



Tóth Tihamér

## Szembenézés a múlttal: jogsértő hosszú távú energiavásárlási megállapodások

**Cikkünk bemutatja a magyarországi hosszú távú energiavásárlási megállapodásokat (a továbbiakban: HTM-ek) jogsértő állami támogatásnak minősítő európai bizottsági határozatot, kiterve e szerződések versenypolitikai hátterére és az alkalmazott állami támogatás szabályok értelmezésére. Az állami támogatások kapcsán olykor megtörténhet, hogy a brüsszeli bBizottság az adott tagállam polgárainak érdekeit védi meg saját államuk intézkedéseivel szemben? A HTM-ek versenyjogi megítélése rendkívül összetett, nem véletlen, hogy a bizottsági határozatot több érintett áramtermelő meg is támadta a luxemburgi bíróság előtt.**

### Meglepetés vagy sem?

Sokan, sok helyütt leírták már: az uniós csatlakozás versenypolitikai téren elsősorban az állami támogatásokkal kapcsolatban fog változásokat hozni. Az uniós versenyjogi szabályok életbe lépése nem okozhatott nagy nehézséget, mivel a hasonló magyar antitröszt szabályok alkalmazását már hosszú évek óta számon kérte a GVH. Igazi, versenypolitikai célokot követő, méghozzá drasztikus eszközöket használó állami támogatás-ellenőrzés azonban nem létezett Magyarországon. Az első igazi esetre, amire az átlagember is felkapta a fejét, nem kellett sokáig várni. 2008. június 4-i keltezésű határozatával az EU Bizottsága jogsértőnek nyilvánította a sok éve életbe lépett és még elvileg jó néhány évig hatályba levő, a magyar energiapolitika fontos pillérét képező hosszú távú energiavásárlási megállapodásokat.

A döntés a piachoz értőket nem érte meglepetésként. Az, hogy a privatizációkhoz kötődően aláírt hosszú távú vásárlási szerződések nem tesznek jót a versenynek, sokak számára világos volt. Elég például a Gazdasági Versenyhivatal 2006-ban zárult ágazati vizsgálatának eredményeit felidézni (lásd keretes írásunkat). A meglepetést talán inkább az okozhatta, hogy nem a versenykorlátozó megállapodások, vagy éppen az erőfölénnyel való visszaélést tiltó antitröszt szabályok kaptak kritikát, hanem hogy tiltott állami támogatást állapított meg az Európai Bizottság. Megjegyzendő, hogy az EU Bizottsága mindkét szempontból vizsgálta a magyarországi HTM-eket, az antitröszt szabályokkal kapcsolatos megállapítások még váratnak magukra – bár az is lehet, hogy az eljárás okafogyottá válik, hiszen a jogsértő állami támogatásnak minősített HTM-eket mindenképpen meg kell szüntetni, vagy legalábbis jelentősen át kell alakítani.

Azt sem lehet mondani, hogy a magyar eset sajátos lett volna az európai piacon. Az EU Bizottsága az utóbbi években kiemelt feladatának tekinti az energiapiac hatékonyabbá tételét. Ennek érdekében egyrészt a versenynek nagyobb teret engedő irányelveket fogadott el, másrészt az általános versenyszabályoknak szerezte következetesen érvényt. Nem sokkal korábban a lengyel HTM-ek is könnyűnek találtattak a brüsszeli mérlegen. A lengyel hálózatot működtető vállalat garantált áron, garantált mennyiségű áramot kellett, hogy vásároljon a termelőktől. Az elvileg 2027-ig érvényben levő rendszer a megtermelt áram 40 %-át fedte le. A lengyeleknek is új megoldás után kell azonban nézni, mivel a Bizottság itt is a közös piaccal ellentétes állami támogatásnak nevezte a megállapodás hálózatot.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A lengyelországi HTM-ek esetében a Bizottság ugyanabban a határozatban rendelte el a szerződések megszüntetését, illetve hagyta jóvá a Lengyelország által bejelentett és az „átállási költségek módszertanának” elveivel összhangban lévőnek ítélt ellentételezést. Magyarország esetében nem került kidolgozásra olyan új megoldás, amit a marasztalással párhuzamosan engedélyezni lehetett volna.

A 2007. januárban közzétett ágazati jelentésében a Bizottság felhívta a figyelmet, hogy a HTM-ek alkalmasak a nagykereskedelmi piacon rendszeresen forgalmazott villamos energia mennyiségének befolyásolására. A lengyelországi HTM-ek kapcsán leszögezte, hogy azok jelentős akadályt képezhetnek a lengyel nagykereskedelmi piac fejlődésének. A Bizottság már ekkor emlékeztetett arra, hogy hasonló helyzet áll fenn Magyarországon, ahol az MVM (Magyar Villamos Művek) hosszú távú megállapodások révén vásárol villamos energiát; e szerződések még akár a lengyel HTM-eknél is jelentősebb

### Brüsszeli ágazati vizsgálat

Az EU Bizottság Verseny Főigazgatósága három évvel ezelőtt indított nagyszabású ágazati vizsgálatot. Arra a kérdésre keresték a választ, hogy mi akadályozza a nyitott és versenyképes integrált európai energia piac kialakulását. A 2007-ben publikált jelentés a következő főbb versenyproblémákat azonosította:

- a legtöbb nagykereskedelmi piac nemzeti szinten, izoláltan működik; jelentős a termelői piacon a koncentráció, nem nehéz élni a piaci erővel,
- a határokon átívelő kereskedelem nem elég erős ahhoz, hogy versenynyomást gyakoroljon a domináns tagállami termelőkre,
- a vertikálisan integrált energetikai monstrumok elriasztják az új belépőket,
- a nagykereskedelmi piac nem átlátható, hiány van megbízható és időszerű információban.

Az ágazati vizsgálat nyomán több antitröszt, illetve tagállamok elleni eljárás is indult, továbbá az energia ágazatot szabályozó irányelv is ráncfelvarrásra kényszerült.

hatást gyakorolnak a nagykereskedelem alakulására.<sup>2</sup>

Neelie Kroes, az Európai Bizottság versenypolitikáért felelős tagja a magyar ügyben hozott döntést kommentáló sajtóközleményben a következőket nyilatkozta: „A hosszú távú villamos energia- vásárlási megállapodások fokozatos megszüntetése kulcsfontosságú lépést jelent a magyarországi villamosenergia-piac liberalizációja terén. Azt követően, hogy idén áprilisban megszüntették a nagyon hasonló lengyelországi megállapodásokat, máris csökkenés következett be a villamos energia- árakban. Mostantól a magyarországi nagykereskedelmi villamosenergia-piac is jól működő szabad piaccá válhat. Remélem, hogy mind a versenytársak, mind pedig a fogyasztók számára a lengyelországihoz hasonló gyorsasággal nyilvánvalóvá válnak a valódi verseny előnyei”.

Megjegyzendő, hogy nem csak az új tagállamok érintettek energiapiaci állami támogatás vizsgálatban. A francia és a spanyol szabályozás egyes elemeinek vizsgálatakor is felvetődik, hogy egyes felhasználói csoportok és szolgáltatók illegális kedvezményhez juthattak.

## Energia- és versenypolitikai háttér

A Bizottság határozatának hosszú, közel százoldalas indokolása objektív, verseny szempontú láttelest adja az elmúlt időszak energiapolitikai döntéseinek. A kilencvenes évek közepén Magyarországnak az volt a legfontosabb célja az energiaágazatban, hogy biztosítsa az ellátásbiztonságot és a villamosenergia-termelési infrastruktúra korszerűsítését. E tökéletes célok elérése érdekében, a villamosenergia-termelők magyarországi beruházásainak ösztönzésére szolgáló eszközként hozta létre az állam a HTM-eket. Az 1995 és 2001 között megkötött, illetve 2010 és 2024 között lejáró megállapodások keretében az MVM kötelezettséget vállalt rögzített mennyiségű termelési kapacitás, valamint meghatározott mennyiségű megtermelt energia rögzített áron történő megvásárlására. A Bizottság rámutatott, hogy ily módon a HTM-ek az üz-

leti kockázatok kizárásával garantálták a termelők számára beruházásaik megtérülését, az azokat megkötő termelőket pedig előnyösebb piaci helyzetbe hozzák a többiekhez képest.

1995 és 2001 között közel húsz HTM-et írtak alá az erőművek és az MVM – ezek közül a határozat csak arra a tíz szerződésre vonatkozik, amelyek Magyarország EU-csatlakozásának napján még hatályban voltak. Történelmi háttérként érdemes visszaemlékezni arra, hogy 1991–2002 között a magyar villamos energia- piac az egyetlen közüzemi nagykereskedő, az MVM köré szerveződött (a lényegében monopolista single buyer modellt vettük át). Ennek keretében a termelő társaságok az energiát közvetlenül csak az állami tulajdonú MVM-nek adhatták el<sup>3</sup> és az MVM volt egyedül jogosult villamos energiával ellátni a területi monopóliumot élvező áramszolgáltatókat. Az MVM-nek ugyanakkor törvényi kötelezése volt a legkisebb költség elve mellett biztosítani a magyarországi energiaellátás biztonságát. 2003. januártól, mint az ismert, egy sajátos kettős modellt létrehozó energia törvény lépett életbe. A korábbi közüzemi szektor mellé fokozatosan (a feljogosított fogyasztók körének bővülésével) felépült a verseny szektor. A közüzemi szektorban az MVM továbbra is az egyetlen nagykereskedő maradt, míg a verseny szektorban más kereskedők is megjelenhettek az MVM leányvállalata mellett. A jelenleg hatályos 2007. évi LXXXVI. törvény formailag megszüntette a közüzemi szektort, de megőrizte az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget a háztartási és néhány üzleti fogyasztó tekintetében.

A HTM-ek az MVM szempontjából kiegyensúlyozott termelési portfóliót hoztak létre: az ellátásbiztonság garantált volt. A HTM-ek az MVM részére a termelő kapacitások egészét, vagy meghatározó részét kötötték le, amelyen felül az MVM köteles volt egy meghatározott minimális mennyiségű villamos energiát vásárolni. Ennek megfelelően a HTM-ek kétféle díj- elemet tartalmaznak: a lekötött kapacitásért fizetett rendelkezésre állási díjat, amely fedezi az állandó költségeket és a nyereséget, valamint a változó költségeket fedező energiadíjat.

A HTM-ek állami támogatásként való megítéléséhez fontos felidézni az ársza-

bályozás főbb elveit is. Még 1995-ben, a villamos energia árszabályozásáról szóló egyik határozatában a kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy 1997-től a viszonteladói és végfelhasználói áraknak az indokolt működési költségeken felül 8 %-os tőkearányos nyereséget kell tartalmazniuk. Talán sokan emlékszünk e nagy vitát kavarára, a privatizációhoz kapcsolódó döntésre: a polémia főleg azon folyt, hogy sok-e vagy kevés ez a nyereség szint. A Bizottság határozata viszont arra világít rá, hogy már önmagában a nyereségesség előre való garantálása sem fér bele a piaci logikába.<sup>4</sup> A Bizottság határozata rámutat, hogy az árszabályozás ugyan 2003 végén megszűnt, de az árakat ténylegesen nem liberalizálták, hiszen a villamos energia termelői árát a HTM-ek alapján továbbra is – mind a mai napig – a beruházások megtérülésének elve határozta meg.

A Magyarországon megtermelt villamos energia körülbelül kétharmada a hosszú távú villamos energia- vásárlási megállapodások keretében az MVM részére került értékesítésre. Hogy mi a rossz a hosszú távú szerződésekben? Miért avatkozik bele az államhatalom az önként vállalt szerződéses viszonyokba? Ezek a megállapodások korlátozzák a versenyt, mert a piac jelentős részét elzárják az újonnan versenybe lépők elől. Ezért az új belépőknek csak korlátozott lehetőségük nyílik arra, hogy versenyezzenek a piacon: a fogyasztók, vásárlók választási lehetőségei beszűkülnek, a ringben levőkre nehezedő versenynyomás gyengül.

A GVH már egy 1999-ben publikált energiapiaci tanulmányában felhívta a figyelmet a verseny bevezetéséhez kötődően keletkező befagyott költségek (stranded cost), illetve a hosszú távú áramvásárlási szerződések problematikájára. A jelenleg működő modellben az MVM mint monopol nagykereskedő, az erőművekkel kötött hosszú távú (20-30 éves) szerződések alapján vásárolja az áramot. Piacnyitás esetén, amennyiben ezen erőműveknél olcsóbb áram jelenik meg a piacon, akkor a jövőbeli nagykereskedő MVM jogutód nem lesz képes az összes lekötött áram megvásárlására az eredeti áron, így befagyott költsége keletkezik. E költségeket a termelők a szerződések alapján a jog-

<sup>2</sup> 2007. január 10-i villamos energia- ágazati vizsgálati jelentés, 467–473. pontok, [http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/full\\_report\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/full_report_part1.pdf).

<sup>3</sup> Kivéve, ha erről az MVM lemondott az áramszolgáltatók javára.

<sup>4</sup> Megjegyzendő, hogy 2001-től, az ún. második árszabályozási ciklus kezdetétől a hatósági árak már közel 10 %-os esz-közarányos megtérülési rátát garantáltak az erőművek számára, igaz a korábbi kisebb százalékot a saját tőkére vetítették.

utódra háritanák, s ez végső soron az államot terhelné. A GVH már ekkor rámutatott: a befagyott költségek lényegében azt testesítik meg, hogy a múltban az állam a hosszú távú szerződések révén az erőművek építőitől minden kockázatot (az üzleti kockázatot is) teljes mértékben átvállalt. Egy 2002 októberében közzétett GVH- tanulmány is megemlíti a HTM-ek versenyt korlátozó jellegét, kifejezve az iránti reményét, hogy ezek hamarosan újratárgyalásra kerülnek.

A most bemutatott brüsszeli határozatban is többször hivatkozási pontként említett, 2006-ban véglegesített GVH energia-ágazati vizsgálat egyik fő tanulsága az volt, hogy HTM-ek rendszere, tekintettel a lekötött kapacitásokra (amelyek egy piaci szereplőhöz, a közüzemi nagykereskedőhöz kapcsolódnak) és az időtartamukra is, valószínűleg ellentétesek a közösségi versenyjoggal. E tekintetben a GVH az EK-szerződés 81. és 82. cikke alapján lefolytatandó versenyfelügyeleti eljárás megindítását helyezte kilátásba, amely során megvizsgálható a HTM-ek versenykorlátozó hatása, illetve, hogy az azzal járó előnyök ellensúlyozzák-e a versenykorlátozásból eredő hátrányokat. Mint ismert, ilyen eljárásra végül is nem került sor, mert az EU Bizottság vette a kezébe a fonalak kibogozását. Az európai versenyhatóságok közötti munkamegosztás pedig világos: ha a brüsszeli versenyhivatal foglalkozik egy ügygel, akkor vele párhuzamos nemzeti eljárás nem folyhat.<sup>5</sup>

A hosszú távú, exkluzív elemeket tartalmazó megállapodásokat az EU Bizottság soha sem nézte jó szemmel. Érdemi marasztaló határozat nem nagyon született, mert az érintett vállalkozások nyitottak voltak újragondolni szerződéseiket: csökkentve a lekötöttség időtartamát vagy/és annak százalékos mértékét. Ezek azonban az EK-szerződés 81. és 82. cikkei alapján, a vállalatokkal szemben folyó eljárások voltak. A mostani döntéssel ehhez képest közvetlenül a történések mögött meghúzódó állami akaratot vette célba a brüsszeli testület.



<sup>5</sup> Megjegyzendő, hogy az állami támogatásra vonatkozó döntést követően jelenleg még bizonytalan, hogy mi lesz az időközben felfüggesztett, brüsszeli antitröszt eljárás sorsa.

## A Bizottság döntése

2005-ben indított alapos vizsgálatot követően a Bizottság megállapította, hogy az MVM és tíz villamosenergia-termelő által 1995 és 2001 között megkötött HTM-ek Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozásától fogva – az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének értelmében – jogellenes és a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást tartalmaznak az említett termelők részére. A Bizottság határozata elrendeli a megállapodások hat hónapon belüli megszüntetését. Sőt, Magyarországnak ezen felül vissza kell fizetnie a villamosenergia-termelőkkel azokat a bevételeket, amelyekhez az utóbbiak a HTM-ek hiányában, piaci körülmények között nem juthattak volna hozzá.

Az eljárás előzményét az képezte, hogy a csatlakozást követően a kormány notifikálta az átállási költségekről szóló 183/2002. (VIII. 23.) számú. Kkorm. ányrendeletet. A Bizottság tudatában volt annak, hogy a villamosenergia-termelők a csatlakozást megelőzően jelentős összegeket ruháztak be az erőművekbe, amelyeket a verseny „hirtelen” megjelenése veszélybe sodorhat. A Bizottság más tagállamok számára már többször is engedélyezte, hogy a villamosenergia-piac liberalizációját megelőzően végzett beruházások megtérülésének elősegítése érdekében állami támogatást nyújtsanak a villamosenergia-termelőknek, feltéve, hogy az ilyen támogatás a lehető legkevesebb negatív hatást gyakorol a versenyre.<sup>6</sup> A nevezett kormányrendelet az MVM részére a szabadpiaci és a HTM szerinti árak közötti eltérés miatt kompenzációt irányzott elő. A Bizottság szerint azonban nem az MVM az igazi kedvezményezett: a kompenzáció ugyanis részét képezi annak az összegnek, amelyet az MVM a HTM-ek alapján az erőműveknek kifizetni köteles, azaz része annak az előnynek, amihez a termelők a HTM-ek révén jutnak. A brüsszeli vizsgálata esetünkben azt tárta fel, hogy a magyarországi HTM-ek nem jelentenek megfelelő eszközt a termelők csatlakozást megelőző beruházásainak ellentételezésére. Megvédi azonban e termelőket a versenyképesszer-

<sup>6</sup> 2001-ben pedig közzétette az „átállási költségek módszertana” elnevezésű dokumentumot, amely az ilyen típusú támogatások értékelésére vonatkozó elveket állapítja meg (2001. július 26-án elfogadott bizottsági közlemény [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/legislation/stranded\\_costs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs_en.pdf)).

től, nem segítik elő a szabad piaci körülményekhez történő alkalmazkodásukat. Így érdekesen kezdődött maga az eljárás: a kormány az átállási költségeket kezelő kormányrendelet notifikációját 2005 áprilisában visszavonta, a következő hónapban viszont a Bizottság NN-49/2005. (azaz „not notified” – be nem jelentett) számon hivatalból eljárást indított a magyar energia rendszer meghatározó bástyáját jelentő HTM-ekkel szemben.

## A támogatás kontroll dióhéjban

A tagállamok csak olyan állami támogatásokat nyújthatnak, amelyekkel nem sértik a közösségi érdekekkel ellentétes módon a közös piaci versenyt. A különböző tagállamok közötti „állami támogatási verseny” megakadályozására egyetlen szerv kapott felhatalmazást: kizárólag az Európai Bizottság jogosult döntést hozni egy állami támogatási intézkedés megengedése vagy megtiltása tárgyában. Főszabályként minden támogatási tervet előre engedélyeztetni kell Brüsszelben és azokat csak a jóváhagyást követően folyósíthatják. A be nem jelentett, illetve bejelentett, de a döntést megelőzően, a felfüggesztő hatás/klauzula ellenére „folyósított” támogatás jogtalan, illegális támogatásnak minősül, jogkövetkezményként a Bizottság utólag elrendelheti visszafizetését, természetesen kamatokkal megnövelt értékben. Az ex ante ellenőrzés mellett a Bizottság ex post vizsgálatokat is végezhet, a jogszerű támogatások közösségi kompatibilitását, a már engedélyezett programok tényleges működését bármikor ellenőrizheti. Az EK-Szerződést megsértő tagállamokat a Bizottság közvetlenül szankciókkal sújthatja: megtiltja az összeegyeztethetetlen támogatás nyújtását, a már folyósított támogatás esetén annak kamatos visszafizetését rendeli el. A Bizottság határozatait a tagállamok (gyakorlatilag a támogatást adni kívánó ország), illetve a közvetlenül és egyedileg érintett vállalkozások (a kedvezményezett cég, vagy éppen annak versenytársai) megtámadhatják az Európai Közösségek Bírósága, illetve az Elsőfokú Bíróság előtt.



## Mi állami támogatás és mi nem?

A közösségi versenypolitika széleskörű beavatkozást enged nem csak a vállalati, hanem a tagállami döntések befolyásolására. Az állami támogatások uniós szintű szigorú kontrollja igazi EU-s sajátosság. A versenypolitika ezen ágát az a meggyőződés vezérli, hogy a versenytorzító nemzeti támogatások megtiltása révén a belső piac hatékonyabban fog működni, javul az uUnió versenyképessége. Nem kell különösebben bizonyítani, hogy a brüsszeli hivatalnokok döntései jelentősen befolyásolhatják a tagállami, jelesül a magyar gazdaságpolitika mozgásterét. Az állami támogatások fogalmának pontos meghatározása így nagyban kijelöli, pontosabban kijelölné azt a határt, ameddig az EU jogszerűen korlátozhatja a részben még szuverén tagállami gazdaságpolitikát. Ehhez képest az EKSz. 87. cikk (1) bekezdése egy meglehetősen általános definíciót ad, amelyet több száz bizottsági döntés és bírósági ítélet töltött meg kézzelfogható jelentéssel.

A 87. cikk (1) bekezdése szerint főszabályként tiltottak azok az állami intervenciók, amelyek

- kedvezményt foglalnak magukban (előnyt jelentenek),
- meghatározott vállalkozások vagy iparágak a kedvezményezettek (szelektivitás),
- az államtól vagy tagállami forrásból származnak,
- torzítják a versenyt és
- befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az esetjog szerint a támogatás fogalma nemcsak a pozitív előnyöket – mint például szubvenciók – foglalja magában, hanem más olyan beavatkozásokat is, amelyek különféle formában csökkentik a vállalkozás költségvetésében rendszeren kiadásként szereplő tételeket, és amelyek anélkül, hogy a szó szoros értelmében véve szubvenciók lennének, azzal megegyező karakterűek és ugyanolyan hatással járnak. Az állami forrás nemcsak a központi hatóságokat, hanem a regionális és helyi önkormányzatokat, valamint az állami befolyás alatt álló vállalkozásokat is magában foglalja.

Mindezek alapján világos, hogy az uniós nemcsak a tipikus formájú állami szubvenciók ellenőrzését tartja fenn magának, hanem lényegében minden egyes, akár közvetett, úgyesen elrejtett, „kiprivatizált”, a gazdaság működését szelektí-

ven érintő, az államháztartást befolyásoló lépés brüsszeli eljárást vonhat maga után.

Bizonyos támogatási formáknál nem könnyű eldönteni, hogy részesült-e ked-

## A termelők ellenérvei

Az eljárás során a kormány mellett véleményt nyilváníthatnak az érdekelt áramtermelők és a privatizációt finanszírozó bankok. Az ő álláspontjuk szerint:

- a HTM-eket megkötésük időpontjában, az akkori piaci körülmények között kell értékelni,

- a csúcsterhelési villamos energiát biztosító termelők szerint áraikat nem lehet összehasonlítani a zsinórtermékek árával,

- a Bizottság rossz referencia árat használ: a hosszú távú szerződések árai mindig alacsonyabbak lesznek az azonnali (spot) piac árainál,

- a HTM megkötése nélkül nem léptek volna be a piacra,

- a HTM-ből kifolyólag azért sem részesültek előnyben, mert a privatizációs ár részeként kifizették a HTM ellenértékét,

- az ellátásbiztonság érdekében új termelői kapacitás építése általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, az Altmark ügy szerint nem minősülnek állami támogatásnak a HTM-ek,

- adott erőmű versenyképes árai-ra hivatkozva állította, hogy az ő HTM-je nem tartalmaz semmiféle támogatási elemet,

- 2004-et követően (2007-et kivéve) az árak megállapítása az MVM és a termelők közötti tárgyaláson történik, így hiányzik az államnak betudhatóság, mint fogalmi elem,

- az uniós csatlakozás előtt jogszerűen bevezetett támogatási intézkedéseket utóbb a Bizottság nem vizsgálhatja felül,

- még ha állami támogatás lenne is a HTM, az mint létező, uniósba „bevitt” támogatás nem minősülhet „új támogatásnak”, ebből adódóan annak visszafizettetése sem jöhetne szóba,

- a Bizottság nem helyezhet hatályon kívül érvényesen megkötött magánjogi szerződéseket („pacta sunt servanda”).

vezményben a vállalkozás? Erre jó példa az állami tőkeemelés, vagy éppen az állami vállalatok által adott díj és egyéb kedvezmények. A problémát ilyenkor az jelenti, hogy az állam egyszerre jelenik meg piaci szereplőként, tulajdonosként és támogatást osztó, a szuverenitását gyakorló hatóságként. A kérdés ilyenkor úgy fogalmazódik meg, hogy adott intézkedés tisztán üzleti-tulajdonosi alapokon formálódott-e, vagy az állam, mint szuverén kívánta megsegíteni az általában hozzá közel álló vállalkozásokat. Egy régi, klaszszikus ügyben kimondta az Európai Bíróság is, hogy jogsértő állami támogatásról van szó, amikor a holland állami és önkormányzati tulajdonú gázszolgáltató kedvezményes áron kínálta a fóliasátras termelőknek a földgázt. Nem tudták bizonyítani, hogy adott gazdasági körülmények között egy rendes piaccgazdasági befektetőnek megérte volna olcsóbban adni a földgázt.

## Néhány érdekesebb részletkérdés

A Bizottság az egyes HTM-eket nem külön-külön határozatban, hanem együttesen értékelte, mondván, hogy azokat azonos időszakban, azonos cél által vezérelve kötötték, az azokból eredő legfőbb előny valamennyi szerződés sajátja. Az értékelést nem csak a támogatás odaitélésnek időpontjára vetítve végezte el, hiszen a támogatások jóval később is léteztek. Ennek kapcsán emlékeztetett arra is a Bizottság, hogy ha nem ez lenne a helyes megközelítés, akkor a liberalizáció előtt adott állami kedvezményekkel szemben, melyek csak a verseny bevezetését követően minősülnek tiltott állami támogatásnak, nem lehetne érdemben fellépni.

Közhely, de azért a határozat világosan megfogalmazza: azzal, hogy Magyarország az EU tagjává vált, a liberalizált egységes energiapiachoz is csatlakozott (másként: a csatlakozással nem csak jogok, hanem kötelezettségek is járnak). A Csatlakozási Okmány nem rendelkezik a versenyszabályok alóli kivételről. A Bizottság szerint így az új gazdasági és jogi körülmények közepette a HTM-ek állami támogatássá váltak (még akkor is, ha korábban nem lettek volna azok). Ebből az következik, hogy amennyiben a HTM-ek megkötésükkor fennálló gazdasági körülményeknek meg is feleltek, nem biztos, hogy EU-jog konformak lesznek az új évzredben is.

Az értékelés időhorizontját nagyban befolyásolta a Csatlakozási Okmányújszerű rendelkezése, amely szerint valamilyeni, 1994. december 10. után kötött, a csatlakozás után alkalmazandó támogatási intézkedést még a csatlakozás előtt be kellett jelenteni a Bizottságnál felülvizsgálat céljából. Ez is amellett szóló érv volt, hogy a HTM-ek versenyjogi értékelését Magyarország EU csatlakozásának napjától kell elvégezni.

Az állami támogatás fogalmának egyik kulcsa, hogy adott vállalkozás részese-e egyáltalán valamilyen előnyben? A Bizottság azt vizsgálta, hogy Magyarország EU-hoz való csatlakozásakor fennálló körülmények között egy átlagos piaci szereplő a HTM-ekben foglaltakhoz hasonló garanciákat adott volna-e a termelőknek. Azaz: vállalta volna-e egy piaci-üzleti alapon tervező MVM, hogy 15-27 éven keresztül (amely egybeesik az érintett beruházások amortizációs idejével) a lekötött kapacitást, illetve garantált minimum mennyiségű megtermelt villamos energiát az erőmű állandó és változó költségeit fedező áron megvásárolja? Hosszas, nyugat-európai cégek gyakorlatát áttekintő elemzést követően, amely során tekintetbe vette az MVM azon kötelezettségét is, hogy elegendő villamos energiával kell hogy ellássa a regionális áramszolgáltatókat, a Bizottság egyértelmű „nemmel” felelt e kérdésre.

Ezt megalapozandó, összevetette a HTM-eket az európai piacokon létező határidős és azonnali ügyletek, a lehívási jogokat tartalmazó ügyletek, a végső nagyfogyasztók által kötött hosszú távú szerződések, valamint a termelők és a rendszer-irányítók között a kiegyenlítő szolgáltatások nyújtása céljából megkötött szerződések legfontosabb jellemzőivel. Közös tanulság volt, hogy egyik esetben sem kapnak a termelők a magyar HTM-ekhez hasonló fokú garanciákat. A határidős (azaz a nem azonnali vásárlást feltételező) piacokon a leghosszabb teljesítési időszak egy év. A szerződés megkötése és a tényleges teljesítési időszak kezdete között a skandináv Nordpool esetében 4 év, a francia Powernext-nél 3 év, a brit UKPX-nél 5 év, a német EEX-nél pedig 6 év. Ez azt jelenti, hogy a szerződés alapján a termelő köteles a megkötést követő legfeljebb hat éven belül megkezdődő egy éves időszakban meghatározott mennyiségű energiát szolgáltatni. Ez az időtartam messze elmarad a magyar HTM-ek időtartamától, továbbá a termelő a szokásos piaci körülmények között kénytelen vállalni

annak kockázatát, hogy a költségei meghaladhatják az árakat. Ez a kockázat különösen a változó költségekhez sorolható tüzelőanyag-költségek ingadozása miatt jelentős. Továbbá a piaci közegben működő termelőknek a verseny nyomásával is meg kell birkózniuk, hiszen a termelő berendezés élettartama alatt nem egyszer, hanem számos alkalommal kell megújítani szerződéseiket.

Az, hogy a liberalizált piacon túl nagy a HTM-ekkel lekötött energia mennyisége, a magyar kormány előtt is világos volt, ezért egy rendelettel<sup>7</sup>, még ha nem is azok megszüntetésére, de legalább a HTM-ek újratárgyalásának kezdeményezésére kötelezte az MVM-et. Emlékeztetett arra is a Bizottság, hogy az árveréseken érkecsített energia ára alacsonyabbkisebb volt a HTM-ek keretében ugyanazért az energiáért fizetett árnál. A legtöbb termelő HTM-szerinti ára a 2004–2005-ben érvényesülő legmagasabb piaci árnál 10–100%-nál magasabb volt – azaz volt olyan szerződés is, amely a piaci ár dupláját hozta a termelőnek! 2006-ban a különbség a 15–135 %-os zónában mozgott. Az ebből adódó veszteség köztudott volt. Ennek fejében, az MVM kártalanítás érdekében 2003-ban és 2004-ben is milliárdos tételű állami kompenzációban részesült az MVM (azaz közvetve a privatizált termelő egységek tulajdonosai).

A bizottsági következtetés világos: szokásos piaci körülmények között a vásárlók nem kötnek olyan szerződéseket, amelyek azzal a komoly kockázattal járnak, hogy a szükségesnél több villamos energiát kénytelenek megvásárolni, és annak továbbértékesítése során jelentős veszteségeket szenvednek. Egy hasonló helyzetben levő piaci szereplő más vásárlási stratégiát követett volna.

A HTM-ek következő legfontosabb, egymástól el nem választható kikötései előnyt jelentenek a termelőknek:

- hosszú távú kapacitás-lekötés,
- garantált minimális átvétel,
- az állandó és változó költségek fedezésére irányuló olyan árazási mechanizmus, amely a befektetések megtérülését szolgálja, miközben mentesíti a termelőket az üzemeltetésből fakadó szokásos kockázatok alól.

A HTM-ek együttes értékelése valószínűleg nem kedvezett a hatékony termelőknek (volt olyan erőmű, amelynek árai a szabad piaci ár felső szintjének feleltek meg). A Bizottság szerint azonban nem lehet állítani, hogy a szerződések nélkül is elérhetőek lettek volna ezek az árak.

Az állami támogatás további fogalmi eleme az állami források megterhelése, az államnak való betudhatóság. Az érintett vállalatok által is hivatkozott Preussen Elektra-ügyben<sup>8</sup> hozott ítéletben a Bíróság kimondta, hogy nincsen szó állami támogatásról akkor, ha az állam arra kötelez magántulajdonban levő vállalatokat, hogy a piaci árnál drágábban vásároljon villamos energiát a termelőktől. Jelen esetben a „közvetítő” szerepét játszó MVM azonban nem magán-, hanem állami tulajdonú vállalatnak minősül, a termelők előnyben részesítéséhez felhasznált források teljes mértékben állami vállalat tulajdonában álló források. A magyar kormány sem vitatta, hogy a HTM-ek fontos eszközei voltak az energiaellátás biztonságának, modernizálásának, a környezetvédelmi szabályok betartásának, a villamos energia- szektor átszervezésének.

A HTM-ek versenytorzító jellegénél hivatkozik a határozat a GVH ágazati vizsgálatának eredményeire is. A feljogosított fogyasztók legnagyobb hányada a 2004 óta lezajlott piacnyitás ellenére sem választotta a szabadpiaci szektort. A HTM-ek által lekötött jelentős kapacitások miatt nem jelentek meg versenyképes árú kapacitások a szabad piacon, ahol csak a HTM-ek által le nem kötött energia tudott megjelenni. A HTM-ek korlátozzák a feljogosított fogyasztókat a szolgáltató váltásban, illetve megakadályozzák a potenciális nagykereskedőket abban, hogy kínálatukkal a piacra lépjenek.

A közös piaci kereskedelem befolyásolása kapcsán emlékeztetett arra a Bizottság, hogy a HTM alatt álló erőművek olyan nagy nemzetközi vállalatcsoportok tagjai, amelyek számos más tagállamban is jelen vannak. A kérdéses vállalatoknak biztosított előny így közvetve más tagállami piacokon is befolyásolhatja a versenyt.

A felek jogbiztonság sérelmére vonatkozó érvei kapcsán a Bizottság emlékeztetett arra, hogy az 1991-ben aláírt Európai Megállapodás 62. cikke alapján Ma-

<sup>7</sup> 183/2002. sz. Kkorm. ányrendelet.

<sup>8</sup> C-379/98. sz. ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet.

gyarország már a csatlakozás előtt köteles volt összehangolni állami támogatásait a közös piaci követelményekkel. Még ennél is fontosabb, hogy a megállapodásokat olyan hosszú futamidőre kötötték, hogy egyértelmű volt: azok még javában hatályosak lesznek, amikor az EU-csatlakozás valósággá válik. A Bizottság szerint éppen az vezetne bizonytalansághoz a közösségi energiapiacra, ha a magyar HTM-ekre nem alkalmazná az állami támogatás szabályokat.

A 87. cikk (1) bekezdése szerint tiltott állami támogatást a (2) vagy a (3) bekezdésben foglalt feltételek teljesülése esetén a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja a Bizottság. Ilyen engedélyezési jogcímet a HTM-ek kapcsán nem lehetett találni. Azok nem voltak regionális támogatásként kezelhetők, a kapott támogatás nem csak beruházási, hanem pl. tüzelőanyag- költségek megtérülését is szolgálta, továbbá a magyar kormány nem azonosított olyan regionális hátrányokat, amelyeket a támogatások arányosan megoldottak volna.

A támogatások értékelésénél a Bizottság alkalmazhatónak találta a befagyott költségek kezeléséről kiadott módszertant. Ennek ugyanis az a legfontosabb célja, hogy elősegítse az energiaszektor áttérését a liberalizált piacra azáltal, hogy lehetőséget nyújt az inkumbens villamosenergia-ipari vállalkozásoknak arra, hogy korábbi beruházásaik megtérülését biztosító garantált bevételekhez jussanak közösségi jog- konform módon. A HTM-ek azonban nem teljesítik a módszertan azon feltételét, mely szerint a kompenzáció kialakításakor figyelembe kell venni a versenyfejlődését, illetve nem határozzák meg a HTM-ek lejártáig adható támogatás felső határát.

### Merre tovább?

A magyar kormányzat – nem úgy, mint több áramtermelő vállalkozás – tudomásul vette a brüsszeli Bizottság döntését, nem támadta meg azt az Európai Közösségek Bírósága előtt. A határozat szerint augusztus folyamán kellett beszámolni a megtett és a megtenni tervezett intézkedésekről, különösen a nagykereskedelmi piac megfelelő szimulációjának elvégzése érdekében tett lépésekről, az alkalmazni kívánt módszerek és a bevinni kívánt adatok részleteiről.

A kitűzött cél, pontosabban a feladat világos: át kell alakítani a jelenleg még hatá-



Fotó: MTI

lyos HTM-eket oly módon, hogy azok a határozatból kiolvasható támogatás elemeket ne tartalmazzanak. 2008 júliusában így például az MVM Zrt. nagykereskedelmi leányvállalata, az MVM Trade Zrt. felmondta a Dunamenti Erőmű Zrt.-vel 1995-ben kötött HTM-et. Ezzel 2009. január 1-jétől az összes lekötött kapacitás 25 %-a kerül ki a szabad piacra.<sup>9</sup>

A másik teendő is egyértelmű: az elmúlt években illegális támogatáshoz jutott termelők vissza kell hogy fizessék azt, méghozzá kamatostul. A „mennyit” és a „hogyan” már nehezebb kérdések. Maga a határozat nem szokta meghatározni a pontosan visszafizetendő összeg nagyságát, csupán megadja annak kiszámításához a fontos támpontokat. A pontos összeget még 2008 végéig ki kell számolni, és erről a Bizottságot tájékoztatni kell. Talán érdekes módon a visszafizetés pontos határidejét nem szabta meg a Bizottság – szorító tényező lehet azonban, hogy a támogatás „átvétele” és a tényleges visszafizetés közötti időre kamatos kamatot kell felszámítani.

A jogsértően kifizetett támogatás viszájár. A számítás szabálya elvileg világos: a Bizottság a visszafizetést arra a különbözetre korlátozza, amely a HTM-ek keretében működő erőművek bevételei és a között a bevétel között állhat fenn, amelyhez 2004. május 1. és azok lejártáig közötti időszakban az erőművek a HTM-ek hiányában a piacon juthattak volna. Ezen elv „készpénzre váltása” bizonyára további

vitákra fog majd okot adni. Gondot okoz, hogy az alternatív forgatókönyv megvalósulása esetén a valóságban bekövetkezethez képest nagymértékben eltérően alakult volna a piac. A viszonyítási alapul vevő alternatív forgatókönyv azt a világot képezi le, amikor egyetlen HTM sem létezik, miközben minden egyéb tényező hasonlóan alakul.

A visszafizetés mértéke kapcsán az is ad némi támaszkodókapaszkodót, hogy a Bizottság elismerte, a HTM-ek nélküli szabad piaci szektorban kialakult árak nem tekinthetők azon piaci árak pontos megfelelőjének, amelyet a HTM-ek nélkül üzemelő termelők akkor értek volna el, ha a vizsgált időszakban nem léteznék HTM-ek. A termelői piac hozzávetőlegesen 60%-át lefedő HTM-ek kétségtelenül befolyásolják az árakat a piac fennmaradó részében. Ebből következően a HTM-ekből fakadó előny messze meghaladja a HTM-ek árai és az azok hiányában a piacon elérhető árak közötti pozitív különbséget.

Hogy a jövő HTM-jei milyen tartalommal kerülnek kialakításra, a magyar és uniós versenyhatóságok élénk érdeklődésére számíthatnak. Amennyiben azok továbbra is indokolatlannak tűnő versenykorlátozásokat fognak tartalmazni, a korábbi nyilatkozatok alapján nem lehet kizárni az újabb eljárásokat. Szintén előre látható, hogy a támogatást visszafizető termelők egy része nem fog egykönnyen belenyugodni a már zsebükben érzett előnyök elvesztése miatt. A luxemburgi Elsőfokú Bíróság előtt, illetve nemzetközi fórumokon az Energia Karta Szerződés befektetés védelmi rendelkezései alapján még sok jogvitára lehet számítani.

<sup>9</sup> Napi Gazdaság, 2008. július 31., 2. o.