztül pénzügyi eszközök – sajáttőke-befektetés, kvázisajátőke-befektetés, kölcsön, kezességvállalás vagy ezek ötvözetek – formájában. A kkv-k a finanszírozást elvileg bármilyen célra felhasználhatják, így felhő-, *big data*, vagy mesterséges intelligencia szolgáltatások fejlesztésére vagy beszerzésére is. A kedvezményezetteknek tőzsdén nem jegyzett kkv-nak kell lennie. Az e cikk szerinti kockázatfinanszírozás maximális összege – állami és magánfinanszírozás együttesen – vállalkozásonként legfeljebb 16,5 millió euró lehet.

A GBER 22. cikke – induló vállalkozásnak nyújtott támogatás – legfeljebb öt éve bejegyzett és tőzsdén még nem jegyzett startupok támogatását teszi lehetővé. A támogatás maximális mértéke

⁶⁶ Új létesítmény létrehozása, meglévő létesítmény kapacitásának bővítése, valamely létesítmény termelésének diverzifikációja olyan termékekre vagy szolgáltatásokra, amelyeket a létesítmény korábban nem termelt vagy nem kínált, vagy a létesítménybe történő beruházással érintett termék(ek) teljes termelési folyamatának vagy átfogó szolgáltatás(ok) nyújtásának alapvető megváltoztatása.

a támogatási eszköz típusától függ⁶⁷, de alacsonyabb, mint a 21. cikk szerinti maximális mérték, viszont a jogcím feltételrendszere is megengedőbb. A támogatási célt e jogcím sem szabja meg, így digitális transzformáció is finanszírozható 22. cikk alapján nyújtott támogatásból.

A GBER 4. szakasza 12 különböző KFI támogatási jogcímet tartalmaz, amelyek alapján tagállami hatáskörben lehet – amennyiben az adott jogcímben meghatározott feltételek teljesülnek – a digitális átálláshoz támogatást nyújtani. A GBER 25. cikke – kutatás-fejlesztési projekthez nyújtott támogatás – olyan intézkedések esetén alkalmazható, ahol a támogatott tevékenység egy kutatási fejlesztési projekt megvalósítása, és a projekt támogatott része teljes egészében az alap kutatás⁶⁸, az ipari kutatás⁶⁹ vagy a kísérleti fejlesztés⁷⁰ kategóriába tartozik. A maximális támogatási intenzitások 100%-25%, a maximális támogatási összegek 55-25 millió euró között mozognak, attól függően, hogy az érintett projekt mennyire „közeli” a piachoz, vagyis mennyire lehet gazdaságilag hasznosítani. Fontos kiemelni, hogy egy KFI projekt minden esetben kutatással jár, létező megoldások, módszerek, alkalmazások vagy eszközök használata nem támogatható, még akkor sem, ha azok a kedvezményezett számára jelentős innovatív tényezővel bírnának. Tehát a GBER 25. cikk alapján nem támogatható például egy létező mesterséges intelligencia modell adaptációja, vagy egy meglévő *big data* technológia átültetése, de egy új, nyílt forráskódú felhőalapú irányítási software kifejlesztése igen.

A 4. szakaszon belül még a 28. cikk (kkv-knak nyújtott innovációs támogatás) és a 29. cikk (eljárési innováció és szervezési innováció támogatása) kiemelt jelentőségű a digitális transzformáció szempontjából. A 28. cikk alapján támogatás nyújtható innovációs tanácsadásra és egyéb támogató szolgáltatásokra (például kutató-tudásközvetítő szervezetek, kutatási infrastruktúra, tesztelési és kísérleti infrastruktúra vagy egy innovációs klaszter által nyújtott szolgáltatások), amelyek magukban foglalhatják új digitális technológiák alkalmazását. A jogcím alkalmas lehet például IT-rendszerek felhőbe történő áthelyezésével és felhőalapú adatfeldolgozás bevezetésével kapcsolatos innovációs tanácsadás támogatására, de különböző szabadalmak, szoftverek költségei is elszámolhatóak, főszabály szerint 50%-os támogatási intenzitással. A 29. cikk pedig lehetővé teszi, hogy a kkv-k állami támogatást kapjanak a folyamat- és szervezeti innovációval kapcsolatos kutatáshoz és kísérleti fejlesztéshez, beleértve a demonstrációs projekteket és a kísérleti projekteket is, mint például a felhőalapú adatfeldolgozás integrációja különböző üzleti vagy termelési folyamatokba.

Végül, a GBER 56. cikke (helyi infrastruktúrára irányuló támogatás) olyan infrastruktúra finanszírozását teszi lehetővé, amely helyi szinten hozzájárul a gazdasági és fogyasztói környezet

⁶⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 22. cikk (3) bekezdés

⁶⁸ Kísérleti vagy elméleti munka, amelyet elsősorban a jelenségek vagy megfigyelhető tények hátterével kapcsolatos új ismeretek megszerzésének érdekében folytatnak, anélkül, hogy kilátásba helyeznék azok közvetlen üzleti alkalmazását vagy felhasználását.

⁶⁹ Tervezett kutatás vagy kritikus vizsgálat, amelynek célja új ismeretek és szakértelem megszerzése új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztéséhez, vagy a létező termékek, eljárások vagy szolgáltatások jelentős mértékű fejlesztésének elősegítéséhez.

⁷⁰ A meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb, vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összeállítás, alakítása és felhasználása új vagy javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások kidolgozása céljából.

javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez. Ez – a vonatkozó feltételek teljesülése esetén – potenciálisan kiterjedhet olyan digitális infrastruktúrákra történő beruházásokra, mint például egy minden helyi vállalkozások számára piaci áron elérhető és igénybe vehető szerverpark. A támogatás nyújtásának feltétele, hogy a megvalósuló infrastruktúrát nyílt, átlátható és megkülönböztetés-mentes alapon kell a felhasználók rendelkezésére bocsátani. Az infrastruktúra használata vagy eladása során a szokásos piaci árat kell fizetni. A támogatást finanszírozásihiány-számítás útján kell megállapítani, maximális összege 11 millió euró vagy 22 millió euró beruházási összköltség.

3.3. Vállalati digitalizáció finanszírozása csekély összegű támogatásként

Érdemes megemlíteni még a *de minimis* jogcímen nyújtott támogatásokat, amelyek fontos szerepet játszhatnak vállalatok – főként kkv-k – digitális transzformációja során. Tekintettel arra, hogy a GBER nem tartalmaz vállalati digitalizáció finanszírozása közvetlenül alkalmazható jogcímekeket, és a közvetett lehetőségeknél sokszor komplex szabályrendszernek kell megfelelni a kedvezményezetteknek, a *de minimis* támogatási jogcím sok támogatást nyújtó hatóság számára jelenthet megoldást: minimális megkötésekkel 300 000 euró támogatás bármely három év során egy vállalatcsoporton belül. *De minimis* támogatás adható létező, már kifejlesztett technológiák megvásárlására, alkalmazására vagy akár csak számítógépek beszerzésére is.

4. A közszolgáltatások digitalizációja

A digitális iránytű 4. pontjának célkitűzése a kulcsfontosságú közszolgáltatások (például lakcímváltozás bejelentése, tanulmányi ügyek intézése, vagy vállalkozásindítás) 100%-os online hozzáférhetősége, adott esetben a közigazgatási szervekkel való online kapcsolattartás lehetősége az uniós polgárok és vállalkozások számára, továbbá hozzáférés biztosítása az uniós polgárok 100%-a számára online egészségügyi adataikhoz, illetve elektronikus azonosításra (European Digital Identity, a továbbiakban: eID) szolgáló eszközhöz. Az online ügyintézés egyre szélesebb körű elterjedése ellenére a digitálisan nyújtott állami szolgáltatások gyakran alapszintűek, sokszor csak formanyomtatványok kitöltésére korlátozódnak⁷¹. A Bizottság értékelése szerint uniós szinten 177 milliárd euró többletberuházásra van szükség, hogy a közszolgáltatásokban megvalósuljon az innovatív digitális megoldások teljes körű bevezetése⁷².

⁷¹ Digitális iránytű 3.4. szakasz

⁷² A digitális évtized helyzetéről szóló 2023. évi jelentés 4.2.1. szakasz

4.táblázat – A digitális iránytű 4. pontja

	Kiindulási alap	Célkitűzés (2030)	Beavatkozás nélküli forgatókönyv (2030)
Lakossági közszolgáltatások digitalizációja	77/100 ⁷³	100/100	94/100
Vállalati közszolgáltatások digitalizációja	84/100	100/100	97/100
Orvosi adatok online elérhetősége	72%	100%	N/A
eID aránya	21 tagállam rendelkezik eID rendszerrel ⁷⁴	100%	N/A

Forrás: a digitális célok uniós szintű tervezett megvalósítási pályáiról szóló bizottsági közlemény melléklete alapján a szerző saját szerkesztése

4.1. Közszolgáltatások digitalizációja az állami támogatási szabályok hatályán kívül

E pontnál az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés fogalmi elemei közül a gazdasági tevékenység teljesülése a leginkább releváns. Az állami közszolgáltatások digitalizációjának állami finanszírozása során számos esetben a támogatott tevékenység nem minősül versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységnek, és így nem kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni.

Nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, amikor az állam közhatalmat gyakorol, vagy amikor közjogi jogalanyok hatósági jogkörükben járnak el. Egy jogalany akkor minősül közhatalmat gyakorlónak, ha tevékenysége az állam alapvető funkcióinak részét képezi, vagy ezekhez a funkciókhoz jellegénél, céljánál és a rá vonatkozó szabályoknál fogva kapcsolódik⁷⁵. Minisztériumi informatikai rendszerek modernizációja, rendőrségi dokumentumok digitalizálása vagy kizárólag az igazságszolgáltatás részére létesített felhőszolgáltatás nem minősül gazdasági tevékenységnek.

Az egészségügy esetében is hasonló logika mentén kell eljárni: a nemzeti egészségügyi rendszeren belüli, a szolidaritás elvén alapuló szociális célt szolgáló, állami felügyelet alatt működő egészségügyi szolgáltatók tevékenysége nem gazdasági jellegűnek minősül. Az ilyen kórházakat közvetlenül társadalombiztosítási járulékokból és más állami forrásokból finanszírozzák, szolgáltatásaikat pedig a rendszer minden tagja számára térítésmentesen nyújtják⁷⁶. Ebből kifolyólag az állami egészségügy digitalizációs célú közfinanszírozása szintén nem minősül gazdasági tevékenységnek.

⁷³ Online végrehajtható adminisztratív lépések aránya (0 = nincs lehetőség online lépésekre, 100 = a teljes folyamat online végrehajtható)

⁷⁴ Beleértve Magyarországot is.

⁷⁵ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 17. pont

⁷⁶ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 23-24. pontok

Az állam ellenőrzése alatt álló, kizárólag szociális célt szolgáló, kötelező társadalombiztosítási rendszerek, amelyek a szolidaritás elve szerint működnek, és a járulékoktól, valamint a biztosított jövedelmétől függetlenül nyújtanak biztosítási ellátásokat, nem minősülnek gazdasági tevékenységnek⁷⁷. Következésképpen az ilyen rendszerek digitalizálására nyújtott állami finanszírozás sem tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá.

A nemzeti oktatási rendszeren belül szervezett, államilag finanszírozott és felügyelt közoktatás nem tekintendő gazdasági tevékenységnek⁷⁸, ezért digitális átállásának – online tananyag elkészítése, iskolai számítógépek beszerzése, online tanulmányi ügyintézésére alkalmas rendszer kifejlesztése – finanszírozása szintén nem tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá.

Végezetül, a nagyközönség számára ingyenes vagy jelképes összegért cserébe hozzáférhető kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó tevékenységek finanszírozása a Bizottság értékelése szerint tisztán társadalmi és kulturális célt szolgál, ami nem gazdasági jellegű⁷⁹. Ennek megfelelően e tevékenységek digitalizálásának – többek között könyvek digitalizálása közkönyvtárakban⁸⁰, múzeumok kiállításainak interaktívvá tétele, gyűjtemények digitalizálása – állami finanszírozása nem tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá.

4.2. Közszolgáltatások digitalizációja az állami támogatási szabályokkal összhangban

Alapesetben a közszolgáltatások digitalizációja az uniós állami támogatási szabályok hatályán kívül esik. Viszont, ha egy állami szerv gazdasági és nem gazdasági tevékenységet egyaránt végez, a közszolgáltatások digitalizálását lehetővé tevő állami finanszírozás esetében csak akkor nem kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni, amennyiben az nem gazdasági tevékenységhez kapcsolódik. Ilyen körülmények között a támogatást nyújtó hatóságnak meg kell bizonyosodnia – például számlák elkülönített vezetésével – arról, hogy a közfinanszírozást csak a nem gazdasági tevékenységhez biztosítja, és nem kerül sor a gazdasági tevékenységek kereszttámogatására⁸¹.

Az RRF mint a digitalizáció megmentője?

A digitális iránytű fentebb ismertetett céljai tükrében érdemes áttekinteni, hogy az RRF, amely a digitalizáció egyik kiemelt finanszírozási forrása, mennyire sikeres a digitális átállás elősegítése szempontjából. Az RRF kettős célt fogalmaz meg: a tagállamok uniós forrásból fordítsanak jelentős kiadásokat i) zöld átállásra és ii) digitális transzformációra. A Bizottság ezekhez a célokhoz kötelezettségeket is rendel: az RRF kiadások minimum 37%-át zöld-, 20%-át pedig

⁷⁷ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 19-20. pontok

⁷⁸ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 28. pont

⁷⁹ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 33-34. pontok

⁸⁰ Lásd pl. SA.35529 bizottsági határozat – Csehia – Digitization of books in libraries

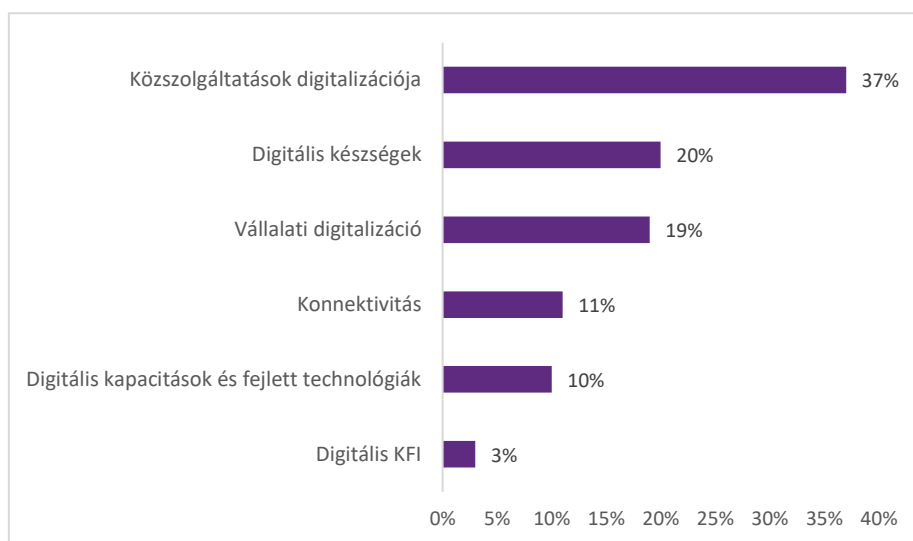
⁸¹ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról 206. pont

digitális átállásra kell fordítani. Ez is azt erősíti, hogy e két területen piaci hiányosságok állnak fenn, a piac a Bizottság által kívánt mértékben nem finanszírozza a kettős átállást. Viszont a szabályozás, célszámok előírása nem elegendő, a tagállamoknak el is kell költeniük a rendelkezésükre álló forrásokat. Közberuházások esetén, ha teljesülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés fogalmi elemei, csakis az állami támogatási szabályokkal összhangban lehet eljárni, tehát az állami támogatási rendszer jelentős szerepet játszik az RRF források felhasználása során.

Az RRF által támasztott digitális célok megegyeznek a digitális iránytű beavatkozási területeivel: digitális infrastruktúra és hálózatfejlesztés; a közszolgáltatások, a kormányzati folyamatok és a vállalkozások, különösen a kkv-k digitalizálásának előmozdítása; az alapvető és fejlett digitális készségek fejlesztése; a digitális vonatkozású KFI technológiák alkalmazásának támogatása. Első ránézésre az RRF jól teljesíti a digitális iránytű céljainak megvalósításában: a tervek szerint a tagállami kiadások meghaladják a 20%-os digitális célszámot, a várható uniós szintű finanszírozás hozzávetőleg 130 milliárd eurónak, a teljes előirányzat 26%-ának felel meg⁸².

⁸² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak „the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward” COM/2023/545 final 2023.9.19. 3.2. szakasz

1. ábra - RRF kiadások területenként (megvalósított + tervezett)



Forrás: 2023. évi bizottsági RRF jelentés 17. ábra

Azonban, ha megvizsgáljuk a tagállami beruházások és reformok célonkénti megoszlását a Bizottság 2023. szeptemberi RRF végrehajtásáról szóló jelentése alapján, a helyzet már nem ennyire rózsás. A közszolgáltatások digitalizálását és az e-kormányzást finanszírozó intézkedések az RRF kiadások több mint egyharmadát teszik ki, így ez a leginkább támogatott digitális szakpolitikai terület. A tagállamok annak ellenére fordítják a legtöbb digitalizációs célú RRF forrást a közszolgáltatások digitalizációjára, hogy a digitális iránytűben kitűzött 2030-as célok e területen további beavatkozás nélkül is majdnem teljesülnének. Számos tagállam tervez végrehajtani olyan reformokat, amelyek célja az e-kormányzati megoldások – például az eID bevezetése – alkalmazása, a különböző digitális állami platformok közötti átjárhatóság biztosítása, valamint az adatgyűjtés és adatkezelés javítása. Szintén népszerűek a tagállamok között az olyan beruházások is, amelyek célja a fejlett technológiák – például kormányzati felhő – integrálása a kormányzati folyamatokba, a közsféra kiberbiztonsági kapacitásának megerősítése, vagy a nemzeti egészségügyi és igazságügyi rendszerek digitalizálása⁸³.

A digitális készségek elsajátításának támogatása hozzávetőleg az RRF kiadások 20%-át teszi ki. A legtöbb tagállami terv olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek fő célja a lakosság és a munkaerő digitális készségeinek növelése. Emellett megjelennek IKT-szakemberek képzésére irányuló intézkedések is: a felsőoktatás és a szakképzés számára fejlett digitális technológiákra vonatkozó képzési modulok kidolgozása által⁸⁴. Kérdéses, hogy mennyiben fog hozzájárulni az RRF a 2030-as célértékek eléréséhez, amely szerint 20 millió IKT-szakembernek kell munkába állnia az évtized végére. Viszont az állami támogatási szabályozás képzési területen is rendelkezésre áll: ha a tagállamok úgy döntenek, hogy állami forrásból szeretnék a 2030-as célokat megvalósítani, ezt megtehetik, a GBER képzési jogcíme szerint nyújthatnak támogatást.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

A vállalati digitalizáció is mintegy a 20%-át adja az RRF kiadásoknak. Az e területre vonatkozó intézkedések kulcsfontosságú reformokat foglalnak magukban, amelyek közül a legfontosabban a vállalkozások adminisztratív eljárásainak egyszerűsítésére és a digitális üzleti környezet alapjainak megteremtésére irányulnak: a vállalkozások online létrehozása és nyilvántartásba vétele. Ezek az intézkedések várhatóan növelni fogják a digitális technológiák elfogadásába vetett bizalom szintjét, ami pozitív hatással lehet mind a digitális technológiák elterjedésére, mind használatuk intenzitására. A számlázás digitalizálásával kapcsolatos reformok várhatóan szintén pozitív hatással lesznek a vállalkozások digitalizációjára és növelik az átláthatóságot. Számos tagállam támogat olyan beruházásokat is, amelyek a fejlett digitális technológiáknak – automatizálás, MI – a vállalatok termelési folyamataiba való integrálását támogatják⁸⁵.

A vállalati digitalizáció tekintetében jelentkeznek a legnagyobb elmaradások az iránytű 2030-as céljaihoz képest és tovább nehezíti a helyzetet, hogy az állami támogatási háttér sem áll rendelkezésre. Még ha a tagállamok úgy is döntenének, hogy az eddigieknél nagyobb mértékben fordítanak forrásokat a vállalatok digitális átállásra, ezt csak meglehetősen korlátozottan tehetnék meg az állami támogatási szabályok alapján. Erről tanúskodnak a tagállami RRF tervek is, amelyek főként az állami adminisztráció (amelynek finanszírozása nem gazdasági tevékenység, így nem minősül állami támogatásnak), és nem a vállalatok támogatása (amely állami támogatásnak minősül) oldaláról közelítik meg a problémát. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok közvetlenül a vállalatoknak nyújtanak támogatást digitalizációra, a támogatásnyújtásra sokszor csak *de minimis* támogatásként tud sor kerülni⁸⁶. Elgondolkodtató, hogy mennyire vetheti vissza a 2030-as célokat a megfelelő állami támogatási szabályozás hiánya. Vajon az RRF kiadások 20%-ánál többet fordítanak a tagállamok vállalati digitalizációra, ha lenne lehetőségük egyszerű és célzott állami támogatás nyújtására?

Digitalizáció támogatási lehetőségei az uniós állami támogatási szabályok alapján

A korábbiakat állami támogatási szempontból összefoglalva és kiegészítve érdemes megemlíteni, hogy a digitális átállás nem (csak) a digitális iránytű célkitűzései miatt támogatható, hanem a digitalizáció vonatkozásában jelentkező piaci hiányosságok végett, amely egy tágabb kategória, mint az iránytűben felsorolt területek. A digitális iránytű csupán felvázol négy beavatkozási területet, ahol különböző piaci hiányosságok indokoltá tehetik az állami szerepvállalást közfinanszírozás formájában, így strukturálva a tagállami cselekvést. A digitális átállás állami támogatási lehetőségeit két kategóriára bontva érdemes vizsgálni: tagállami hatáskörben nyújtható támogatások és bizottsági jóváhagyáshoz kötött támogatások.

Az alábbi táblázat a tagállami hatáskörben, vagyis a GBER alapján nyújtható digitalizációhoz kapcsolódó jogcímekeket foglalja össze:

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Lásd pl. Spanyolország Digital Toolkit programja https://commission.europa.eu/projects/digital-toolkit_en (letöltés dátuma: 2024. június 10.)

5. táblázat – A GBER digitalizációhoz kapcsolódó jogcímei

Támogatási kategória	Digitalizációs kapcsolódás ⁸⁷	Digitális iránytű célkitűzés	Támogatható tevékenységek
1. szakasz: regionális támogatás	közvetett	2. biztonságos és jól teljesítő, fenntartható digitális infrastruktúrák; 3. a vállalkozások digitális transzformációja	induló beruházások digitalizációs céllal, vagy digitális elemekkel (félvezető gyártás, új szerverpark)
2. szakasz: kkv-knak nyújtott támogatás	közvetett	3. a vállalkozások digitális transzformációja	kkv induló beruházások digitalizációs céllal, vagy digitális elemekkel; kkv-k részére nyújtott tanácsadás
3. szakasz: kkv-k finanszírozási eszközökhöz való hozzáférését elősegítő támogatás	közvetett	3. a vállalkozások digitális transzformációja	kockázatfinanszírozási intézkedések és startupok támogatása, kizárólag kkv-k részére
4. szakasz: kutatás-fejlesztési és innovációs támogatás	közvetett	3. a vállalkozások digitális transzformációja	digitalizációra irányuló KFI tevékenység és infrastruktúra támogatása, bizonyos jogcímek csak kkv-k esetén alkalmazhatóak
5. szakasz: képzési támogatás	közvetett	1. digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek	digitális készségek elsajátítása
7. szakasz: környezetvédelmi támogatás	közvetett	2. biztonságos és jól teljesítő, fenntartható digitális infrastruktúrák; 3. a vállalkozások digitális transzformációja	épület-energiateremtő projektek digitalizációja (okosfunkciók, széles sávú infrastruktúra); energetikai infrastruktúrára irányuló támogatás esetén intelligens energiahálózatok, digitális platformok finanszírozása
10. szakasz: széles sávú infrastruktúrára irányuló támogatás	közvetlen	2. biztonságos és jól teljesítő, fenntartható digitális infrastruktúrák	helyhez kötött széles sávú infrastruktúra, 4G/5G mobilhálózatok, felhordó hálózatok, és transzeurópai digitális infrastruktúra kiépítése, valamint konnektivitási utalványok
13. szakasz: helyi infrastruktúrára irányuló támogatás	közvetett	3. a vállalkozások digitális transzformációja	digitális infrastruktúrák, amelyek helyi szinten hozzájárulnak a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez

Forrás: a szerző saját szerkesztése

⁸⁷ Közvetlen: közvetlenül digitális célokat szolgáló támogatási lehetőség. Közvetett: egyéb célokat szolgáló jogcím, amelyek lehetnek digitális vonatkozásai is.

A teljesség kedvéért kiemelendő, hogy a digitális célok valóban hangsúlyosabbak a GBER-ben a 2023. július 1-i módosítás óta, de az vitatható, hogy a rendelet jelen formájában mennyire képes a digitális átállás állami támogatási hátterét biztosítani. Új elemként jelent meg a KFI jogcímekek összekapcsolása a digitalizációval: a különböző kutatási kategóriák és folyamatok definícióinál explicit módon tüntették fel a digitális termékek, eljárások, technológiák, eszközök és szolgáltatások kutatására, illetve fejlesztésére irányuló KFI tevékenységeket⁸⁸. Azonban más – digitális átállást érintő – változást nem hozott a rendelet módosítása.

Ami a legnagyobb elmaradása a GBER-nek az a vállalati digitális transzformációt lehetővé tevő közvetlen támogatási jogcímekek teljes hiánya. Hiába lehet több jogcímen is vállalkozásoknak támogatást nyújtani digitalizációra, ezek a támogatások mind-mind más célokat szolgálnak, és csak közvetve érintik a digitális átállást, illetve gyakran komplex KFI követelményeket támasztanak. Ugyan a digitális iránytű 3. pontja egyértelműen piaci hiányosságként azonosítja a vállalatok digitális átállásának finanszírozását, amely jelentős közberuházásokat igényel, a GBER nem osztja ezt a megközelítést: nem tartalmaz támogatási lehetőségeket meglévő digitális technológiák és megoldások – innováció és kutatás nélküli – alkalmazására.

A GBER kínálja támogatási lehetőségeken túl *a széles sávú hálózatokhoz nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatás* az, amely közvetlenül digitalizáció támogatására irányul. Ezt viszont kiegészítik azok a szabályrendszerek, amelyek szinté lehetővé teszik a digitalizáció támogatását, bár elsődleges céljuk nem feltétlenül a digitális átállás elősegítése. Ezek a következők: *a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszer, a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás, vagy a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítását szolgáló állami támogatásokról szóló iránymutatás*⁸⁹. A két kategória – közvetett és közvetlen – között helyezkedik el az *IPCEI közlemény*, amely nem határoz meg ágazati célokat, bármely közös uniós érdeket szolgáló, több tagállam együttműködésével megvalósuló projekt támogatását lehetővé teszi, így a digitális transzformációt is.

Továbbá, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja – egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben – alapján közvetlenül is mód nyílik támogatás nyújtására, mint ahogy az a fentebb bemutatott félvezető-értékláncban nyújtott támogatások esetében is történt. Idővel, ha a tagállamok elegendő számú digitális átállást elősegítő intézkedést jelentenek be a Bizottságnak jóváhagyásra az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint, a Bizottság akár bővíthetné a GBER-t új támogatási kategóriákkal a bejelentések során szerzett tapasztalatai és joggyakorlata alapján.

⁸⁸ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 85-86., 92. és 94-97. pontok

⁸⁹ Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítását szolgáló állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény C/2021/8712 (HL C 508., 2021.12.16., 1-36. o.)

Konklúzió

Nagy fába vágta a fejszéjét a Bizottság a zöld- és digitális átállással. A kettős átálláshoz konkrét célokat tűzött ki, amelyek uniós szintű összehangolt cselekvést és rengeteg új beruházást igényelnek. Mario Draghi korábbi olasz miniszterelnök, az Európai Központi Bank korábbi elnöke, jelenleg a Bizottság elnökének különleges tanácsadója 2024 februári beszédében úgy fogalmazott, hogy a kettős átálláshoz évente 500 milliárd euró költségű beruházás szükséges⁹⁰. Az 500 milliárd eurónyi beruházás pedig nem lenne reális teljes egészében magánberuházás-ként; piaci hiányosságok jelentkeznek, amelyeket részben állami beruházásokkal lehet kezelni. Viszont a magántőke mozgósítása is elengedhetetlen – a köz- és magánberuházásoknak ki kell egészíteniük egymást –, hiszen az EU-nak (jelenleg) nem áll rendelkezésére felesleges, szabadon elkölthető 500 milliárd eurója évente. A közberuházások finanszírozása állami támogatási kérdéseket vethet fel, a kettős átálláshoz egy megfelelő, célra szabott állami támogatási háttér-szabályozás szükséges. Az állami támogatási háttér hozzájárul a kívánt kimenetek eléréséhez, megteremti a lehetőséget a tagállamoknak, hogy amennyiben úgy döntenek, piaci hiányosságok kezelésére nyújthassanak támogatást környezetvédelmi és digitalizáció területein.

Az elmúlt években az állami támogatási szabályok bizonyították dinamizmusukat és rugalmasságukat: a szabályok nagy részét a Bizottság felülvizsgálta és frissítette annak biztosítása érdekében, hogy támogassák az EU zöld, rezilienciaépítési és részben digitális célkitűzéseit. Mindazonáltal, a zöld átmenet érezhetően háttérbe szorítja a digitális átmenetet. A kettős átmenet Európa versenyképességének kulcsa, mivel ez szolgálja az uniós ipari stratégia alapját. A zöld és a digitális átmenet kiegészíti egymást, de az állami támogatási szabályok tekintetében a zöld átmenet sokkal hangsúlyosabb: a 2022. évi iránymutatást az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról a zöld átmenet céljainak megvalósítására fogadták el, a GBER-ben külön szakasz foglalkozik a környezetvédelemmel, és még az ukrajnai orosz invázió miatt bevezetett átmeneti állami támogatási szabályokban⁹¹ is megjelennek az európai zöld megállapodás célkitűzései. Az állami támogatási eszköztár tehát a zöld átmenet szolgálatába állt, a tagállamok a környezetvédelem és az energia területén a legkülönbözőbb támogatási intézkedéseket tervezhetik meg.

Míg a sikeres zöld átmenet megvalósítása érdekében az uniós állami támogatási szabályok sok ponton módosultak, a digitális átállás területén hiányzik az állami támogatási szabályok hasonló szintű felülvizsgálata. Természetesen léteznek különböző támogatási lehetőségek – például a széles sávú infrastruktúra és a digitalizációval kapcsolatos KFI tevékenységek – digitalizáció finanszírozására, de az európai vállalatok digitális átállása – a meglévő technológiák innováció nélküli adaptálása – ugyanilyen fontos, és a tagállamok lehetőségei e tekintetben korlátozottak. A digitalizáció támogatását lehetővé tevő jogcímekek hiánya az RRF esetében is megmutatkozik:

⁹⁰ Faggionato, Giovanna (2024): EU must find ‘enormous amount’ of money to face global challenges, Draghi says. *Politico*, <https://www.politico.eu/article/eu-must-find-enormous-amount-of-money-to-face-global-challenges-draghi-says/> (letöltés dátuma: 2024. június 10.)

⁹¹ Lásd: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en (letöltés dátuma: 2024. június 10.)

egyfajta hangsúlyeltolódás figyelhető meg, a legtöbb kiadást a tagállamok versenyjogi értelemben nem állami támogatásnak minősülő intézkedésekre fordítják, és olyan célokat támogatnak, amelyek 2030-ig szinte „maguktól” is teljesülnének. Megfontolandó, hogy a GBER soron következő felülvizsgálata során a Bizottság nagyobb hangsúlyt fektessen a digitális átállásra, és hozzon létre – a környezetvédelemhez hasonlóan – egy dedikált, digitalizációs jogcímekeket tartalmazó külön szakaszt, amely alapján közvetlen digitális célú támogatást nyújthatnak majd a tagállamok.

ÁLLAMI FÖLDCSERE-ÜGYLET ÉS A VÁLLALKOZÁS FOGALMA

DR. STAVICZKY Péter¹

Tárgyszavak: az állami támogatás fogalma, a vállalkozás fogalma, földcsere-ügylet, gazdasági tevékenység végzése, gazdasági tevékenység végzését kizáró nemzeti szabály, visszatéríttetés, piaci ár

Az állami támogatás nyújtásának az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalma és az állami támogatási jog hatálya kizárólag vállalkozásokra, azaz gazdasági tevékenységet végző entitásokra terjed ki. Így alapvető kérdés, hogy egy adott állami intézkedés kedvezményezettjei az uniós jog alapján vállalkozásnak minősülnek-e vagy sem, hiszen ennek messzemenő következményei vannak.

A vállalkozás fogalma ugyanakkor a joggyakorlat által kidolgozott², amelyet az európai bíróságok ítéletei alakítanak. Emiatt időről-időre érdemes a vállalkozás fogalmával foglalkozó ítéleteket áttekinteni.

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében, legutóbb 2023-ban hozott olyan ítéletet³, amely a vállalkozás fogalmának egyes aspektusait tisztázza.

Az Európai Bizottság határozata és a nemzeti bíróság előtti eljárás

Az ügy előzménye, hogy az Európai Bizottság (Bizottság) 2014-ben arra a következtetésre jutott⁴, hogy a bolgár állam által egyes jogalanyokkal végrehajtott erdőcsere-ügyletek nem minden esetben valósultak meg piaci áron. Így az állammal kötött csereügyletben résztvevők állami forrásból származó előnyben részesültek, és az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmi elemek teljesülése esetén a támogatás kedvezményezettjeinek minősülnek. A Bizottság azt is megállapította, hogy a csereügyletek egyes kedvezményezettjei nem végeztek gazdasági

¹ A szerző Magyarország brüsszeli Állandó Képviselőtétének munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos álláspontjának.

² A fogalmat értelmező joggyakorlat összefoglalását lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (HL C 262., 2016.7.19., 1–50. o.) 2. fejezetében.

³ A C-325/22. sz. TS és HI kontra Ministar na zemedelieto, hranite i gorite ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:793.

⁴ A Bizottság (EU) 2015/456 határozata (2014. szeptember 5.) a Bolgár Köztársaság által az erdőterület-cserékkel kapcsolatban végrehajtott SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) és SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) állami támogatási programról, HL L 80., 2015.3.25, p. 100–127.

tevékenységet⁵, ezért a Bizottság ezen entitások tekintetében nem kötelezte Bulgáriát az általa a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített⁶ támogatás visszatéríttetésére. Vagyis a Bizottság a visszatéríttetést csak a joggyakorlat alapján vállalkozásnak minősülő kedvezményezettek tekintetében rendelte el.

TS magánszemély 2008-ban erdőterület cseréjére irányuló szerződést kötött a bolgár nemzeti erdészeti hatósággal. Az ügylet lebonyolítását követően a megszerzett területeket átruházta az általa vezetett és részben tulajdonában álló HI társaságra. TS már a földcsere-ügylet időpontjában is résztulajdonosa volt HI-nek. A csereügylet idején hatályos bolgár jogszabályok lehetőséget biztosítottak arra, hogy a cserét követően a tulajdonosok a földterület hasznosítási célja megváltoztatását kérelmezzék, azaz a területet – a védett erdőállományból való kiemelésével – építésre alkalmas területre módosítsák.

A Bíróság ítéletében írtak szerint „HI szállodai, vendéglátói, erdőüzemeltetési, fafeldolgozási és árukereskedelmi tevékenységet végez. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat azt is tartalmazta, hogy HI az így megszerzett bizonyos ingatlanokon szállodakomplexumot kívánt építeni, és e célból 2009 augusztusában kérte az illetékes hatóságoktól a rendeltetés megváltoztatását”⁷. A vonatkozó bolgár jogszabályok – szintén 2009-es – módosítása következtében viszont az államtól megszerzett ingatlanok rendeltetési módját nem lehetett módosítani.

A Bizottság határozatának végrehajtása keretében a bolgár hatóságok megállapították, hogy TS és HI egyetemlegesen voltak kötelesek visszatéríteni a cseréből eredő támogatást és annak kamatait, összesen kb. 224 700 euró értékben.

TS és HI keresetet nyújtott be e határozat ellen a várnai közigazgatási bírósághoz, amelyben vitatták, egyrészt, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vállalkozásnak minősíthetők, másrészt a visszafizetendő összeget. Az első jogalapjuk tekintetében arra hivatkoztak, hogy az erdőcsere-ügylet keretében megszerzett ingatlanokat végül nem gazdasági célra használták, ezért nem minősülnek vállalkozásnak.

⁵ A Bizottsági határozat vonatkozó preambulumbekendései:

„(125) A jelen esetben azonban bevezetésként azt is figyelembe szükséges venni, hogy a csereügyletek esetleges kedvezményezettjei a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett vállalkozásnak minősülnek-e. Erre azért van szükség, mert a rendelkezés szövege szerint az állami támogatásra vonatkozó szabályok csak akkor alkalmazandók, ha a támogatás kedvezményezettje vállalkozás. [...]

(127) Ezt szem előtt tartva megjegyzendő, hogy a vitatott csereügyletek egyes kedvezményezettjei nem végeztek gazdasági tevékenységeket az elcserélt erdőterületekkel a vizsgált időszak alatt és jelenleg sem végeznek ilyen tevékenységeket. Ennek következtében ezen kedvezményezettek nem minősülnek a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett vállalkozásoknak, így a bolgár állammal általuk lebonyolított csereügyletek állami támogatás nélküli ügyleteknek tekintendők.

(128) Következésképpen ezen határozat hátralévő része a vitatott csereügyleteknek a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vállalkozásnak minősülő kedvezményezettjeire vonatkozik.”

⁶ A Bizottság határozata alapján a visszatéríttetést nem kellett elrendelni az uniós jog alapján utólag összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások, illetve a csekély összegű támogatásnak minősített kedvezmények esetében.

⁷ Az ítélet 18. pontja.

A nemzeti bíróság nem tudta azt eldönteni, hogy a bizottsági határozatban is említettekre tekintettel a vállalkozásként való minősítés függ-e a támogatásnak minősített ingatlancsere során megszerzett erdőterületek hasznosításától, ezért előzetes döntéshozatali eljárásban az alábbi két kérdést tette fel a vállalkozás fogalmának értelmezése céljából.

„1) Ki van-e zárva a »vállalkozás« fogalmából a csereszerződés útján jogellenesen nyújtott olyan állami támogatás kedvezményezettje, amelynek révén e kedvezményezett ingatlanokat kapott erdőterületen (magánjogi állami tulajdon), ha az említett kedvezményezett az érintett piacon áruk és szolgáltatások kínálásában megnyilvánuló gazdasági tevékenységet végez az éves mérlegek szerint, a [2014. szeptember 5-i] bizottsági határozat (127) preambulumbekzdése szerint azonban nem végez közvetlen vagy közvetett gazdasági tevékenységet a csere révén szerzett ingatlanokon, mert a nemzeti jog objektív tilalmat ír elő, amely megakadályozza abban, hogy módosítsa az ingatlan kijelölt rendeltetését, és beépítse vagy értékesítse az erdőállományból kivett ingatlant?

2) Úgy kell-e értelmezni és alkalmazni az EUMSZ 107. cikkben foglalt rendelkezést, hogy a »vállalkozás« minőség szempontjából és a »vállalkozásra« vonatkozó kritériumok alkalmazása során a jogellenesen kapott állami támogatás kedvezményezettjének kérelmezett és ténylegesen leírt, erdőterületen csere révén szerzett állami ingatlanon megvalósítandó és a beépítés révén kapott ingatlanok kivételére irányuló későbbi eljárás megindításának feltételét képező befektetési projektjét az előzetes egyeztetésre irányuló közigazgatási eljárás befejezett első szakaszáról gyűjtött adatokra is tekintettel jogilag releváns körülményként kell figyelembe venni annak elenére, hogy a befektetési projekt objektíve megvalósíthatatlanná vált a [Bolgár Köztársaság Nemzetgyűlése] által elrendelt moratórium és az ezt követően elfogadott jogszabályi rendelkezés miatt, amely kifejezetten tiltja az államtól szerzett ingatlanok kijelölt rendeltetésének módosítását és beépítését?”

A vállalkozás fogalom értelmezésére irányuló fenti kérdések mellett a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban feltett harmadik kérdése a piaci ár meghatározásának módszerére irányult.

Az Európai Bíróság ítélete

Ítéletében a Bíróság elsőként összefoglalta az első kérdés tartalmát, miszerint a nemzeti bíróság arra vár választ, hogy a visszafizettetést elrendelő 2014-es „bizottsági határozatot úgy kell-e értelmezni, hogy csak azokat az e határozattal érintett erdőterületek cseréjére irányuló műveletek keretében ingatlanokat szerző személyeket kell az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásban részesülő vállalkozásoknak tekinteni, akik ezen ingatlanokat gazdasági tevékenység céljára használták”⁸.

⁸ Az ítélet 27. pontja.

Ezt követően a Bíróság pontosította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásnak nem tárgya annak megállapítása, hogy az uniós állami támogatási jog szempontjából TS vállalkozásnak minősül-e, illetve, hogy TS és HI egyetemlegesen kedvezményezettje-e a földcsere-ügyletnek.

Ezt követően a Bíróság emlékeztetett az állandó joggyakorlatra, miszerint a vállalkozás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalma kiterjed minden gazdasági tevékenységet végző jogalanyra, függetlenül azok jogállásától vagy finanszírozásuk módjától. Továbbá, a joggyakorlat alapján gazdasági tevékenységnek minősül bármely, adott piacon áruk vagy szolgáltatások nyújtása⁹.

A Bíróság szerint tehát az állami támogatási jog megközelítése a jogalany által végzett tevékenységen alapul, és „ebből egyáltalán nem következik, hogy az e rendelkezés értelmében vett „vállalkozásnak” való minősítés attól a körülménytől függene, hogy az érintett gazdasági tevékenység kapcsolatban áll-e olyan eszközökkel, amelyek megszerzése az említett rendelkezés értelmében vett állami támogatásnak minősül”¹⁰.

Ezt követően a Bíróság úgy érvelt, hogy mivel az állami támogatások joga az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt előzetes bejelentési rendszeren alapul, ami arra szolgál, hogy az Európai Bizottság csak olyan támogatásokat engedélyezzen, amelyek a belső piaccal összeegyeztethetők, ezen előzetes értékelésen alapuló rendszerrel ellentétes lenne, ha az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás fogalmát „olyan véletlenszerű és az érintett előny nyújtását követő körülmények bekövetkezésétől tegyék függővé, mint amilyen a megszerzett vagyon gazdasági célra történő használatában áll”¹¹.

A vállalkozás fogalmának értelmezését követően a Bíróság áttért a Bizottság határozatának értelmezésére, és utalt arra, hogy a Bizottság – anélkül, hogy pontosította volna a fogalmat¹² – csak a vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra korlátozta a határozat hatályát. Ugyanakkor a Bíróság azt kiemelte, hogy a Bizottság határozatának (127) preambulumbekkezdésében a csereügylettel „a vizsgált időszak alatt és jelenleg” gazdasági tevékenységet nem végző kedvezményezettek nevezte meg a vállalkozásokon kívül eső kedvezményezetteknek, akikre a visszafizetési kötelezettség nem terjed ki. Ez után azt is hangsúlyozta, hogy a Bizottság határozatának (126) és (128) preambulumbekkezdéseiben az „EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett” vállalkozásokra hivatkozik, és a gazdasági tevékenységet nem szűkítette erdőterületekre vonatkozó gazdasági tevékenységre¹³.

⁹ Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági közlemény 7-9. pontjai és az ott hivatkozott joggyakorlatot.

¹⁰ Az ítélet 30. pontja.

¹¹ Az ítélet 32. pontja.

¹² A Bizottság a határozat (126) preambulumbekkezdésében utalt a fogalom bírósági joggyakorlat által meghatározott tartalmára.

¹³ A bíróság szóhasználatával „anélkül, hogy e minősítést az ezen erdőterületekre vonatkozó gazdasági tevékenységhez kötötte volna”.

A Bíróság arra is rámutatott, hogy a Bizottság határozatának (171) preambulumbekzdésében is azon kedvezményezettek kizárását említi, akik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében nem minősülnek vállalkozásnak.

A Bíróság tehát elismerte, hogy a Bizottság szóhasználata többféle értelmezésnek is teret enged a tekintetben, hogy pontosan kik tekinthetők vállalkozásnak minősülő kedvezményezettnek, hiszen egy helyen az erdőterületekkel végzett gazdasági tevékenységet említi. Ugyanakkor azt is kiemelte, hogy „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha a másodlagos jog valamely szabályának szövege többféleképpen értelmezhető, azt az értelmezést kell előnyben részesíteni, amelynek alapján az adott rendelkezés összeegyeztethető a Szerződéssel, szemben azzal, amely az összeegyeztethetlenség megállapításához vezetne”¹⁴.

Így a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság határozatát, és különösen annak (127) preambulumbekzdését úgy kell értelmezni, hogy a visszatérített alól csak azok a jogalanyok vannak kizárva, amelyek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint nem minősülnek vállalkozásnak. „Következésképpen e preambulumbekzdés nem alapozhatja meg az említett határozat olyan értelmezését, amelyből az következne, hogy kizárólag az ugyanezen határozat által érintett ingatlanokkal összefüggő gazdasági tevékenységet folytató jogalanyok tekinthetők az e rendelkezés értelmében vett állami támogatásban részesülő vállalkozásoknak”¹⁵.

A Bíróság így a várnai közigazgatási bíróság első kérdésére azt a választ adta, hogy a 2014-es „bizottsági határozatot úgy kell értelmezni, hogy nem lehet úgy tekinteni, hogy csak azokat az e határozattal érintett erdőterületek cseréjére irányuló műveletek keretében ingatlanokat szerző személyeket kell az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásban részesülő vállalkozásoknak minősíteni, akik ezen ingatlanokat gazdasági tevékenység céljára használták.” Az ítélet alapján tehát TS és HI vállalkozásként való minősítése során nem vehető figyelembe a bolgár nemzeti jogban utóbb bekövetkezett változás, a megszerzett erdőterületek hasznosításának állami korlátozása.

A Bíróság ezt követően áttért az előterjesztő bíróság második kérdésére és megállapította, hogy azzal a nemzeti bíróság arra vár választ, hogy releváns-e a vállalkozás fogalmának megállapítása szempontjából az a körülmény, hogy „az a jogalany, amely a vitatott csere keretében erdőterületeket szerzett, ezen ingatlanokat gazdasági tevékenysége keretében kívánta felhasználni, de azt a nemzeti jog későbbi fejlődése megakadályozta”.

A Bíróság e kérdést az első válaszára visszautalva válaszolta meg, és kimondta, hogy mivel sem a Bizottság határozata, sem a joggyakorlat nem korlátozza a vállalkozás fogalmát azokra a szervezetekre, amelyek az államtól megszerzett erdőterületeket gazdasági célra kívánták használni, a második kérdésre nem szükséges válaszolni. Vagyis a Bíróság szerint ez a körülmény nem releváns a vállalkozás fogalmának értékelése során.

¹⁴ Lásd a C-547/14. sz. Philip Morris Brands és társai ügyben hozott ítélet, EU:C:2016:325, 70. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁵ Az ítélet 38. pontja.

A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban feltett harmadik kérdése a visszafizetendő támogatás összegének kiszámításához szükséges piaci ár meghatározásának módszerére irányult. Az erre adott válaszában a Bíróság megerősítette, hogy a visszatérítendő támogatás összegének meghatározása során alkalmazandó és a bolgár nemzeti jogban található módszer megfelel az uniós jog elvárásainak, feltéve, hogy az piaci árat eredményez és összeegyeztethető a Bizottság határozatában írtakkal. A piaci ár meghatározására a nemzeti jog több kritériumot is figyelembe vett. A módszer az értékelés tárgyát ingatlanokhoz hasonló jellemzőkkel rendelkező és azok közelében fekvő ingatlanokra vonatkozó, nyilvántartásba vett olyan ingatlanügyletek átlagárain alapult, amelyek esetében legalább az egyik fél kereskedő, és amelyeket az értékelést megelőző tizenkét hónapos időszakon belül kötöttek meg.

Értékelés

Az ítélet megerősíti a joggyakorlat eddigi megközelítését, miszerint az állami támogatás fogalma – és ebből következően az állami támogatás fogalmának alkotóelemei is – objektív¹⁶. Így a vállalkozás fogalma sem változhat meg attól a körülménytől, hogy egy adott vállalkozás mit tesz vagy nem tesz az állammal kötött jogügylet során szerzett eszközzel, ingatlannal.

A vállalkozás fogalmának vizsgálata során egyedül az releváns, hogy az adott jogalany, entitás a támogatási intézkedés időpontjában milyen tevékenységet vagy tevékenységeket folytat. Amennyiben gazdasági tevékenységet, áruk vagy szolgáltatások piacon való nyújtását végzi, úgy tevékenysége gazdasági jellegű, és az entitás vállalkozásnak minősül. Ebből következően, amennyiben az állammal folytatott ügylet során a piacon meg nem szerzhető előnyben részesül – amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének többi feltétele is teljesül –, akkor állami támogatásban részesül.

Vállalkozások már több alkalommal próbálták a Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített támogatás visszatérítését a támogatás nyújtását követő eseményekre vagy döntésekre hivatkozva elkerülni. A Bíróság mindaddig minden ilyen esetben elzárkózott ezeknek a nem objektív, illetve az állam döntésétől független eseményeknek vagy döntéseknek a figyelembevételétől¹⁷.

A Bíróságnak a jelen cikkben ismertetett ügyben hozott ítélete is pontosan ebbe az irányba mutat, elvágva ezzel olyan értelmezési irányokat, amelyek az állami támogatási jog és annak jogkövetkezményei megkerülését tennék lehetővé. Az ítélet annyiban is fontos eleme a joggyakorlatnak, hogy rámutat arra, a Bizottságnak pontosan kell fogalmaznia, amikor egy állami intézkedés kedvezményezettjei között el kívánja határolni a vállalkozásokat és a vállalkozásnak nem minősülő jogalanyokat. A bemutatott ítélet alapját is egy nem teljesen pontos, félreérthető megfogalmazás képezte, amibe a kedvezményezett megpróbált „belekapaszkodni” és a támogatási kötelezettségétől megszabadulni. Tekintettel arra, hogy az uniós bíróságok mindig az

¹⁶ A C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:757, 111. pontja.

¹⁷ Lásd pl. a C-164/15. P. és C-165/15. P. sz. Aer Lingus kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:990, 91-95. pontjait.

uniós jog hatékony érvényesülését (effet utile) biztosító értelmezés mellett teszik le a voksukat, nem meglepő, hogy az ítéletben a Bíróság az ismertetett értelmezést választotta.

AZ EU TAXONÓMIA RENDELETE – ATOMENERGIA ÉS FÖLDGÁZ NÉLKÜL NINCS ZÖLD ÁTMENET?

BALOGH Roland¹

Tárgyszavak: taxonómia rendelet, fenntartható fejlődés, atomenergia, földgáz, környezetvédelem, Párizsi Egyezmény, Zöld megállapodás, Greenpeace, Csehország

A 2023. január 1-jén életbe lépett szabályozás szerint mind a földgáz, mind pedig az atomenergia biztonságos és tiszta energiaforrás minősítést kapott, miután az Európai Parlament 2022. július 6-án kiadott közleményében² bejelentette, hogy a Taxonómia rendelet³ kiegészítése elleni indítványt elutasították. Az indítvány megakadályozta volna, hogy a fent említett két energiahordozó felhasználásával végzett bizonyos tevékenységek környezeti szempontból fenntarthatónak minősüljenek.

Jelen cikk célja, hogy bemutassa azokat a lényeges eseményeket és körülményeket, melyek eredményeként a Taxonómia rendeletben eredetileg nem szereplő atomenergia és földgáz végül bekerült azon támogatott ipari tevékenységek közé, amelyekről megállapítható, hogy a klímaváltozás hatásainak mérséklését hatékonyan és eredményesen segíthetik elő. A cikk bemutat továbbá egy olyan cseh intézkedést, amelynek folyamányaként a cseh kormány támogatást nyújt egy új nukleáris erőmű építéséhez és működtetéséhez.

A Taxonómia rendelet megszületésének előzményei

A Párizsi Megállapodás⁴

A világ vezetői úgy látták, hogy az éghajlatváltozás egy olyan globális fenyegetést jelent, amely ellen Földünk összes országának egymással együttműködve kell küzdenie. Ennek érdekében az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) 2015-ös klímaváltozási konferenciáján ambiciózus új célokat fogadtak el.

¹ A szerző az Andersen Zrt. munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Andersen Zrt. hivatalos álláspontjának.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4349

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 Rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (HL L 198/13, 2020. 06. 22)

⁴ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

A Párizsi Megállapodás a globális felmelegedés korlátozására irányuló cselekvési tervet tartalmaz, melynek főbb elemei a következők⁵:

- *hosszú távú célkitűzés* – a kormányok között megállapodás született abban, hogy a globális felszínközeli éves átlaghőmérséklet emelkedését az ipari forradalmat megelőző szinthez képest 2 °C alatt tartják, sőt törekednek és erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy az emelkedés mindössze 1,5 °C legyen;
- *hozzájárulások* – a párizsi konferencia előtt és alatt a részt vevő országok a kibocsátásuk csökkentését célzó átfogó nemzeti éghajlat-politikai cselekvési tervet [ún. nemzetileg meghatározott hozzájárulást (NDC)] terjesztettek elő;
- *ambíció* – a kormányok vállalták, hogy ötvenként közlést tesznek cselekvési terveiket, és minden egyes tervben a korábbinál lehetőleg ambiciózusabb célokat tűznek ki⁶;
- *átláthatóság* – az átláthatóság és a felügyelet jegyében az országok vállalták, hogy tájékoztatják egymást és a nyilvánosságot arról, hogy miként halad a kitűzött célok elérése;
- *szolidaritás* – az országok továbbra is hozzájárulnak majd az éghajlatváltozás elleni küzdelem finanszírozásához a sérülékeny helyzetű országokban⁷, mind a kibocsátások csökkentése, mind pedig az éghajlatváltozás hatásaival való megbirkózáshoz szükséges reziliencia kialakítása érdekében.

A megállapodás életbelépéséhez (a konferencia befejezése után) legalább az üvegházhatású gázok 55%-át kibocsátó 55 ország ratifikálására volt szükség. Ezen feltétel teljesülésével végül 2016. november 4-én lépett hatályba a Párizsi Megállapodás.

Az Európai Unió (EU) összes tagállama megerősítette a megállapodást, Magyarország ezt az elsők között tette meg, továbbá 2020 júniusában – így az egész EU-ban Svédország, Franciaország és Dánia mellett elsőként⁸ – törvénybe⁹ iktatta, hogy 2050-re eléri a teljes

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/climate-change/paris-agreement/>

⁶ A 2015 októberében készült jelentésben az akkor érvényben lévő klímapolitikák alapján 2100-ra átlagosan 3,6 °C-os hőmérséklet-emelkedést jósoltak az ipari forradalom előtti időkhöz képest, melyhez hozzáadva az országok által ugyanebben az évben vállalt klímavédelmi terveket, akkor még mindig átlagosan 2,7 °C emelkedés volt várható, ami továbbra is meghaladná a célként kitűzött 2 °C-ot. Az 5 év múlva, 2020 decemberében készült jelentés már jelentős javulást mutatott ebből a szempontból, az érvényben lévő klímavédelmi politikák alapján átlagosan 2,9 °C-os hőmérséklet-emelkedés volt várható 2100-ra és amennyiben pedig az összes hivatalosan benyújtott vállalás teljesül esély mutatkozik rá, hogy a század végére becsült melegedés “csupán” 2,1 °C legyen, ami már megközelíti a Párizsban kijelölt elsődleges hőmérsékleti határt.

⁷ Bár a megállapodás nem nevez meg konkrét sérülékeny országokat, de a szöveg olyan országcsoportokra utal, amelyek klímaváltozás által fenyegetettek, így a kis szigetállamok (pl.: Maldív-szigetek, Marshall-szigetek), a legkevésbé fejlett, alacsony jövedelmű országok (pl.: Szudán, Banglades, Etiópia), a klímaváltozásból fakadó aszályokkal, élelmezésbiztonsági kihívásokkal küzdő afrikai országok (pl.: Kenya, Nigéria, Szomália), vagy a szárazság és sivatagosodás által különösen érintett országok (pl.: Szíria, Csád, Niger).

⁸ <https://www.nsenergybusiness.com/news/countries-net-zero-emissions/>

⁹ A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény

klímasemlegességet, azaz legfeljebb csak annyi üvegházhatású gázt fog kibocsátani, mint amennyit elnyelnek erdőink, mezőink¹⁰. Ezen cél elérését szolgálja a szintén törvényi szintre emelt azon mérőföldkő, amely szerint 2030-ra hazánk teljes kibocsátása nem lehet magasabb az 1990. évi kibocsátások 40%-ánál¹¹.

Az európai zöld megállapodás¹²

Az Európai Bizottság 2019. december 11-én jelentette meg az európai zöld megállapodás című közleményét, melynek célja az éghajlat- és környezetvédelmi kihívások kezelése. A Párizsi Megállapodás és a közlemény között szoros kapcsolat áll fenn, mivel mindkettő célja a klímaváltozás elleni küzdelem és a fenntartható fejlődés támogatása, azonban eltérő módokon és szinten valósítják meg ezeket a célokat. Az európai zöld megállapodás céljainak megvalósítása érdekében az Európai Bizottság az alábbi nyolc szakpolitikai területen javasolt új intézkedéseket:

- *Az EU 2030-ra és 2050-re vonatkozó éghajlatvédelmi törekvéseinek fokozása*, melynek célja, hogy az EU 2030-ig legalább 55%-kal csökkentse nettó üvegházhatásúgáz kibocsátását, valamint 2050-re a tagállamok szintjén is klímasemlegessé váljon¹³.
- *Tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás*. Ennek megvalósításához három kulcsfontosságú elvet határoztak meg, ezek (i) az energiahatékonyság növelése, főleg megújuló energiatermelésen nyugvó hálózat kiépítése, (ii) biztonságos és megfizethető energiahálózat az unió egész területén, (iii) teljes mértékben integrált, az országok közt összekapcsolt digitális energiahálózat és közös energiapiac.
- *Az ipar mozgósítása a környezetbarát és körforgásos gazdaság érdekében*. Az Európai Bizottság által a zöld átállást elősegítő iparstratégia keretében támogatni kívánják a vállalkozásokat a korszerű belföldi és globális lehetőségek kiaknázása terén, illetve új piacokat kívánnak létrehozni a klímasemleges és körforgásos termékek számára¹⁴.
- *Energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés*, melynek elérése érdekében az EU a különböző energiaforrások áraival és beruházási támogatásokkal szeretné ösztönözni az épületek energiahatékonyabbá válását¹⁵.
- *A fenntartható és intelligens mobilitásra való átállás felgyorsítása*. Ezen célkitűzés keretében a legsürgetőbb feladat a közlekedésből származó üvegházhatású (ÜHG)-

¹⁰ A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 3. § (4) bekezdése

¹¹ A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 3. § (1) bekezdése

¹² A Bizottság közleménye – Az európai zöld megállapodás COM (2019) 640

¹³ Európai Bizottság – az Európai zöld megállapodás megvalósítása
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_21_3671

¹⁴ Európai Bizottság - A fenntartható ipar.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_19_6724.

¹⁵ Európai Bizottság - Építés és korszerűsítés.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_19_6725.

gázkibocsátás csökkentése. Ez megközelítőleg a teljes kibocsátás negyede, és folyamatosan növekszik¹⁶.

- *A termelőtől a fogyasztóig: méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása.* A célkitűzés arra irányul, hogy az európai élelmezés jó minőségű és tápláló legyen, az élelmiszerek a lehető legbiztonságosabb forrásból származzanak és lehetőleg a legminimálisabb hatást gyakorolják a környezetre. A termelőtől a fogyasztóig elv szerint az élelmezést lehetőleg helyi alapanyagokból és a legkevesebb veszteséggel kell megoldani¹⁷.
- *Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása,* melynek keretében kiemelt fontossággal szükséges kezelni bizonyos természetes élőhelyek emberi beavatkozás előtti állapotának visszaállítását.
- *Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés a toxikus anyagoktól mentes környezetért.* A polgárok és ökoszisztémák védelme érdekében a Bizottság szennyezőanyag-mentességi cselekvési tervet fogadott el a környezeti tényezők szennyezésének kiküszöbölése érdekében. A fókuszban a levegő-, a víz- és a talajszennyezés visszaszorítása áll¹⁸.

A fenti, átfogó területek a mindennapi élethez elengedhetetlen fontosságúak és a klímaváltozás által leginkább veszélyeztetett, a legjobban terhelt vagy a leginkább fejlesztésre szoruló területek. Összefoglalva megállapítható, hogy az európai zöld megállapodás az EU szintű válasz a Párizsi Megállapodás célkitűzéseire és olyan konkrét politikai, gazdasági és pénzügyi intézkedéseket tartalmaz, melyek célja, hogy az EU teljesítse nemzetközi klímavédelmi kötelezettségeit.

A Taxonómia Rendelet

Az európai zöld megállapodás támogatási és finanszírozási rendszerének kidolgozásához szükséges volt annak meghatározása, hogy milyen tevékenységeket tekint az EU zöldnek, vagyis környezetvédelmi szempontból fenntarthatónak. Egy egyértelmű és világos osztályozási rendszer kidolgozása és következetes alkalmazása ugyanis elengedhetetlen feltétele annak, hogy a

¹⁶ Európai Bizottság - A fenntartható mobilitás.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_19_6726

¹⁷ Európai Bizottság - A termelőtől a fogyasztóig.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_19_6727

¹⁸ Európai Bizottság - A szennyezés megszüntetése.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_19_6729

támogatások a valóban fenntartható gazdasági tevékenységek fejlesztését segítsék és megakadályozzák a különféle visszaéléseket, elsősorban az ún „zöldre mosás”¹⁹ vagy „zöldre fényezés”²⁰ gyakorlatát.

A Taxonómia Rendelet 2020. július 12. óta hatályos és hat specifikus környezeti célkitűzést²¹ határoz meg, amelyekhez egy gazdasági tevékenységnek jelentősen hozzá kell járulnia ahhoz, hogy fenntarthatónak minősüljön. Ezen környezeti célok az alábbiak:

- *Éghajlatváltozás mérséklése*, mely az ipar negatív hatásainak csökkentését jelenti, továbbá jelentősen hozzá kell járulnia az üvegházhatású gázkibocsátás olyan szintű stabilizálásához, amellyel elkerülhető vagy csökkenthető az üvegházhatású gázok kibocsátása, illetve előmozdítható azok eltávolítása a légkörből. Ilyen tevékenységnek minősül például a megújuló energia előállítása, továbbítása, tárolása, elosztása vagy felhasználása olyan innovatív technológiák felhasználásával, amelyek jelentős jövőbeni megtakarításokat rejthetnek, illetve a hálózat szükséges megerősítésével vagy bővítésével járnak²².
- *Éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás*. Egy gazdasági tevékenység jelentősen hozzájárul az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz, ha ez a tevékenység olyan alkalmazkodási megoldásokat tartalmaz, amelyek (i) vagy lényegesen csökkentik a jelenlegi éghajlat és a várható jövőbeli éghajlat e gazdasági tevékenységre gyakorolt káros hatásának kockázatát; vagy (ii) lényegesen csökkentik ezt a kedvezőtlen hatást annak megnövekedett kockázata nélkül, hogy az emberekre, a természetre vagy az eszközökre nézve káros hatással bírna; vagy (iii) olyan alkalmazkodási megoldásokat kínálnak, amelyek lehetővé teszik az ilyen tevékenységet²³.
- *Vizek és tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme*. Egy gazdasági tevékenység akkor járul hozzá lényeges mértékben a víz és a tengeri erőforrások fenntartható használatához és védelméhez, ha ez a tevékenység vagy (i) a víztestek, köztük a felszíni és a felszín alatti víztestek jó állapotának elérését eredményezi, vagy (ii) megakadályozza a jó minőségű víztestek romlását, vagy (iii) jelentősen hozzájárul

¹⁹ A zöldre festés („greenwashing”) olyan konkrétumokat vagy általánosságokat állít, sugall vagy hallgat el a termék, vállalkozás vagy kezdeményezés, környezeti előnyeiről vagy környezeti hatásáról, a terméken képi vagy szöveges kommunikációban vagy ezekhez kapcsolódóan (pl. hirdetésben), amelyek alkalmasak vásárlói, befektetői vagy egyéb érintetti (pl. munkavállalói) döntések befolyásolására, de amelyeket független és igazolható, fogyasztók számára nyilvánosan, közérthetően, egyszerűen hozzáférhető módon nem támaszt alá.

²⁰ Egyes vállalatok annak érdekében, hogy elérjék a kitűzött környezeti, társadalmi és a kormányok által megszabott célokat, könnyen teljesíthető, jól dokumentálható, de fundamentális változásokat nem hozó lépéseket tettek, miközben nem csökkentették a profitjukat, vagy rentábilisak tudtak maradni, egyszerűen zöldre fényezték („green sheen”) magukat és termékeiket.

²¹ Taxonómia Rendelet 9. cikk

²² Taxonómia Rendelet 10. cikk

²³ Taxonómia Rendelet 11. cikk

a tengervizek jó környezeti állapotának eléréséhez, vagy (iv) megakadályozza a már jó környezeti állapotú tengervizek romlását²⁴.

- *A körforgásos gazdaságra való átállás.* Egy gazdasági tevékenység több módon is lényegesen hozzájárulhat a körkörös gazdaságra való áttérés környezeti célkitűzéséhez, így például (i) növelheti a termékek tartósságát, javíthatóságát, frissíthetőségét vagy újra felhasználhatóságát, vagy (ii) csökkentheti az erőforrások felhasználását az anyagok megfelelő tervezésével és megválasztásával, (iii) meghosszabbíthatja a termékek használatát, többek között újrahaznát, a hosszú élettartamot célzó kialakítás, a rendeltetés módosítása, szétszerelés, újragyártás, fejlesztés és javítás, valamint termékmegosztás révén, (iv) megelőzi vagy csökkenti a hulladékkeletkezést, beleértve az ásványi nyersanyagok kitermeléséből származó hulladék, valamint az építési és bontási tevékenységekből származó hulladék keletkezését is, (v) növeli a hulladékok újrahaznátatra és újrafeldolgozásra történő előkészítését²⁵.
- *A szennyezés megelőzése és csökkentése.* Egy gazdasági tevékenység akkor tekinthető úgy, hogy lényegesen hozzájárul a szennyezés megelőzéséhez és csökkentéséhez, ha az megakadályozza – vagy ha ez nem megvalósítható – csökkenti az üvegházhatású gázoktól eltérő levegőbe, vízbe vagy földbe történő szennyezőanyag-kibocsátást. Továbbá, szintén lényeges hozzájárulás ehhez a célkitűzéshez, ha a tevékenység javítja a levegő, a víz vagy a talaj minőségét azokon a területeken, ahol az adott gazdasági tevékenység zajlik, ugyanakkor minimalizálja az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásokat vagy azok kockázatát, és vegyi anyagok előállítás, felhasználása vagy ártalmatlanítása során megelőzi vagy minimalizálja az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásokat²⁶.
- *A biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása.* Egy gazdasági tevékenység ezen célkitűzés eléréséhez hozzájárulhat többek között (i) a természet és a biológiai sokféleség megőrzése révén, beleértve a természetes és természetközeli élőhelyek és a fajok kedvező védettségi helyzetének elérését, vagy a romlásuk megelőzését, (ii) a fenntartható földhasználat és területgazdálkodás révén, beleértve a talaj biológiai sokféleségének megfelelő védelmét, (iii) a fenntartható mezőgazdasági gyakorlatok és erdőgazdálkodás révén²⁷.

A rendelet az alábbiak szerint meghatározza azokat a kritériumokat²⁸ (ezeket mind az EU-nak, mind pedig a tagállamoknak alkalmazniuk kell), melyek annak eldöntésére szolgálnak, hogy egy gazdasági tevékenység környezeti szempontból fenntartható, azaz taxonómia-konform-e:

²⁴ Taxonómia Rendelet 12. cikk

²⁵ Taxonómia Rendelet 13. cikk

²⁶ Taxonómia Rendelet 14. cikk

²⁷ Taxonómia Rendelet 15. cikk

²⁸ Taxonómia Rendelet 3. cikk

- A gazdasági tevékenység lényegesen hozzájárul a rendeletben meghatározott egy vagy több környezeti célkitűzéshez.
- A gazdasági tevékenység nem sérti jelentősen egyik környezeti célkitűzést sem.
- A gazdasági tevékenységet a rendeletben megállapított minimális biztosítékokkal összhangban végzik.
- A gazdasági tevékenység megfelel az Európai Bizottság által a rendelettel összhangban megállapított technikai vizsgálati kritériumoknak.

A taxonómia kialakításának egyik fontos lépéseként a Bizottság 2018 júniusában létrehozta a fenntartható finanszírozással foglalkozó technikai szakértői csoportot (TEG)²⁹, melynek tagjai a civil társadalom, a tudományos élet, az üzleti élet és a pénzügyi ágazat képviselőiből kerültek ki, kiegészülve az uniós és nemzetközi közintézmények további tagjaival és megfigyelőivel³⁰.

A TEG feladata az volt, hogy dolgozzon ki ajánlásokat és állítson össze javaslatokat arra vonatkozóan, hogy milyen technikai vizsgálati kritériumokat szükséges alkalmazni az olyan gazdasági tevékenységekre tekintettel, amelyek jelentősen hozzá tudnak járulni az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz való alkalmazkodáshoz, ugyanakkor nem okozzák a négy másik környezetvédelmi célkitűzés (a víz és a tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme, a körforgásos gazdaságra való átállás, a környezetszennyezés megelőzése, valamint a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása) jelentős károsodását.

A TEG a fenntarthatósági elemzések szerves részének tekinthető ún. „*jelentős károkozás elkerülése*”³¹ elemzést alkalmazva biztosította, hogy a technikai vizsgálati kritériumok ne eredményezzék olyan gazdasági tevékenység elősegítését, ami a taxonómia valamelyik környezeti célkitűzésének teljesítését veszélyezteti. A TEG által elvégzett módszertan lényege abban áll, hogy amennyiben megállapítják, hogy egy tevékenység potenciális veszélyt jelenthet valamelyik környezeti célkitűzés teljesítésére, akkor szükséges azonosítani azokat az eljárásokat és feltételeket, amelyekkel ez a potenciális veszély kellő mértékben mérsékelhető. Ha viszont ilyen eljárások és feltételek nem léteznek egy adott tevékenységre, akkor ez a gazdasági tevékenység nem kerülhet be a taxonómiába.

A TEG megállapításait tartalmazó jelentés³² 2020 márciusában jelent meg, melyhez készült egy technikai melléklet³³ is, ami tartalmazza a klímaváltozás mérsékléséhez és az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodáshoz számottevően hozzájárulni képes gazdasági tevékenységekre vonatkozó technikai vizsgálati kritériumok táblázatait és nemzetgazdasági áganként azonosítja,

²⁹ „Technical Expert Group on Sustainable Finance” testület (röviden TEG)

³⁰ https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/sustainable-finance-teg-members_en.pdf

³¹ „Do No Significant Harm”, röviden DNSH assessment

³² https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-03/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf

³³ https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-03/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy-annexes_en.pdf

hogy különböző, meghatározott indikátorok és mutatószámok alapján egy adott gazdasági tevékenység mikor tekinthető környezetbarátnak, fenntarthatónak, azaz „zöldnek”.

A melléklet fogalomrendszere kialakításának célja, hogy segítse a piaci szereplőket a zöld finanszírozáshoz történő hozzájutásban, és így a Rendelet az alacsony karbonkibocsátású ágazatok elterjedését támogatja, elősegítve a gazdasági szereplők „zöldülését” az átálláshoz szükséges beruházások megvalósításának támogatásán keresztül.

Az atomenergia és a földgáz megítélése a Taxonómia rendelet szempontjából

A TEG jelentése mind az atomenergia, mind pedig a földgáz esetében hangsúlyozta, hogy ezek nem tekinthetők ideális megoldásnak a zöld átállás szempontjából és inkább átmeneti megoldásként szolgálhatnak, amíg a megújuló energiák teljes mértékben át nem veszik a szerepüket.

A TEG a földgázt nem tekintette fenntarthatónak, mivel az továbbra is jelentős mértékben hozzájárul a szén-dioxid és más üvegházhatású gázok kibocsátásához. Ugyanakkor abban egyetértettek, hogy azzal, hogy a földgáz az alacsonyabb kibocsátású fosszilis tüzelőanyagok közé tartozik átmeneti energiaforrásként fontos szerepet játszhat az energiarendszerek szén-dioxid-mentesítésében, különösen azon régiókban, ahol a megújuló energiaforrások nem elérhetőek. A TEG szerint azonban a földgáznak szigorú feltételek mellett kell megfelelnie ahhoz, hogy hozzájárulhasson a klímaváltozás mérsékléséhez, például a kibocsátások jelentős csökkentésével és a fosszilis energiahordozók fokozatos kiváltásával.

Az atomenergia tekintetében a TEG jelentése szintén megosztott volt. Bár az atomenergia alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiaforrás, ami előnyt jelent a klímaváltozás mérséklése szempontjából, komoly aggályok merültek fel a nukleáris hulladék kezelésével és a nukleáris balesetek kockázatával kapcsolatban. A TEG ezért nem foglalt egyértelműen állást abban, hogy az atomenergia fenntarthatónak minősíthető-e, hanem javasolta, hogy készüljenek további kutatások és részletesebb elemzések egy, az atomenergiában és annak környezeti hatásaiban kellően jártas szakértői csoport bevonásával annak eldöntésére, hogy az atomenergia hosszú távon összhangban van-e a fenntarthatósági célokkal.

Ami a számokat illeti, az Eurostat közleménye³⁴ szerint 2020-ban a 13 nukleáris villamosenergia-termeléssel rendelkező uniós tagállam összesen 683 512 gigawattóra (GWh) nukleáris villamos energiát termelt, ami az EU teljes villamosenergia-termelésének közel 25%-át teszi ki.

Az EU legnagyobb atomenergia-termelője Franciaország volt, ezt követi Németország, Spanyolország és Svédország. Ez a négy ország együttesen az EU nukleáris létesítményeiben termelt villamos energia teljes mennyiségének több mint háromnegyedét adta. 2020 elején az EU-ban összesen 109 atomreaktor működött.

A 2024. év elején kiadott újabb jelentés³⁵ szerint az atomenergia-termelés 2022-ben visszaesett, ami azt jelentette, hogy az összesen termelt 609 255 GWh nukleáris villamos energia a legalacsonyabb szint az 1990-től kezdődő időszakban, amely az első olyan év, amelyre vonatkozóan

³⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220111-1?etrans=hu>

³⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240112-1?etrans=hu>

valamennyi uniós országra vonatkozóan összehasonlítható adatok állnak rendelkezésre. A csökkenés nagyrészt az EU legnagyobb atomenergia-termelőjének, Franciaországnak a reaktorkarbantartására és -javítására vezethető vissza, továbbá arra, hogy Németország három reaktorát véglegesen leállította, felére csökkentve az atomenergia-termelését.

2020 közepén a Bizottság a Közös Kutatóintézetet (JRC)³⁶ bízta meg a TEG által kért átfogó DNSH értékelés elvégzésére és kérte elemezni az atomenergiára épülő villamosenergia-termelés teljes életciklusának összes fázisában potenciálisan fellépő környezeti hatásokat, valamint azon tények bemutatását, amelyek segítik az atomenergia létező – főleg környezeti – problémáinak tudományos tényeken alapuló értékelését.

A JRC által elvégzett munka eredményeként a tanulmány végleges verzióját³⁷ 2021 márciusában hozták nyilvánosságra. JRC tanulmány két nagyobb kötetből és hat mellékletből áll. Az „A” kötet az atomenergia DNSH értékelésének összegzését tartalmazza, míg a „B” kötet a radioaktív hulladékok hosszú távú kezelésének és végleges elhelyezésének helyzetét és lehetőségeit tárgyalja.

A JRC az „A” kötet keretében elvégezte az atomenergiára vonatkozó életciklus elemzést, melynek keretében összevetette az atomenergia környezeti hatásait a többi villamosenergia-termelő technológiával, vagyis az olajra, földgázra, szénre, vízenergiára, valamint a különféle megújulóakra épülő termeléssel. Az összehasonlítás eredményeként tett fő következtetések a következők voltak:

- a teljes atomenergia életciklusra jellemző üvegházhatású gázkibocsátás közel van a vízenergiára és a szélenergiára jellemző értékekhez,
- az atomenergia nitrogén oxidok, kén dioxid és por kibocsátásai a napelemekre és a szélenergiára jellemző értékek körül vannak,
- az egyéb kibocsátási kategóriák (pl. potenciális hatások a bioszférára) értékei is a napelemekre és a szélenergiára jellemző értékek közelében vannak.

Megállapították tehát, hogyha az atomenergia emberi egészségre és környezetre gyakorolt nem-radioaktív hatásait veszik figyelembe, akkor azok megközelítőleg megegyeznek a vízenergiára és az egyéb megújulóakra jellemző értékekkel.

A JRC tanulmány továbbá az atomenergia-életciklus egyes fázisainak hatásait is elemezte a taxonómia DNSH követelményeinek tükrében és megállapította, hogy az atomenergia (és a kapcsolódó nukleáris üzemanyagciklus) nem veszélyezteti a taxonómia célkitűzéseit, ha az összes kapcsolódó ipari tevékenység során teljesülnek a vonatkozó technikai vizsgálati kritériumok.

³⁶ A Közös Kutatóközpont (angolul: Joint Research Centre, röviden: JRC) az Európai Bizottság tudományos kutatóintézeteként működő egyik főigazgatósága, amely az innovációért, kutatásért, kultúráért, oktatásért és ifjúságügyért felelős európai biztos irányítása alatt áll és fő feladata, hogy az általa elvégzett kutatásokkal független, tudományos tanácsadást és támogatást nyújtson az Európai Unió politikájához.

³⁷ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125953>

Az elemzéseket figyelembe véve az is megalapozottan kijelenthető, hogy az emberi egészség és a környezet tekintetében az atomenergia nem okoz jelentősebb károkat, mint azok a villamosenergia-termelési technológiák, amelyeket a taxonómia már eleve tartalmaz.

A nyilvánosságra hozott JRC tanulmányra számtalan reakció és vélemény érkezett, melyeket alapvetően az alábbi, három csoportba lehet sorolni:

- A zöld civil szervezetek megkérdőjelezték mind a JRC függetlenségét mind pedig az elkészült riport szerzőinek pártatlanságát, ennek okán követelték a riport javaslatainak figyelmen kívül hagyását.
- Az atomenergiát támogató szervezetek lelkesen fogadták a riport következtetéseit és az atomenergia taxonómiába történő gyors beemelése mellett kampányoltak.
- A mérvadó semleges szervezetek pozitív fejleményként értékelték, hogy „az EU végre visszatért a tudományon és tényeken alapuló döntéshozatali folyamathoz”³⁸.

A Bizottság kiegészítő rendelete

A fentiek után a Bizottság 2021 áprilisában bejelentette, hogy 2021 végéig egy felhatalmazáson alapuló kiegészítő rendeletet³⁹ fog beterjeszteni a Taxonómia Rendelethez, ami az atomenergia mellett a földgázt is tartalmazni fogja. Erre végül 2022 januárjában került sor, majd 2022 március elején jelent meg az EU hivatalos közlönyében⁴⁰ és kiegészíti a Taxonómia Rendeletet azokkal a technikai vizsgálati kritériumokkal, amelyek bizonyos földgázt vagy atomenergiát használó villamosenergia-termelési tevékenységeket szabályoznak.

A JRC jelentéshez képest a kiegészítő rendelet az alábbi főbb pontokban tért el:

- Az atomenergia-életciklusfázisok közül lényegében csak az atomerőmű üzemeltetése szerepel benne. Ezt a dokumentum kettéválasztotta és külön kezelte az „új atomerőművek építése és üzemeltetése”, ill. az „atomerőművek üzemidejének meghosszabbítása” tevékenységeket.
- A nukleáris üzemanyagciklussal összefüggő tevékenységek (pl. uránbányászat) egyike sem került be a taxonómiába.
- Az EU-n kívüli atomenergia beruházásokra nem vonatkozik a kiegészítő rendelet.

³⁸ Végh János: Az EU zöld taxonómia és az atomenergia (Nukleon, XVI. évfolyam (2023) 250. szám, 6. oldal)

https://nuklearis.hu/sites/default/files/nukleon/16_1_250_Vegh.pdf

³⁹ Complementary Delegated Act, vagy röviden CDA

⁴⁰ A Bizottság (EU) 2022/1214 felhatalmazáson alapuló rendelete (2022. március 9.) az (EU) 2021/2139 felhatalmazáson alapuló rendeletnek egyes energiaágazatbeli gazdasági tevékenységek tekintetében, valamint az (EU) 2021/2178 felhatalmazáson alapuló rendeletnek az ezekre a gazdasági tevékenységekre vonatkozó különös közzétételek tekintetében történő módosításáról (HL 188/1., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1214>)

- Az atomenergiát csak ún. átmeneti tevékenységként ismerték el, ezt hangsúlyozva két határidő is bekerült a kiegészítő rendeletbe, így új atomerőműveknél az építési engedélyt legkésőbb 2045-ig meg kell szerezni, míg létező atomerőműveknél az üzemidő-hosszabbítási engedélyt legkésőbb 2040-ig kell a hatáskörrel rendelkező nukleáris hatóságnak kiadnia.
- Előírás az is, hogy a támogatott atomenergia-projekteknek már induláskor rendelkezniük kell olyan részletes tervvel, mely biztosítja, hogy a nagy aktivitású radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére szolgáló létesítmény 2050-re üzemképes legyen⁴¹.

A kiegészítő rendelet a fentiekén túl kiterjed néhány olyan, földgázzal kapcsolatos tevékenységekre, amelyek átmeneti tevékenységként és egyedi feltételek mellett szerepet játszhatnak abban, hogy egyes régiók számára könnyebb legyen a legszennyezőbb szilárd fosszilis energiaforrásokról, például a szénről a megújuló forrásokból származó energiára történő átállás. Ilyen tevékenységek az alábbiak:

- villamosenergia-termelés gáznemű fosszilis tüzelőanyagokból,
- hőenergia/hűtési energia és villamos energia nagy hatásfokú kapcsolt előállítás fosszilis gáznemű tüzelőanyagokból,
- hőenergia/hűtési energia előállítás fosszilis gáznemű tüzelőanyagokból hatékony távfűtési és távhűtési rendszerben.

Valamennyi, fenti gázzal kapcsolatos tevékenységnek meg kell felelnie az alábbi kibocsátási küszöbértékek egyikének:

- a teljes életciklusra számított kibocsátás 100 g CO₂-egyenérték/kWh alatt van, vagy
- 2030-ig (az építési engedély jóváhagyásának időpontja) és amennyiben megújuló energiaforrások nem állnak rendelkezésre kellő mértékben, a közvetlen kibocsátás 270 g CO₂-egyenérték/kWh alatt van, vagy a villamosenergia-termelési tevékenység esetében az éves közvetlen üvegházhatásúgáz-kibocsátás egy 20 éves időszakban nem haladhatja meg a létesítmény kapacitásának 550 kg CO₂-egyenérték/kW-os átlagát. Ebben az esetben a tevékenység több együttes feltételnek kell, hogy megfeleljen: például szilárd vagy folyékony fosszilis tüzelőanyagokat használó létesítményt vált fel, biztosítja a megújuló vagy karbonszegény gázokra való teljes átállást 2035-ig, valamint megtörténik a feltételeknek való megfelelés rendszeres és független ellenőrzése⁴².

A Bizottság kiegészítő rendeletének elfogadása és utóélete

A kiegészítő rendelet vétőjára négy hónap állt az Európai Parlament és az Európai Tanács rendelkezésére. Tekintettel azonban arra, hogy hétnél jóval több tagállam támogatta az atomenergia és a földgáz alkalmazását (az Európai Tanács vétőjához pedig a 27 tagállam közül legalább 20-

⁴¹ Végh János: Az EU zöld taxonómia és az atomenergia (Nukleon, XVI. évfolyam (2023) 250. szám, 8. oldal)

⁴² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/qanda_22_712

nak kellett volna elleneznie a tervezetet), vétóra nem került sor. Az elfogadásról a végső döntés 2022. július 6-án született meg, ekkor szavazott az Európai Parlament a Taxonómia Rendelet kiegészítéséről. A szavazás során 33 tartózkodás mellett 278 EP képviselő támogatta az atomenergia és a földgáz kizárását a taxonómiából, míg 328 képviselő ellenezte a kiegészítést elutasító indítványt. A javaslat megvívásához 353 képviselő abszolút többségére lett volna szükség⁴³. Ennek eredményeként a kiegészítő rendelet 2023. január 1-én hatályba lépett, vagyis az EU zöld taxonómia ekkortól kezdve tartalmazza az atomenergiát és a földgázt.

Ezzel azonban nem záródott le teljes mértékben a folyamat, ugyanis eközben nyolc Greenpeace-szervezet (Németországból, Franciaországból, Spanyolországból, Olaszországból, Belgiumból, Luxemburgból, Közép- és Kelet-Európából, valamint a Greenpeace Európai Egyesége) 2022. szeptember 9-én arra kérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a földgáz és az atomenergia taxonómiába való felvételéről szóló határozatát. A Bizottság 2023. február 8-án adott részletes választ a Greenpeace beadványára, amiben elutasította ezt a kérést, melynek következtében a fenti szervezetek az Európai Bírósághoz fordultak és kérték, hogy semmisítse meg a Bizottság 2023. februári határozatát és nyilvánítsa érvénytelennek a fosszilis gáz és az atomenergia felvételét az uniós taxonómiába⁴⁴.

A per⁴⁵ jelenleg is folyamatban van, és figyelemmel a leterhelt Európai Bíróság átlagos határozathozatali idejére nem várható, hogy az ügyben 2025 előtt döntés születik.

Egy új cseh atomerőmű támogatása

A Bizottság által 2024. április 30-án közzétett sajtóközlemény⁴⁶ szerint Csehország megkapta a Bizottság jóváhagyását arra vonatkozóan, hogy a cseh kormány támogatást nyújtson egy új nukleáris erőmű építéséhez és működtetéséhez.

Csehország 2022 márciusában – még az atomenergia uniós taxonómiába történő felvétele előtt – jelezte a Bizottságnak a Dukovany településen, egy már szintén ott működő erőmű mellett építendő, új atomerőmű tervét. A tervek szerint az erőmű 2036-ban kezdi meg a próba- és két évvel később a teljes üzemet, melynek eredményeként 1200 megawattnyi áram előállítására válik képessé. Az élettartama hatvan év lenne, vagyis 2096-ig működhet a beruházás.

Csehország jelenleg hat atomreaktorral rendelkezik, amelyek az ország villamos energiájának mintegy harmadát termelik. Az első kereskedelmi célú atomreaktor 1985-ben kezdte meg működését, elmondható, hogy Csehország, mint a közép-európai régió egyik iparosodott országa elkötelezettsége az atomenergia jövője iránt erős, a nukleáris energiát fontos eszközként kezeli

⁴³ <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220701IPR34365/a-foldgaz-es-az-atomenergia-be-kerulhet-az-unios-taxonomiaba-dontott-a-parlament>

⁴⁴ <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46630/greenpeace-files-lawsuit-against-the-european-commission-to-end-gas-and-nuclear-greenwashing/>

⁴⁵ 2023. április 18-án benyújtott kereset – Greenpeace és társai kontra Bizottság (T-214/23. sz. ügy, HL C 235/46, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62023TN0214>)

⁴⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2366

a hosszú távú energiabiztonság és a klímasemlegességi célok elérése érdekében⁴⁷. A taxonómia rendeletnek az atomenergia iránti elismerése pedig lehetőséget nyújt Csehországnak, hogy az új atomerőmű beruházása megfeleljen az EU fenntarthatósági kritériumainak, és hozzájáruljon a Párizsi Megállapodás céljainak eléréséhez.

Az ország atomerőműveinek kizárólagos üzemeltetője a CEZ a.s, mely egy 70%-ban állami tulajdonban lévő társaság és a legnagyobb közműszolgáltatónak tekinthető Közép- és Kelet-Európában. Csehország három különböző módon támogatná az új erőmű építését. Egyrészt kedvezményes kamatozású állami hitellel fedezné az építési költség teljes egészét. Másrészt áramvásárlási megállapodás jönne létre egy másik cseh állami tulajdonú vállalattal, ami a projekt élettartamára kiterjedően stabil bevételeket biztosít az atomerőmű számára. Továbbá a CEZ csoport külön biztosítékot kapna előre nem látható események ellen (ha például a jogszabályok jövőbeli változása lehetetlenné tenné a projekt megvalósítását).

A fenti bejelentéssel kapcsolatban a Bizottság részéről aggályok merültek fel az intézkedés állami támogatási szabályokkal való összhangjával kapcsolatban, ezért 2022 júniusában hivatalos vizsgálati eljárást indított⁴⁸ és az alábbi kérdésekre kereste a választ:

- Tartalmaz-e az intézkedés elegendő biztosítékot annak érdekében, hogy a támogatás összege a szükséges minimumra korlátozódjon? Tekintettel arra, hogy három különböző formában és módon fog támogatást kapni az erőmű, kérdéses az intézkedés megfelelősége és arányossága.
- Az intézkedés szabad versenyre gyakorolt hatása valóban a szükséges minimumra korlátozódik? Felmerül az a kérdés, hogy a CEZ csoporton kívül más vállalatok is megfelelő projektgazdák lehetnek volna. A Bizottság meg kívánja vizsgálni a projekt hosszú távú piaci hatásait, különös tekintettel arra, hogy egy állami tulajdonú vállalatot hozott létre Csehország a nukleáris eredetű villamos energia viszonteladására, és nem egyértelmű, hogy a jövőben ez a vállalat profitmaximalizálásra fog-e törekedni.

A vizsgálati eljárás megindítása után Csehország módosított a támogatási konstrukción és annak érdekében, hogy a támogatás arányos legyen, továbbá ne torzítsa a villamosenergia-piac működését a közös érdekekkel ellentétes mértékben, az alábbi vállalásokat tette:

- bevezetett egy kétoldalú különbözeti szerződésekhez hasonló formulát, amely segít elkerülni a túlkompenzációt (alacsony villamosenergia-árak esetén az erőmű részesül kompenzációban, míg magas árak esetén az erőmű fizet az államnak);
- az eredeti konstrukcióban 60 évre jött volna létre áramvásárlási megállapodás az erőmű és egy cseh állami tulajdonú vállalat között az erőmű által termelt energia egy részére, ennek időtartamát 40 évre csökkentették;
- a változások miatt újraszámolták a konstrukció pénzügyi modelljét;

⁴⁷ <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-a-f/czech-republic>

⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4244

- visszakövetelési mechanizmust vezettek be, mely szerint, ha a projekt túlzott nyereséggel jár, ezt az erőmű megosztja a cseh állammal; és
- a piaci koncentráció megelőzése érdekében az erőmű teljes élettartama alatt termelt villamos energia legalább 70%-át a nyílt tőzsdén fogják értékesíteni.

Fontos kiemelni, hogy mind a cseh kormány, mind pedig a CEZ a.s. üdvözölte, hogy az atomenergiát felvették a fenntartható finanszírozású tevékenységek taxonómiájába, így a meglévő és a jövőbeni/új nukleáris források üzemeltetése megfelel a Bizottság által meghatározott fenntarthatósági feltételeknek és műszaki követelményeinek⁴⁹.

A Bizottság által feltett kérdésekre a cseh hatóságok kifejtették, hogy a tervezett új atomerőmű megfelel a kiegészítő rendelet atomenergiára vonatkozó technikai vizsgálati kritériumoknak, így a becsült hasznos élettartamának végén a radioaktív hulladékkezelés és leszerelés tervezett költségeit fedező, megfelelő mértékű források állnak majd rendelkezésre. Továbbá, figyelembe veszik a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére szolgáló létesítmények szabályozására vonatkozó felhatalmazáson alapuló jogi aktus vonatkozó szakaszait és az abban szereplő két kritériumnak (nevezetesen, hogy a nagy aktivitású radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére szolgáló létesítmény 2050-ig történő üzembe helyezésére vonatkozó, részletes lépéseket tartalmazó, dokumentált tervvel kell rendelkezni, valamint 2025-től balesetálló fűtőelemeket kell használni) megfelelően kívánják megvalósítani a projektet.

A fenti vállalásokat követően a Bizottság megállapította, hogy a támogatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (3) bekezdés c) pontja⁵⁰ alapján összhangban van az uniós állami támogatási szabályokkal, és a jóváhagyó határozat a bizalmas adatok kezelését követően az SA.58207⁵¹ ügyszámon lesz elérhető a Bizottság versenypolitikai honlapján.

Összefoglalás

A cikk végigkísérte és bemutatta az atomenergia és a földgáz EU taxonómiába történő beépítésére vonatkozó folyamat mérföldköveit, melynek eredményeként az a következtetés vonható le, hogy ezen ágazatok nem ellentétesek a taxonómia környezeti célkitűzéseivel és hatékonyan képesek támogatni a klímaváltozás mérséklését.

⁴⁹ Evaluation of the influence of the EU Commission nuclear energy taxonomy regulation on the radioactive waste management system in the Czech Republic with concern to the activities of Súrao (https://www.surao.cz/wp-content/uploads/2023/04/TZ601_2022-1.pdf)

⁵⁰ A hivatkozott jogszabály szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető – többek között – az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

⁵¹ <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.58207>

