

Tartalom

Előszó	9
A leggyakrabban használt rövidítések jegyzéke	13
I. A nemzeti energiapolitika keretei az Európai Unióban.	
A „környezeti energiajog” alapjai az EUMSZ 194. cikkében	15
1. A környezetpolitika és az energiapolitika viszonya az EUMSZ rendelkezései tükrében	17
2. A szerződésben biztosított mozgástér (a felhatalmazások) értékelése formai szempontból	19
2.1. Az EU mozgástere	19
2.2. A tagállami külön utak kérdése	21
3. Az EUMSZ 194. cikkében foglalt „környezeti energiapolitikai” célkitűzések	22
4. Környezeti és/vagy energiapolitikai felhatalmazás?	30
5. Összefoglalás	33
II. A megújuló energiaforrások támogatása a német villamos energia ágazatban	37
1. Az EU főbb célkitűzései és előírásai a megújuló energiaforrások kapcsán	41
2. A német szabályozási modell jelentősége, kialakulása	45
3. A német szabályozási modell főbb elemei	47
4. Néhány jogi kérdés.	50
4.1. „Alapjogi” problémák.	50
4.2. Néhány további szabályozási probléma	53
5. Ágazati sajátosságok az egyes energiahordozók szerint	59
6. Az EEG 2014-es reformja	61
7. Összefoglalás	63

III. Környezeti szempontok az atomenergia német szabályozásában	65
1. A „belépéstől a kilépésig” – egy kis szabályozástörténet	66
2. A szabályozás néhány eleme	68
2.1. Jogforrások	68
2.2. Szabályozási célok	70
2.3. Engedélyhez kötöttség	71
2.3. Az elővigyázatosság elve és a kívülállók védelme (perlési joga)	73
2.4. Az üzemelés hatósági felügyelete körében előírt feltételek	74
2.5. Szakértő és szabályozó testületek	75
2.6. Az atomkárokért való felelősség alapjai	76
2.7. A hátralévő üzemelési idő néhány jogi kérdése	77
3. Kitekintés	79
IV. A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései	81
1. Problémafelvetés: atomenergia – folytatás vagy felhagyás?	81
2. A német atomstop (Atomausstieg) főbb tényei	84
2.1. A 2002-es novella és az atom-megállapodás	85
2.2. A 2010-es „enyhülés”(a 11. novella)	86
2.3. A szigorodó biztonsági elvárások és egyes erőművek bezárása	87
2.4. Fukusima hatásai – a 13. novella	87
2.5. Az atomstop alaptörvényi deklarálására irányuló törekvések	88
2.6. Új adó a fűtőelemekre	89
2.7. Az atomstop hatásai Németországban kívül	89
3. Formai-eljárási problémák	90
3.1. Szükséges-e a Bundesrat egyetértése az atomtörvény módosításához?	90
3.2. Volt-e törvényes alapja a moratórium elrendelésének?	94
3.3. A megfelelő indokolás hiánya – tartalmi megalapozatlanság?	95
4. Alapjogi kérdések	96
5. Értékelés magyar szemmel	100
V. Kibocsátás-kereskedelem (az EU ETS Németországban)	103
1. A szabályozás módszertanáról	105
2. Az emisszió-kereskedelem nemzetközi és Európa-jogi alapjai	107
3. A kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevezetése Németországban	114
4. A német szabályozás sajátosságai a 3. kereskedési időszakban (2013–2020.)	120
5. A szabályozás értékelése	125

VI. Az energiapolitikai fordulatot támogató, egyes műszaki megoldások és jogi követelményeik	131
1. Az energiatárolás	132
1.1. Energiatárolás – igények és műszaki lehetőségek	132
1.2. Az energiatárolás szabályozása az energiagazdálkodási jogban	134
1.3. A szivattyús tározós erőművek létesítési követelményei	139
1.4. Kitekintés – az energiatárolás jövője	146
2. A szén-dioxid leválasztása és felszínalatti tárolása	148
2.1. A technológiáról és alkalmazásának igényéről	148
2.2. A CCS európai uniós szabályai	151
2.3. A német szabályozás keretei	154
2.4. Engedélyezési szabályok	156
2.5. A működésre vonatkozó egyes követelmények és a felelősség kérdései	159
2.6. Rövid értékelés	161
3. Energiahatékonyság és kapcsolt energiatermelés	162
3.1. Az Európai Unió energiahatékonysági irányelve	163
3.2. Az energiahatékonysági követelmények rendszere Németországban	168
3.3. A kapcsolt energiatermelést ösztönző szabályok Németországban	172
3.4. Rövid értékelés	175
4. A hálózatfejlesztés problémaköre	176
4.1. Klíma- illetve energiapolitikai háttér az EU-ban és Németországban	177
4.2. Az „áramsztrádák” (nagyfeszültségű egyenáramú átviteli hálózatok) kiépítése Németországban	179
4.3. Az elosztó hálózatok helyzete	184
4.4. Értékelés	187
VII. A helyi kezdeményezések szerepe az energiapolitikai fordulat megvalósításában	189
1. Koncesszióba adás	190
2. Üzemeltetés saját vállalatok (Stadtwerke) útján	193
3. Településrendezés	195
4. Kitekintés az energiaszövetkezetekre	199
5. Rövid értékelés	200
Felhasznált szakirodalom	203



Előszó

Németország az Európai Unió egyik meghatározó tagállama, ipari nagyhatalom, amelyel hazánk komoly gazdasági kapcsolatokat ápol. A komoly gazdasági erővel felelősség párosul: az erőforrások megtakarításában, a környezeti terhek csökkentésében rejlő lehetőségeket ki kell használni. Németországra az Európai Unió is úgy tekint, mint a klímavédelmi politika, illetőleg a környezetvédelem zászlóshajójára az energiaszektorban. Amikor az EU közös célkitűzéseit, vállalásait a tagállamok szintjén (mint terheket) elosztják, Németország áll az első helyen. Nem véletlen tehát, ha Magyarország energia- illetve klímapolitikai döntéseinek az előkészítése és értékelése során gyakran szóba kerülnek a német megoldások viszonyításként.

Németországban a második világháború utáni korszak eddigi legnagyobb vállalkozása az energiapolitikai fordulat (Energiewende), amelynek irányát, ütemét 2011-ben rögzítették. Eszerint az ország felhagy az atomenergia előállításával, nagy arányban fejleszti a megújuló energiatermelési kapacitásait, decentralizálja energiarendszerét, és az energiahatékonysági mutatókat jelentősen javítva komoly energiamegtakarításokat ér el. Ezzel egyidejűleg radikálisan csökkenti az üvegház hatású gázok kibocsátását. A társadalom minden tagját és a gazdaság minden szereplőjét egyaránt érintő kihívásoknak való megfeleléshez fejlett, a műszaki és természettudományos fejlődést naprakészen követő, egyidejűleg az érintettek jogait (úgy mint a vállalkozás szabadságát, a tulajdonhoz való jogot, vagy éppen a beruházói biztonságot és a fogyasztói jogokat egyaránt) védő szabályozásra van szükség.

Ez a jogi szabályozás hihetetlenül gyorsan változik, fejlődik, ami nemcsak arra ad lehetőséget, hogy az ország modellértékű megoldásokat fejlesszen ki a környezeti energiajognak (Umweltenergie recht) kereszttelt jogterületen, hanem arra is, hogy a tudományos műhelyek kidolgozzák álláspontjukat. Ha áttekintünk az utóbbi bő két évtized teljes német jogtudományi szakirodalmán, akkor a témakörrel foglalkozó publikációk hihetetlen mértékű expanzióját tapasztalhatjuk. Így például a megújuló energiahordozók támogatásával, a tengeri területekre telepített szélparkokban termelt villamos energia szállítási problémáival, az atomenergiával való szakítás alkotmányjogi kérdéseivel, a széndioxid kvóták bevezetésével, majd árverezésével, a kapcsolódó technikai megoldások alkalmazási feltételeivel, illetőleg az EU klímavédelmi követelményeinek való megfeleléssel, s mindezeknek az alkotmányjog, a közigazgatási jog vagy a polgári jog területén jelentkező konzekvenciáival foglalkozó szakirodalom egy kisebb magyar jogi kar vagy jogtudományi kutatóintézet könyvtárát alighanem teljes egészében megtöltené. A tudományos

konjunktúra nem csak szakcikkek, monográfiák és konferenciakötetek tömegét, hanem számos új műhely és szakfolyóirat alapítását is magával hozta. Mindez nem csak a magyar, hanem – bevallottan – a német szakértők számára is áttekinthetetlen immár.

Ugyanakkor a téma rendkívül aktuális, a német megoldások s azoknak az értékelései magyar szemmel nézve is relevánsak. A legfontosabb energia- és klímapolitikai kihívások Németországban és Magyarországon azonosak. Az Európai Unió irányelveit, például nekünk is saját jogrendünk részévé kell tenni. A technikai fejlődésre korábban megadott német válaszokat saját követelményeink kialakításakor érdemes figyelembe venni. Ez a könyv azzal a szándékkal készült, hogy – a legfontosabb jogszabályok és az említett szakirodalom lehető legszélesebb körű feldolgozása mellett – betekintést nyújtson a német szabályozásba, a legfontosabb kérdéseket és a mintaértékű modelleket állítva a bemutatás és elemzés középpontjába. Nem törekszik teljeskörűsége, hanem szükségszerűen megelégszik a néhány szakterület, jogintézmény, technológia kiválasztásán alapuló, részleges, s esetenként felületes leírással.

Mielőtt az Olvasó felfedezné, hogy mennyi mindennel nem foglalkoztam, ami a könyv címe alá sorolható, sietek a kritikák elébe menni. Egy ilyen munka nem felelhet meg a teljeskörű magyar-német összehasonlítás igényének, részint mert óriási területről van szó, részint pedig azért, mert Németországban nem is teljesen egységes a jogi szabályozás, hiszen abban a tartományoknak is komoly szerepe van. A tartományi jog feltárása lehetetlen vállalkozás volna, de szövetségi joganyag és a hazai megoldások részletes egybevetése is túllépné e munka kereteit. Ugyanakkor minden egyes fejezetben illetve alfejezetben töreksem a legfontosabb párhuzamok vagy épp különbözőségek felvillantására. Ezzel egyúttal arra is utalok, hogy az összehasonlítás további kutatások tárgyául szolgálhat, s azt érdemes is (lenne) elvégezni. A könyvben nem vállalkozom az EU vonatkozó követelményeinek a minden egyes részterületre kiterjedő, szisztematikus feltárására, s az azoknak való tagállami megfelelés értékelésére. Arra ugyanakkor igyekszem rámutatni, ha egy-egy uniós szabályozási impulzus a német jogi tradíciókkal ellentétes megoldásra kényszerítette az országot, vagy ha éppen az ezzel összefüggő aggályok miatt választ vagy választott Németország sajátos megoldásokat.

Azt se várja a Tisztelt Olvasó, hogy a környezeti energiajog (egyre terebélyesedő, ugyanakkor határozott kontúrokkal nem rendelkező) területére eső valamennyi jogszabályt, jogintézményt feltárom előtte. S hogy nevével nevezek néhány hiányzó kérdéskört (szintén nem a teljesség igényével), először is az energiaágazat komplexitásáról kell megemlékezni. A legtöbb általam felvetett kérdés a villamos energia szektorhoz, s azon belül is a kínálati oldalhoz (tehát az energia termeléséhez, elosztásához, szolgáltatásához) kapcsolódik, ami mellett, például a közlekedés vagy a hőenergia ágazat problémáit teljes mértékben figyelmen kívül hagytam. Csupán érintőlegesen kerülnek szóba például az energiaadó, az ökodizájn, az épületek energiahatékonysága, illetve általában a keresleti oldal kérdései. A megújuló energiák támogatása körében nem volt módom részletezni minden egyes technológia (a szél-, nap- és vízenergia, a biomassa, vagy a földhő hasznosításának igen terjedelmes) sajátos követelményeit. Számos szakterületen egy-egy technológiára redukáltam a részletes elemzést, a többi megoldást kirekesztve. (Így például az energiatárolás körében csak a szivattyús tározós erőművekről esik szó, miközben

Németországban már egyre többen beszélnek a sűrített levegős energiatárolásról, a villamos energia gázzá vagy hővé alakításáról, stb.) De nem csak a témakörök, hanem a vizsgálati szempontok köre sem teljes. Arra már utaltam, hogy az EU követelményeinek való megfelelést nem vizsgáltam az irányelvek átültetésére irányuló kötelezettség szempontjából, de emellett, például azzal sem volt módomban részleteiben foglalkozni, hogy vajon a zöld energiagazdaság fejlesztésére tett tagállami intézkedések miként ítélné meg az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésnek a tagállami támogatásokra vonatkozó előírásai szempontjából.

Mindemellett a legnagyobb fogyatékosága azonban talán az a munkámnak, hogy egy jogász, mégpedig környezetjogász megközelítéseire és előismereteire épül. A sokszor rendkívül bonyolult összefüggések műszaki, természettudományi vagy közgazdasági háttere minden bizonnyal komolyabb szakértelmet igényelt volna, mint amivel rendelkezem. Így nem is vállalkoztam például az energiafordulat energiapolitikájának az összefoglalására és értékelésére, ehelyett megelégszem azzal, hogy a legfontosabb energiapolitikai összefüggéseket, például célkitűzéseket vagy akadályokat a jogi kérdések előtt felvillantsam.

A könyv egyes fejezetei (például a kibocsátás-kereskedelem, a megújuló energiák vagy a németországi atomstop tárgyában) korábbi tanulmányok aktualizálása, kiegészítése révén jöttek létre. Számos témakörben (mint például az atomenergia környezetvédelmi szabályai vagy az energiatárolás követelményei és a települési önkormányzatok szerepe körében) azonban teljes mértékben új, eddig még publikálatlan eredményeket tartalmaz.

A német nemzeti szabályozást igyekeztem minden esetben beágyazni az európai uniós közegbe; ennek mintegy megalapozásaként az első fejezetben az EU energiapolitikájának a jogi kereteit, s az abba illeszkedő klímavédelmi célkitűzéseket mutatom be. Ez a fejezet elvben akármelyik tagállam nemzeti szabályozásához kapcsolható lenne, de mégis itt a helye, hiszen a feltett jogtudományi kérdések mögött túlnyomóan a német szakirodalom problémafelvetései állnak. A könyv szerkezete annyiban követi az általános és speciális viszonyát, vagy ha úgy tetszik, a szabályozás (formális) szerkezetét, hogy – ahol lehet – az uniós elvárások szerepelnek elől, s azokat követik a német megoldások. A központi vagy felülről történő szabályozás ismertetése kapja a legnagyobb hangsúlyt, de az utolsó lapokon a helyi önkormányzatok lehetőségeivel is igyekszem megismertetni az Olvasót. Tekintve, hogy minden egyes fejezetben, illetve alfejezetben törekedtem egy rövid összefoglalásra, és megfogalmaztam az ott bemutatott modellekről, problémákról alkotott véleményemet, egy különálló, összegző fejezet megírását nem tartottam szükségesnek.

A könyv háttérül szolgáló ismereteket, jogtudományi szakirodalmat 2006 óta gyűjtöm módszeresen. A legelső feldolgozott résztéma a kibocsátási egységek (széndioxid kvóták) kereskedelmi rendszere volt, amelyet 2009-ben egy berlini illetve odera-frankfurti tanulmányút során is módomban volt tanulmányozni. Az egyre több résztémára kiterjedő anyaggyűjtés egy részét két bécsi „szakmai kirándulás” során végeztem, az ottani egyetemi könyvtárakban (2009-ben és 2014-ben). Az elektronikus adatbázisok folyamatos tanulmányozása mellett 2013-ban egy a német energiapolitikai fordulatról szóló konferencián is részt vehettem, majd 2014-ben egy hónapot ismét Németországban, a Trieri

Egyetem Környezet- és Műszaki Jogi Intézetében tölthettem, rengeteg új ismeretre téve szert. Hasznosnak bizonyultak a német szakértőkkel folytatott beszélgetések is, e téren külön köszönettel tartozom *Franz-Joseph Peine* professor emeritusnak (Frankfurt/Oder) és *Reinhard Hendler* professzornak (Trier).

Emellett köszönet illeti *Bányai Orsolya* egyetemi adjunktust is, egykori tanítványomat, akivel ketten alkottuk a Debreceni Egyetem DEzero nevű kutatási projektjében a „környezetjogi munkacsoportot.” Szakmai érdeklődése, nyitottsága rám is inspirálóan hatott.

A könyv megírására mindemellett az a felismerés vezetett, hogy napjaink energiapolitikai fordulata mindannyiunk számára következményekkel jár, az élet számos területén. Érinti a háztartások vagy az ipar kiadásait, fogyasztási szokásainkat és fogyasztói jogainkat, de az első ránézésre is nyilvánvaló összefüggéseken túl egészen mélyreható változásokkal is számolnunk kell. Így például a megújuló energiák és az új technológiák terjedése a korábbinál nagyobb piaci versenyt feltételez és generál egyben. Az energiaszisztéma decentralizálása alulról jövő kezdeményezéseket igényel, s erősíti az önkormányzatiság valamint a helyi demokrácia intézményeit. Az energiahálózatok fejlesztése alkotmányos alapjogaink újraértékelését is igényli, az ingatlantulajdontól egészen a személyes adataink védelméig. Ezt a rendkívül izgalmas összefüggésrendszert itt csak töredékesen tudom felvillantani, miközben a német tudományos körök a tőlük megszokott igényességgel és részletességgel ízeire szedik azt, s ezzel egyben hozzájárulnak a szabályozás fejlesztéséhez. Ebben ölt testet a tudomány felelőssége. Ez az, amivel szemben a vonatkozó hazai szakirodalom erőteljes kontrasztban áll: a hűsbavágó változásokról kevés a jogtudományi feldolgozás, s nem egyszer az objektivitás is csorbát szenved a rendelkezésre álló szakirodalomban (illetve a közvéleményt formáló, legkülönbözőbb médiumokban); nem csak a hazai viszonyokkal, de a német megoldásokkal kapcsolatban is. A könyvvel ilyen értelemben egy hatalmas puzzle néhány apró elemét kívánom a helyére tenni.

Debrecen, 2014 őszén

a szerző

A leggyakrabban használt rövidítések jegyzéke

AtG	Atomenergiegesetz (szövetségi törvény az atomenergiáról)
BauGB	Baugesetzbuch (szövetségi építésügyi törvénykönyv)
BGBI.	Bundesgesetzblatt (szövetségi törvényközlöny)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz (szövetségi törvény a káros környezeti hatásokkal szembeni védelemről)
CCS	Carbon Capture and Storage (a széndioxid leválasztása és tárolása)
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz (szövetségi törvény a megújuló energiahordozók elsőbbségéről)
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz (szövetségi energiagazdálkodási törvény)
ESZAK	Európai Szén- és Atomközösség
ETS	Emission Trade System (kibocsátás-kereskedelmi rendszer)
EU	Európai Unió
EUMSz	az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
Euratom	Európai Atomenergia Közösség
IEA	International Energy Agency (Nemzetközi Energia Ügynökség)
Khv.	környezeti hatásvizsgálat
KSpG	Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (szövetségi törvény a széndioxid tárolásáról)
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (szövetségi törvény a kapcsolt energiatermelésről)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz (a hálózat kiépítésének gyorsításáról szóló szövetségi törvény)
Nkt.	nemzeti kiosztási terv (NAP, Nationale Allokationsplan)
Skv.	Stratégiai környezeti vizsgálat (Strategische Umweltprüfung, SUP)
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (az Ühg. kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréről szóló német szövetségi törvény)
UBA	Umweltbundesamt (szövetségi környezeti hatóság)
Ühg.	üvegházhatású gáz (-ok)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (szövetségi közigazgatási eljárási törvény)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz (szövetségi vízgazdálkodási törvény)
ZuG	Zuteilungsgesetz (szövetségi törvény az Ühg. kibocsátási jogok kiosztásáról)
ZuV	Zuteilungsverordnung (szövetségi rendelet az Ühg. kibocsátási jogok kiosztásáról)



I. A nemzeti energiapolitika keretei az Európai Unióban. A „környezeti energiajog” alapjai az EUMSZ 194. cikkében

A globális klímaváltozás elleni küzdelem egyike az Európai Unió előtt álló, legkomolyabb kihívásoknak, mint azt már 2006-ban az „Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért” című zöld könyv is hangsúlyozta.¹ A klímavédelem szabályozása mára kinőtte a környezetjog kereteit, s leginkább az energiaágazatban fejt ki hatásait. Az EU-ban, illetve tagállamaiban az EU klímavédelmi szabályainak meghatározó a jelentősége: nagy biztonsággal állítható, hogy az uniós szintű szabályozás hiányában nem lehetne számottevő eredményeket elérni az energiaágazat szén-dioxid kibocsátásainak csökkentése, az energiahatékonyság javítása vagy a megújuló energiahordozók arányának a növelése terén.²

A Lisszaboni Szerződés (2009. december 1-jétől) megváltoztatta azokat a rendelkezéseket, amelyek az e körbe tartozó intézkedések jogalapját jelentik, különösen azzal, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egy új, energiapolitikai címmel gazdagodott (194. cikk). Emellett említésre méltó, hogy a környezetről szóló rendelkezések céljai közé (mint amilyen a környezetminőség megőrzése, védelme és javítása, az emberi egészség védelme, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása, mégpedig a védelem magas szintjén) bekerült a klímavédelem (191. cikk; az új rendelkezés kifejezetten az EU éghajlatvédelmi külpolitikájának a jogalapját teremti meg). Érdekes megvizsgálni – immár az azóta napvilágot látott, másodlagos jogforrások és bírósági határozatok tükrében is, – hogy az egyes szerződési rendelkezések milyen viszonyban állnak egymással. Feltételezhető ugyanis, hogy a szabályozási tárgyak és célok szoros egymásba kapcsolódása miatt bizonytalanság alakulhat ki egy-egy másodlagos jogi aktus megfelelő szerződési jogalapjának a kiválasztása körül.

Az érintett szerződési rendelkezések vizsgálatának az aktualitását az egyre-másra napvilágot látó követelmények jelentik, amelyeket némi leegyszerűsítéssel a klímavédel-

¹ COM(2006) 105 végleges, 10–11. Ezek, illetve a ma is irányadó célkitűzések áttekintését ld. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest, 2011, 1025–1027. Megjegyzendő, hogy az energiapolitika területén a különféle politikai jellegű, illetve nem kötelező jogi aktusoknak kiemelkedően nagy a jelentősége. POLLAK, Johannes – SŁOMINSKI, Peter: Energy policy. In *EU Policies in the Lisbon Treaty: A Comparative Analysis. Working Paper Series of the Institution for European Integration Research*, Wien, 03/2008, 36. <http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2008-03.pdf>. (A letöltés időpontja 2014. 07. 10.)

² EPINEY, Astrid: Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht. In Ferdinand Kerschner (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*, Manz, Wien, 2014, 2.

mi jog vagy (a német szakirodalomban immár bevettnek tekinthető elnevezést magyarra fordítva) a „környezeti energiajog” körébe sorolhatunk. A teljesség igénye nélkül ilyen az üvegházgázok kibocsátás-kereskedelmi rendszere, a szén-dioxid leválasztásának, szállításának és földfelszín alatti tárolásának a szabályozása, a megújuló energiahordozókból előállított energia támogatása, az energiaadó, az energiahatékonyság általános és az épületekre vonatkozó követelményrendszere, az új közúti személygépkocsik szén-dioxid kibocsátásának korlátozása, az energiateljesítmény jelölésének előírása az energiát fogyasztó termékeken, egyes tüzelő-, illetve üzemanyagok követelményei, egyes uniós kötelezettségek esetén a tagállamok közti teherelosztás stb.³

E jogi eszközök egy egyre terebélyesedő energiapolitikai célrendszerhez igazodnak, és különösen a környezetvédelem klímavédelmi részterületéhez kapcsolódnak. E tekintetben a középtávú célkitűzések közismert sarokszáma a húszas – 2020-ra az üvegházgázok kibocsátásának 20%-os csökkentését, az energiahatékonyság 20%-os javítását, illetve a megújuló energiahordozók részarányának a 20%-ra növelését kell elérni.⁴ A tagállamokat terhelő kötelezettségek e körben rendkívül sokfélék: jogalkotás, tervezés, nyilvántartások vezetése és jelentéstétel, saját célkitűzések megfogalmazása, példamutatás a vállalkozások és a polgárok számára, az EU szabta illetve a saját célszámok elérése energiapolitikai és egyéb intézkedések révén stb. A tagállamok viszonyulása ezekhez a kihívásokhoz meglehetősen változatos. Vannak olyan országok, amelyek viszonylag konzervatív álláspontot képviselnek (nem terveznek koncepcionális energiapolitikai változtatásokat, magát az államot tekintik meghatározó szereplőnek, s inkább saját energiapolitikai függetlenségükre koncentrálnak – ide sorolom hazánkat), míg számos tagállam igen komoly, esetenként radikális változtatásokra szánta rá magát (az energiafüggőség kiküszöbölését az energiaszerkezet érdemi, környezetbarát átalakításától várják, s a lakosság illetve a vállalkozások jelentős hozzájárulására apellálnak, például Németországban). Érdemes tehát megvizsgálni, hogy vajon a szerződési rendelkezések milyen mozgásteret biztosítanak az Uniónak, és milyen a tagállamoknak.

Végül e tanulmány legáltalánosabb célja, hogy – a környezeti szempontok kidomborításával – hozzájáruljon az EUMSZ 194. cikkének átfogó, jogtudományi módszereken alapuló értelmezéséhez, ami a hazai szakirodalomból mindmáig hiányzik.

³ Ezek áttekintésére ld. Bányai Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*. PhD-értekezés, DE ÁJK, Debrecen, 2013; Fodor László: *Az Európai Unió klíma – energia csomagja*. In *Klimaváltozás és jog*, Budapest, 2010, EMLA Egyesület, <http://emla.hu/brandnewsite/index.shtml?x=1874>.

⁴ Az Európai Tanács következtetései, Brüsszel, 2007. március 7–9., 7724/1/07 REV 1; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf. (A letöltés időpontja 2014. július 10.)

1. A környezetpolitika és az energiapolitika viszonya az EUMSZ rendelkezései tükrében

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés több helyen tartalmaz rendelkezéseket, mind a környezetpolitikát, mind pedig az energiapolitikát illetően. A két politika egymáshoz való viszonyát tekintve meghatározó körülmény, hogy a környezetpolitika 1986-ban (az Egységes Európai Okmánnyal) került be a Szerződés szövegébe, mégpedig a többi politikával szemben a környezetvédelmi szempontok beépítésének az igényével⁵ (ld. különösen az akkori 130r-130t cikkeket, illetve jelenleg az EUMSZ 11. és 191 – 193. cikkeit, az elsődleges jog további forrásai közül pedig az EUSz 3. cikkét és az Alapjogi Charta 37. cikkét). Ez az említett cikkek megfogalmazásában azt jelenti, hogy „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába”. Más szavakkal ez a környezeti („külső”) integráció követelménye (amely egyaránt értelmezhető célként és alapelveként). E követelmény először az EK környezetvédelmi akcióprogramjaiban jelent meg,⁶ s azzal a felismeréssel függ össze, hogy egy elszigetelten (ágazatként) kezelt környezetpolitika és jog önmagában nem képes a környezeti problémák kezelésére, vagyis ha az energiatermelés- és felhasználás, a közlekedés, az ipar vagy a mezőgazdaság felel a környezetállapot romlásáért, akkor az ezekre irányuló szakpolitikák zöldítésére is szükség van.⁷

Az „általános” energiapolitika, mint önálló integrációs terület (annak ellenére, hogy az alapító szerződések közül kettő, az ESZAK, illetve az Euratom Szerződés is elsődlegesen egy-egy energiahordozóval kapcsolatos politikára irányult) még a környezetpolitikánál is később, csupán a Lisszaboni Szerződéssel (2009-ben) nyerte el megfelelő helyét a szerződési jogban (ld. a 194. cikket). Az EU azt megelőzően is hozott már energiapolitikai intézkedéseket (például az energiapiac liberalizációja, az energiatakarékosság vagy a megújuló energiák terjedése érdekében), de egy egységes energiapolitikai jogalap hiányában. Az egyes intézkedések többek közt a belső piaci jogharmonizációra, a környezetpolitikára, az adózásra, (Maastricht után) a transzeurópai hálózatokra vonatkozó szerződési rendelkezéseket vagy épp az általános felhatalmazási cikket vették alapul.⁸ A maastrichti szerződésmódosítás eredményeképpen az EK Szerződés már megnevezte az energiaügyet is azon területek közt, amelyek terén az EK intézkedéseket hoz [3. cikk

⁵ Ilyen „integrációs” rendelkezés korábban nem szerepelt a Szerződésben, időközben azonban olyan politikáknál is megjelent, mint az egészségügyi vagy a kulturális politika (s így már nem támasztható alá az olyan érvelés, amelyik a környezetpolitika elsődlegességét vezetné le belőle). BÁNYAI: *Az energiafelhasználás...* i. m., 41.

⁶ FODOR László: Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. *Európai Jog* 2001/4, 12–21.

⁷ HORVÁTH Zsuzsanna: A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán. *Pro Futuro* 2013/1, 32.

⁸ INGLIS, Kirstyn: Anticipating new Union competences in Energy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2008/1, 126.

(1) bekezdés u) pont], de hatásköri szabályok akkor még (a vonatkozó javaslat elvetése miatt) nem kapcsolódtak hozzá.⁹

Az önálló energiapolitikai cím bekerülése tehát nem tekinthető minden következményében teljesen új fejleménynek, de immár elmondható, hogy a közös energiapolitikának van egy önálló és egységes kerete; a szerződési jog kifejezetten is tartalmazza, hogy az uniós energiapolitikai szabályozás, a megosztott hatáskörhöz mérten [ti. a 4. cikk (2) bekezdés i) pontjából kiderül, hogy az energiapolitika, akárcsak a környezetpolitika terén megosztott hatáskör érvényesül] korlátozza a tagállami szabályozást [ld. az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdését]. Ráadásul, az energiapolitika szerződési céljait már „a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel” határozták meg [ld. az EUMSZ 194. cikk (1) bekezdését]. Ily módon – a többi uniós politikával ellentétben (mint amilyen különösen a már 1957-től szerződési jogalappal bíró agrárpolitika) – az energiapolitikára vonatkozó rendelkezések, az ágazat sajátos gazdasági, társadalmi és egyéb szempontjai mellett, már a környezetvédelmet is az EU saját céljaként érvényesítik. Ebben az értelemben a környezetpolitika és az energiapolitika két, egymással jelentős átfedésben lévő halmaz a közösségi vívmányoknak. Azt, hogy ez az átfedés nem teljes, a 194. cikk beiktatása is jelzi, nyilvánvaló jeleként annak, hogy az EU az energiapolitika terén (immár hosszú évek óta) olyan döntéshozatali hatáskört igényelt magának,¹⁰ amely túlterjed a környezetpolitika (illetve a belső piac, a transeurópai hálózatok fejlesztése vagy a kutatás-fejlesztési politika) célkitűzésein, hiszen a nem kifejezetten energiapolitikai felhatalmazások csupán egyfajta „közvetett” energiajog kialakítására adtak eddig lehetőséget.

A számos szóba jövő (környezeti szempontból releváns) szakpolitika közül egyedül az energiapolitikára vonatkozó rendelkezések „kettőzik” meg az említett módon a környezeti integráció követelményét, ami kétség kívül kiemeli a környezeti érdekek fontosságát ezen a szakterületen. Ez szoros összefüggésbe hozható azzal a körülménnyel, hogy az energiapolitika azon szakpolitikák egyike, amelyek a legtöbbet tehetik az uniós polgárok „ökológiai lábnyomának” csökkentéséért (hiszen az energiaágazat jelentős részben felel az erőforrások feléléseért, illetve a környezeti problémákért). Az, hogy ennek az összefüggésnek a szerződésekben való megjelenítésére csak a közelmúltban került sor, olyan körülményeknek tudható be, mint az energiaágazat meghatározó szerepe a gazdaság működésében és a lakosság ellátásában, (hálózathoz kötött energiák esetén) a monopóliumok, illetve a tagállamok részéről szuverenitásuk féltése, vagy az energialobby aknamunkája.¹¹ Előtérbe kerülése mögött pedig a klímaváltozás fokozódása, s az áll, hogy e területen az EU a globális nemzetközi együttműködés előmozdítására is nagy súlyt fektet, kezdeményezésekkel és példamutatással egyaránt. Az energiafüggőség csökken-

⁹ Ilyen értelemben árnyalandó az a megközelítés, amely szerint a 3. cikk az EK „hatásköri listáját,” a „közösségi kompetenciák felsorolását” tartalmazta. Ugyanakkor az energiaügy itteni megjelenítése a rendelkezésre álló, egyéb hatásköri szabályok alkalmazhatóságára az energiaügyi intézkedések terén kedvező hatással lehetett. Vö. VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, 2005², Budapest, 75.

¹⁰ FRENZ, Walter – KANE, Anna-Miriam: Die neue europäische Energiepolitik. *Natur und Recht* 2010, 467.

¹¹ Ezek az okok tulajdonképpen az energiapolitikai felhatalmazás mint olyan kodifikálásának elhúzódó folyamatára általában is kihatással voltak. KENDE – SZÜCS: i. m., 1023.



tése (például az orosz földgáz esetében) és a tagállamok közötti szolidaritás erősödése is hozzájárult azonban ehhez.¹²

A két politika közti kapcsolat magától értetődő azért is, mert az energiahordozók természeti erőforrások is egyben, s a velük való ésszerű gazdálkodás egyaránt érdeke mindkét politikának [erre utal, például a 191. cikk (1) bekezdése, a 192. cikk (2) bekezdés c) pontja és a 194. cikk (1) bekezdése is]. A 191. cikkbe újonnan bekerült célkitűzés – az éghajlatváltozás elleni küzdelem – kiemelendő ebből az összefüggésrendszerből, hiszen az energiaágazat kibocsátásai felelősek elsődlegesen az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának (s így közvetve a földi átlaghőmérsékletnek) a növekedéséért. A 194. cikk energiapolitikai célkitűzései közül pedig különösen „*az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása*” érdemel e körben említést. Az EUMSZ-ben a két politikát összekapcsoló előírások mellett természetesen léteznek sajátos (a másik politikához közvetlenül nem kapcsolódó) előírások is a környezetpolitikára és az energiaügyre egyaránt (például környezetpolitikai elvárás a szennyező fizet elve és a tagállami eltérés lehetővé tétele a szigorítás irányában a 191. és 193. cikkek alapján, míg kifejezetten – csak – az energiapolitikára értelmezhető az energiaellátás biztonságára és az energiapiac működésére vonatkozó célkitűzés a 194. cikk 1. bekezdésében).¹³

2. A szerződésben biztosított mozgástér (a felhatalmazások) értékelése formai szempontból

2.1. Az EU mozgástere

Az energiapolitika, illetve abban a környezeti szempontok érvényesítése mindig is érzékeny kérdéskör volt, amennyiben annak során komoly gazdasági érdekekkel (nem csak eltérő tagállami érdekekkel, hanem általában az uniós gazdaság világgazdasági versenyképességét illető célkitűzésekkel is) kell összhangot teremteni. Nem egy szabályozási koncepció hiúsult már meg amiatt, hogy valamely tagállam a saját – vagy épp maguk az uniós intézmények az EU – világgazdasági szerepét látták veszélyben, s az intézkedés elfogadásának feltételül, például az OECD párhuzamos, egyenértékű intézkedéseinek a bevezetését támasztották (ami aztán rendre elmaradt).¹⁴

Nem véletlen, hogy a vonatkozó szerződési rendelkezéseket kellő óvatossággal fogalmazták meg, különösen ügyelve a tagállamok széles mozgásterének a megőrzésére.

¹² A közös energiapolitika indokainak áttekintésére ld. HUGYECZ Attila: Energiapolitika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 352–353.

¹³ Közvetett összefüggés persze ezen célkitűzésekkel is fennáll, hiszen, például a hálózatok összekapcsolása révén áthidalható az a probléma, hogy a tagállamok igen különböző adottságokkal rendelkeznek a megújuló energiahordozók hasznosítása során, azaz, például a skandináv országokból a vízenergia, vagy az Északi-tenger felől a szélparkok segítségével termelt, német áram, más tagállamokba is eljuthat.

¹⁴ KRÁMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus, Pécs, 2012, 380.





Ez olvasható ki a 192. cikk (2) bekezdésének c) pontjából, amely alapján különleges jogalkotásra (illetve egyhangúságra) van szükség az olyan környezetvédelmi intézkedések elfogadásához, amelyek „a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben” érintik, valamint a 194. cikk (2) bekezdéséből is, amely szerint az uniós energiapolitikai intézkedések „nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.” A 194. cikk (3) bekezdése ugyancsak egyhangúságot, illetve különleges jogalkotást követel meg az ágazat adótipusú szabályozása körében.

Más megfogalmazásban mindez azt jelenti, hogy a szerződésszöveg meglehetősen szűkre szabja az EU mozgásterét. A környezetjogi, illetve környezetpolitikai szakirodalmi értékelések (és persze a zöldmozgalmak álláspontja) pedig egybehangzóak a tekintetben, hogy valódi eredmények eléréséhez ennél komolyabb „összetartásra” lenne szükség a tagállamok között, és több szabályozóeszköz bevezetése kapcsán is (mint amilyen a karbon adó az energiatermékekre) felmerült az uniós szintű szabályozásnak (az egyhangúsági követelmény miatt utópisztikus) igénye ebben a körben.¹⁵ A tagállami együttműködés elmélyülésének az esélyeit (például a hálózatok összekapcsolódása, a közös energiapolitikai érdekek felismerése miatt) a jövőben vélhetőleg tovább javítja majd a fizikai értelemben vett, növekvő mértékű egymásrataltság.

Eltekintve ehelyütt a 192. cikk átfogó tartalmi elemzésétől, csupán az energiapolitikai vonatkozásokra és az ott meghatározott döntéshozatali eljárásokra térek ki. Főszabályként (e téren is) a rendes jogalkotás érvényesül, amihez képest az egyhangúságot igénylő eljárás a kivétel, amelyet szűken kell értelmezni. A szűk értelmezés mellett szól a feltételeket rögzítő szerződésszöveg kötőszava, az „és” (amelyik a tagállamoknak az energiahordozók közti választásának és az energiaszerkezetnek az egyidejű érintettségére utal, azaz konjunktív feltételeket kapcsol össze), valamint a „jelentős” módhatározó is (amelyik jelentésszűkítő hatással bír, kizárva például az olyan intézkedéseket a rendelkezés hatálya alól, amelyek csupán az egyes energiahordozóknak a tagállamok energiamixén belüli arányát változtatják meg, de nem zárnak ki korábban használt energiahordozót, illetve nem írják elő olyannak az alkalmazását, amelyet az adott tagállam korábban nem alkalmazott, s ily módon az energiatermelő, szállító, elosztó rendszer átalakítását sem igénylik).¹⁶ Ez az értelmezés is megerősíti korábbi állításomat, miszerint a környezetpolitika körében szélesebb az EU mozgástere.

Az energiapolitika terén a szélesebb tagállami (és egyben szűkebb uniós) mozgástérrel kapcsolatos, szerződésbeli attitűd különösen az energiahatékonysági irányelv rendelkezéseiben követhető nyomon. A megtakarítandó energia mennyiségére vonatkozóan ugyanis az uniós jogalkotó nem ír elő irányszámokat (szemben például a megújuló energiák minimális arányára vagy az üvegház hatású gázok kibocsátásának csökkentésére

¹⁵ BÁNYAI: *Az energiafelhasználás...* i. m., 104, 108.

¹⁶ EPINEY: i. m., 4.





vonatkozó szabályokkal), hanem a tagállamok maguk állapíthatják meg az ún. indikatív célokat. Amennyiben pedig a tagállamok energiarendszerét érintő előírásokat tartalmaz (mint amilyen az ún. energiahatékonysági kötelezettségi rendszer bevezetése), lehetővé teszi alternatív szakpolitikai intézkedések alkalmazását.¹⁷

2.2. A tagállami külön utak kérdése

Környezetvédelmi megfontolások alapján a tagállamok kétféleképpen is eltérhetnek az uniós jogtól. Egyfelől az EUMSZ 114. cikk (4)-(6) bekezdései alapján a környezetvédelemre (is) tekintettel eltérhetnek az EU-nak a belső piacot biztosító, harmonizációs intézkedéseitől, tehát, például korlátozhatják az áruk mozgását. (Ebben az esetben nem az uniós környezeti előírásoktól való eltérésről van szó.) Másfelől a 193. cikk kifejezetten az uniós környezeti sztxenderdektől való eltérést engedi meg, szigorúbb „védintézkedések” formájában.¹⁸

A 194. cikkben ilyen felhatalmazás nincsen. Az első szakirodalmi értékelések némelyike abból indult ki, hogy mivel a 194. cikk alapján hozott intézkedéseknek is tekintettel kell lenniük a környezet védelmére, a szigorítási klauzula analógia útján ebben a körben is alkalmazható. Mások úgy vélik, hogy a két cikk közötti eltérés éppen a kompetenciák elhatárolásának az egyik ismérve, tehát szóba sem jöhet az analógia.¹⁹

A jogalkotási gyakorlat ezt a vitát meghaladta: a 194. cikk (2) bekezdésére alapozott, új irányelvek közül több is [úgy mint az alábbiakban még többször is szóba jövő 2010/31/EU irányelv²⁰ 1. cikk (3) bekezdése és a 2012/27/EU irányelv²¹ 1. cikk (2) bekezdése] kifejezett felhatalmazást ad a tagállamoknak a szigorúbb követelmények felé való elmozdulás irányában. Az új, energiapolitikai irányelvek által alkalmazott megoldásban az a felfogás tükröződik, hogy a 194. cikket részben (a környezeti energiapolitikai célok körében) a korábbi 174-176. cikkek utódaaként kívánják kezelni (amelyekre az új jogi aktusok által felváltott, korábbi intézkedéseket alapozták), és az irányelvben adott felhatalmazással hidalják át azt a problémát, hogy maga az EUMSZ 194. cikk nem enged

¹⁷ BÁNYAI Orsolya, FODOR László: Az energiahatékonysági irányelv főbb rendelkezései környezetvédelmi szempontból. *Pro Futuro* 2014/2, kézirat megjelenés alatt, 18.

¹⁸ Az EUMSZ tagállami eltérési, szigorítási lehetőséget más politikákkal összefüggésben is biztosít, ilyen még, például a foglalkoztatáspolitikai és az egészségügy is. Ld. az EUMSZ 114. cikk (4)-(5) bekezdését, a 153. cikk (4) bekezdést, a 168. cikk (4) bekezdést, a 169. cikk (4) bekezdést és a 193. cikket.

¹⁹ Az analógia mellett érvel BRITZ, Gabriele: Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Spannungsfeld von Klimaschutz und Binnenmarkt. In Schulze-Fielitz, Helmut – Müller, Thorsten (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2009, 86.; míg vele ellentétesen foglal állást HESSELHAUS, Sebastian: *Europäisches Energie- und Umweltrecht als Rahmen der Energiewende in Deutschland. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3, 149.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről





ilyesfajta eltérést.²² E megoldás tükrében az eltérést engedő szabály hiánya a 194. cikkben egyszerű „jogszabály-szerkesztési hibának” is tűnhet, amit a tagállamok közös akarattal korrigálnak a másodlagos jog szintjén.²³

A helyzet azonban ennél némileg árnyaltabb, ugyanis ez alól a „nemzeti külön utat” engedő megoldás alól természetesen kivételt jelent néhány (immár szintén a 194. cikk alapján szabályozott) eszköz, mint amilyen különösen az energiafogyasztással jellemezhető termékekre alkalmazott energiacímke, szabályozása (ld. a már említett 2010/30/EU irányelvet²⁴). Ennek oka, hogy az energiacímke esetében a szabványosított információktól való tagállami eltérés nehezen lenne elképzelhető úgy, hogy – a piacbefolyásoló hatásokra tekintettel – ne veszélyeztesse az uniós célkitűzéseket. Az ilyen eltérések következménye ugyanis az lenne, hogy az európai piacon elérhető, egymással konkuráló termékek energiateljesítménye (például hűtőgépek áramfogyasztása) nem lenne összehasonlítható (illetve az eltérő tagállami előírások miatt sérülnének a belső piaci szabadságok, mint amilyen az áruk szabad mozgásának a követelménye). E szabályozási tárgy esetében a jogalkotó egyébként a korábbi, Lisszabon előtti irányelvalkotás során nem is a környezeti politikára hivatkozott, akkor ugyanis a jogharmonizációs klauzula (az egykori 100a cikk, a mostani 114. cikk megfelelője) jelentette a jogalapot, amelyben eltérési lehetőségről (az új energiapolitikai címhez hasonlóan) ugyancsak nem esett szó.

3. Az EUMSZ 194. cikkében foglalt „környezeti energiapolitikai” célkitűzések

Ebben a pontban az uniós hatáskör szempontjából meghatározó rendelkezéseket igyekszem közelebbről megvilágítani, különös tekintettel az általuk biztosított felhatalmazás tartalmi korlátaira.

1. A 194. cikk tartalmának értelmezését megnehezíti, hogy meglehetősen rövid, ugyanakkor nem túl precíz, a korábbi, különféle, közvetve kapcsolódó hatáskör és intézkedés heterogenitását tükröző, nem egy tekintetben homályos megfogalmazásról van

²² Azt, hogy ezen a területen indokolt a tagállami szigorításnak teret engedni, a klímavédelem sajátosságával indokolja BRITZ: i. m., 86. Az időközben elfogadott jogi aktusok közül az épületek energiahatékonyságára vonatkozóan az „áthidaló” megoldásra ld. KRÄMER: i. m., 322.

²³ A 194. cikk első értelmezései nem feltétlenül konstrukciós hibaként értelmezték a szigorítási klauzula hiányát, hanem az uniós környezeti energiapolitika sajátosságaiban keresték az okát, mondván, hogy a tagállami eltérés ezen a területen veszélyeztetné a közös célokat. Így foglalt állást, például CALLIÉS, Christian: Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik. In Cremer, Wolfram – Pielow, Johann-Christian (Hrsg.): *Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht*, Boorberg, Stuttgart, 2009, 51. Az azóta elfogadott irányelvi rendelkezések azonban nem igazolták az effajta értelmezést.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/30/EU irányelve (2010. május 19.) az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának címkézéssel és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről





szó.²⁵ Ami a történeti elemzést illeti, többször is utaltam már a korábbi szerződési jogra, amelyből hiányzott az energiapolitikai cím. Pusztán az új cím bekerülésének tényéből is következtetések vonhatók le, – ilyen legalábbis a szakterület jelentőségének a megnövekedése, egy önálló energiapolitikai megközelítés lehetősége, illetve a határozottabb uniós energiapolitikai intézkedések²⁶ megkönnyítése – még akkor is, ha egyes értékelések szerint az egész 194. cikk esetében nincs másról szó, mint deklaratív rendelkezésekről, amelyek az EK Szerződés alapján kialakult gyakorlathoz képest nem bővítették ténylegesen az EU hatáskörét. Mint egyes szerzők kiemelik, a szerződés tulajdonképpen azokat az intézkedési területeket nevezi meg, amelyeken már eddig is fellépett az EU, más szóval az EUMSZ 194. cikk csupán megerősítette a status quo-t, legalizálta a korábbi intézkedéseket (különösen a 2009-es ún. klíma-energia csomagban foglaltakat, amelyek átfogóan érintették az ágazatot), s inkább politikai a jelentősége, mint jogi.²⁷ Minden esetre tény, hogy az energiapolitikának a közös politikák közé emelése már az Európai Alkotmányról szóló Szerződés tervezetében (III-157. cikk) is felmerült, mégpedig az EUMSZ 194. cikkéhez igen hasonló megszövegezésben (a szolidaritási klauzula illetve az energiahálózatok összekapcsolásának a célja nélkül).²⁸

2. A szerződésszövegben megfogalmazott célok (részben rendszertani) értelmezéséhez maga a 194. cikk is hozzájárul, például kifejezésre juttatva, hogy azok nem önmagukért valók, hanem „a belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel, [...] a tagállamok közötti szolidaritás szellemében” fogalmazták meg azokat. E három szempont figyelembe vételének kötelezettsége három különböző megfogalmazásban („keretében,” „tekintettel,” „szellemében”) jelenik meg, ennek megfelelően legerősebbnek a belső piacra történő utalás, míg leggyengébbnek a szolidaritás szem előtt tartása tűnik, a környezetvédelem pedig e kettő között helyezhető el,²⁹ igazodva említésük sorrendjéhez is.

Figyelemre méltó az is, hogy a három szempont egyrészt a szerződési jogban egyebütt is megjelölt, általánosabb értékekhez (belső piac, környezetpolitika, illetve szolidaritás) kapcsolódik, amiből az energiapolitikai címben való említésük deklaratív jellegére is lehet következtetni. Másrészt ugyanakkor ezek az előre kiemelt szempontok az EU által

²⁵ FRENZ – KANE: i. m., 468.; CALLIESS, Christian – HEY, Christian: Erneuerbare Energien in der Europäischen Union und das EEG: Eine Europäisierung „von unten”? In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, szerk. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 235.

²⁶ TALUS, Kim: *EU Energy Law and Policy: A critical Account*. Oxford University Press, Oxford, 2014, 288.

²⁷ POLLAK, SLOMINSKI: i. m., 25.; KAHL, Wolfgang: Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der EU. In Schulze-Fielitz, Helmut – Müller, Thorsten (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht*. Nomos, Baden-Baden, 2009, 50–53.; PAPENKORT, Katja – WELLERSHOFF, Jan-Kristof: Der Energietitel im Vertrag von Lissabon. *Recht der Energiewirtschaft* 2010/3, 83.

²⁸ Az alkotmányszöveg energiapolitikai rendelkezéseivel kapcsolatos viták és fejlemények áttekintésére ld. HAGHIGHI, Sanam S.: Energy Security and the Division of Competencies between the European Community and its Member States. *European Law Journal* 2008/4, 469–472.

²⁹ PAPENKORT – WELLERSHOFF: i. m., 78–79.



immár hosszabb ideje követett, energiapolitikai prioritásoknak is megfeleltethetők. Ez utóbbiak (röviden összefoglalva) az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a környezeti fenntarthatóság.³⁰

Ezek közül – a korábbi energiapolitikai dokumentumok alapján – a versenyképesség az energiaárak világszerte versenyképességét, illetve a fogyasztók számára olcsón elérhető energiát is jelenti. Az alacsony (s ezzel a takarékoság helyett a fogyasztásra ösztönző) ár célkitűzése nyilvánvalóan konkurál a környezeti célokkal (tekintettel a megújuló energiahordozók terjedésének és az energiahatékonysági intézkedéseknek a jelenlegi árfelhajtó hatására is), s egészen a közelmúltig meg is előzte azokat. Az elemzők egy része ezért némileg értetlenül áll azzal szemben, hogy az olcsó energiaár célkitűzése a szerződésszövegbe egyáltalán nem került bele, s véleményük szerint nem is érthető bele.³¹ Az uniós környezetpolitika legfrissebb, már a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően elfogadott dokumentumai azonban a fogyasztók számára elérhető árat továbbra is beleértik az EU energiapolitikai célkitűzéseibe, mégpedig az EUMSZ-ben is deklarált célok közül az energiaellátás biztonságába (különös tekintettel a nehéz helyzetű fogyasztókra).³² A 194. cikk ilyen irányú értelmezése egyébként összeegyeztethető a fenntartható fejlődésnek az EUSz 3. cikkében megfogalmazott koncepciójával (ti. a fenntarthatóságnak nem csak környezeti, hanem gazdasági, illetve társadalmi pillére is van).

A három említett szemponton túlmenően meg kell még említeni az EUSz 5-6. cikkeiben rögzített elveket is, – mint az átruházott hatáskörökhöz való kötöttség (a korlátozott felhatalmazás elve), a szubszidiaritás, az arányosság vagy az alapjogok tiszteletben tartása – amelyek ugyancsak immanens értelmezési fogódzói és egyben korlátai a 194. cikkben adott mozgásternek.³³

3. Az energiapolitika általában mindazon intézkedéseket átfogja, amelyek az energiaágazat különböző elemeire (az energiahordozók kitermelésétől és tárolásán, átalakításán, az energia szállításán, elosztásán, értékesítésén át egészen a fogyasztásig) vonatkoznak. Az energia fogalmát a szerződési jog nem adja meg, mindazonáltal különbséget tesz, például fenntartható és nem fenntartható energiarendszer, régi és új, illetve nem megújuló és megújuló energiatípusok között. Azt, hogy milyen tágan értelmezhető az energia fogalma, a másodlagos joganyag alapján lehet leginkább szemléltetni. Így, például az energiahatékonyság horizontális szabályait megállapító, 27/2012/EU irányelv³⁴ szerint ide tartozik az energiaszabályozásról szóló, 2008. október 22-i 1099/2008/EK európai

³⁰ COM(2007) 1 végleges.

³¹ HUGYECZ: i. m., 364.

³² A klíma- és energiapolitika keretei 2030-ig. Zöld könyv, COM(2013) 169; Az Európai Tanács következtetései. EUCO 75/1/13, 2013. 05. 22., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/137204.pdf. (A letöltés időpontja 2014. július 10.)

³³ FRENZ – KANE: i. m., 473–474.

³⁴ Az Európai PARLAMENT és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikke d) pontjának meghatározása szerinti energiatermékek minden formája, éghető üzemanyagok, hő, megújuló energiák, villamos energia, vagy az energia bármely más formája. Az egyes irányelvi rendelkezésekből kiderül, hogy az energia forrása vagy hordozója, de az előállítás illetve a felhasználás alanya, helye és módja is közömbös, legyen szó hálózathoz kötött energiáról (mint amilyen a villamos áram mellett a gáz vagy a távhő), a közlekedésben használt üzemanyagokról, vagy háztartási tüzelőanyagokról (szén, pellet), hálózatba be nem táplált villamos energiáról, stb.

4. Az EUMSZ 194. cikkével összefüggésben azonban az EU energiapolitikája alatt csupán az energiaágazatot érintő szakpolitikai szabályozásnak egy részét értjük. Ennek egyik oka, hogy egy fontos energiaforrásra illetve energiafajtára, mégpedig az európai energiamix mintegy 1/3-át biztosító atomenergiára, elsődlegesen nem az EUMSZ, hanem (lex specialisként) az Európai Atomenergia Közösséget alapító, 1957-es Euratom Szerződés rendelkezései az irányadók. (Mint ugyancsak közismert, 2002-ig az ESZAK Szerződés hatálya alá tartozó energiapolitikai kérdéseknek is volt külön, szerződéses háttere.) Ez azt jelenti, hogy a kifejezetten és csak az atomenergiára vonatkozó intézkedések csak is az Euratom Szerződés alapján hozhatók. Az EUMSZ alapján az atomenergiára vonatkozó (sajátos) rendelkezések az Euratom Szerződés alapján már kimerítően szabályozott tárgykörben nem bocsáthatók ki, ugyanakkor az ily módon le nem fedett területeken (a többi energiahordozót is érintő intézkedések körében) az EUMSZ szerinti energiapolitika is érvényes.³⁵ Az EUMSZ 194. cikk alapján hozott intézkedések pedig közvetve (az energiamix részeként) természetesen függetlenül is érinthetik ezt az energiafajtát (például a villamos energia forrásaként).

Ezt a különállást az indokolta, hogy a tagállamok az atomenergiával kapcsolatos nemzeti politikájukba csak egészen minimális beleszólást kívántak engedni az EU-nak. Az elkülönült szabályozásnak ugyanakkor következménye az is, hogy az EUMSZ 11. cikkében foglalt integrációs klauzula (a környezetvédelem beillesztésének követelménye a különböző uniós politikákba) az atomenergia alkalmazása körében nem érvényesül. Ráadásul maga az Euratom szerződés sem tulajdonít különösebb környezeti relevanciát az atomenergia alkalmazásának (csak az emberi egészségre koncentrálnak a káros ionizáló sugárzással kapcsolatos előírásai).³⁶ Ez a megközelítés egyre kevésbé tartható, hiszen az atomenergia egyazon piacon versenyzik a megújuló energiaforrásokkal (különösen a villamos energia esetén), a környezeti hatásaival kapcsolatos társadalmi érdeklődés illetve megítélés pedig (különösen a fukusimai katasztrófa óta) egyre markánsabb.

Ugyanakkor az Alapjogi Charta 37. cikkét (mint az Euratom Szerződéssel egyenrangú jogforrás környezeti rendelkezését) szem előtt kell tartani az Euratom Szerződés alkalmazása során.³⁷

³⁵ PAPANIKOLAOU – WELLSHOFF: i. m., 82.; HESELHAUS: i. m., 144.

³⁶ KRÄMER: i. m., 378.

³⁷ SCHÄRF, Wolf-Georg: *Europäisches Atomrecht*. De Gruyter, Berlin, 2012², 278.



5. Ami a környezetvédelmi szempontból releváns (tehát az energiahatékonysággal, energiatakarékossággal és a megújuló energiaforrások fejlesztésével kapcsolatos) célok megfogalmazását, annak értelmezését illeti, a kiindulópont a már említett integráció. Összevetve a 191. cikk (vagy épp az Alapjogi Charta 37. cikke) megfogalmazásával, amelynek alapján „be kell illeszteni” (vagy más fordítás szerint „be kell építeni”) a környezeti szempontokat (többek közt) az energiapolitikába, a 194. cikkben foglalt rendelkezés, miszerint az energiapolitikai célokat a környezetvédelem „szükségességére tekintettel” rögzítették, egyértelműen látható az integráció iránti igény mindkét helyen. Ez annak ellenére elmondható, hogy a nyelvtani értelmezés alapján úgy tűnik, mintha ez a környezetpolitika felől közvetlenebbül és határozottabban jelenne meg, mint az energiapolitikai címbe.³⁸

6. A 194. cikk szövegét immár közelebről szemügyre véve, nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy az (1) bekezdés c) pontja három különböző célkitűzést kapcsol egybe, és ennek az összekapcsolásnak több indoka is felfedezhető. A legfontosabb nyilvánvalóan a klímavédelem, illetve környezetvédelem (az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás), ami az EUSz 3. cikkében is célul tűzött fenntartható fejlődés egyik záloga. A három célkitűzés együttesen kiterjed az energia-előállításra (megújuló) és az energiafelhasználásra is (hatékonyság, takarékoság). Végül az is összetartó kapocsnak tekinthető, hogy mindhárom célkitűzés megfogalmazása az energiatechnológiai szempont előtérbe állítására utal más aspektusokkal szemben (amelyek a 192. cikk alapján érvényesülhetnek inkább).³⁹ Érdekes egyébként, hogy a szerződésszöveg német változata az energiahatékonyság és takarékoság előmozdításáról valamint az új és megújuló energiaforrások fejlesztéséről tesz említést (utóbbinak tehát nincs szó az előmozdításáról). Ebből a német szakirodalom további következtetéseket von le (mintegy szembeállítva egymással a rendelkezés első és második felét), ezt azonban a többi, autentikus szövegváltozat, illetve a magyar szöveg sem támasztja alá.⁴⁰

7. Ami az energiaforrásokra vonatkozó célkitűzést illeti, a 194. cikk valójában két csoportját nevezi meg kedvezményezettként az energiaforrásoknak: az újakat és a megújulókat. A két kategória között természetesen lehetséges és van is átfedés (az új, s egyben megújuló források esetén), ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a klímapolitikai, illetve környezetpolitikai célkitűzéseknek csak a megújuló energiák, de még azok sem minden további (ökológiai fenntarthatósági) feltétel nélkül felelnek meg. Új energiaforrásokként fosszilis energiaforrások is elképzelhetők, s hogy ezt a kategóriát is külön nevesíti a szerződésszöveg, az egyúttal kifejezetten a „tisztán energiapolitikai érdekekhez,” az energiapiac működéséhez (az ellátás biztonságához, az energiafüggettség csökkentéséhez, profánabban fogalmazva: az energiahiány kielégítéséhez) kapcsolja az uniós

³⁸ Az ilyen irányú értelmezés lehetőségére mutat rá BÁNDI Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA doktori értekezés, Budapest, 2013, 266.

³⁹ FRENZ – KANE: i. m., 470.

⁴⁰ Ld. uo. illetve VOLGGER, Richard: Die umweltrechtliche Bedeutung des EU-Energiekapitels. *Recht der Umwelt* 2013/1, 22.



hatáskört. (Itt emlékeztetek arra, hogy a megújuló energiahordozók térnyerése sem „csak” környezeti illetve klímapolitika érdek, hiszen az egyúttal az energiaellátással kapcsolatos érdekekkel is egybeesik: a megújulók révén gazdagodik az energiamix, illetve csökken az energiafüggőség, mivel gyakorlatilag kimeríthetetlen források kerülnek a kimerülőben lévő helyére.)

A 194. cikkben adott hatáskör persze – ha a normaszöveg nyelvtani értelmezéséből indulunk ki – nem az említett energiahordozók teljes körű (például az azok elterjedését is szolgáló) szabályozásának, hanem kifejezetten csupán az új és a megújuló energiahordozók kifejlesztésének, vagyis alapvetően a műszaki-technológiai fejlesztések előmozdításának a kerete.⁴¹ Ezt a szűkítő értelmezést árnyalja a rendelkezés célja és értelme szerinti értelmezés (effet utile), amely szerint kevésbé tűnik értelmes megoldásnak, ha éppen a megújuló energiaforrásokat kifejezetten megemlítő szerződési rendelkezés csak a technológiai fejlesztésre irányulna, s többre nem. Ha pedig a fejlesztés kifejezés jelentését az EUMSZ egyéb rendelkezéseiben is megvizsgáljuk (például a gazdaság, a verseny feltételei, a munkaerőpiacok, stb. fejlesztése körében), nyilvánvaló, hogy azt nem lehet csak műszaki-technológiai összefüggésekre korlátozni.⁴²

Mindazonáltal, a rendszertani értelmezés a nyelvtani értelmezést erősíti inkább, hiszen a megújuló energiák esetében a gyakorlatban már létezik szerződési kerete annak, hogy az ilyen (már kifejlesztett) energiahordozók terjedését ösztönözze az Unió: annak (ahogyan az eddigi szabályozási gyakorlatban is) jogalapjaként szolgál ugyanis a környezeti címben adott, általános felhatalmazás. A két energiahordozó kategória tehát a fejlesztésig, és csak addig élvez azonos bánásmódot az EUMSZ 194. cikk szerint; az egyes energiahordozók közötti választás azonban már más kérdés, amennyiben a megújuló energiaforrások nyilvánvalóan előnyben részesülnek.

8. Hasonló (szűkítő értelmezésre vezető) logika érvényesíthető az „előmozdítással”: e főnévi igenév nyelvtani értelmezése alapján ugyanis a 194. cikk nem biztosít jogalapot mindenféle szabályozóeszköz alkalmazásához az energiatakarékosság, az energiahatékonyság illetve a megújuló energiák fejlesztése körében. A 194. cikk valójában csak olyan intézkedésekre ad alapot, amelyek előmozdítanak (például ösztönöznek), de olyanokra, amelyek kötelező vagy ha úgy tetszik, kényszerítő jellegűek (mint amilyen, például a tagállami energiaszerkezetben a megújuló energiahordozók bizonyos arányának az előírása, vagy az energiahatékonyság körében konkrét megoldások előírása), már nem. Ami egyébként az említett példa esetében abból a szabályból is következik, hogy az energiapolitikai cím alá tartozó intézkedések még csak nem is érinthetik a tagállamok energiaellátási rendszerét, illetve energiahordozók közti választási lehetőségét.⁴³ A 192. cikk azonban ilyen esetekben is segítségül hívható, amire egyébként a 194. cikk (2) bekezdésében a szerződésszöveg – „a 192. cikk (2) bekezdésének c) pontját nem érintve” – maga is kifejezetten utal.

⁴¹ KAHL: Energie und Klimaschutz... i. m., 60.

⁴² HESELHAUS: i. m., 148.

⁴³ EPINEY: i. m., 5–6.

9. Ezen okfejtések egyben egy olyan értelmezései a közös környezeti illetve energiapolitikai rendelkezéseknek, amelyek viszonylag egyértelmű ismérveket szolgáltatóknak a két szerződési felhatalmazás közötti választáshoz. Ehelyütt utalnom kell még arra, hogy bizonyos intézkedések a szerződés egyéb rendelkezéseire, például adott esetben a belső piaci jogharmonizációról rendelkező 114. cikkre, a transzeurópai hálózatokkal kapcsolatban a 172. cikkre, vagy a kutatási tevékenységek ösztönzése esetén a 182. cikkre is alapíthatók (a Horizont 2020 kutatási keretprogramban például jelentős összeget különítettek el a tiszta, biztonságos és hatékony energia fejlesztésére, valamint a fenntartható fejlődés támogatására).

10. Az EUMSZ 194. cikkének értelmezéséhez érdemes felidézni a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv⁴⁴ meghatározását, amelyik megmondja, hogy mit is kell megújuló energiaforrásnak tekinteni. Ennek alapján megújuló energiaforrásból előállított energia a nem fosszilis megújuló energiaforrásokból származó energia: a szél-, nap-, légtermikus, geotermikus, hidrotermikus, valamint az óceánból nyert energia, a vízenergia, a biomassa, a hulladéklerakó helyeken és szennyvíztisztító telepeken keletkező gázok és biogázok energiája [2. cikk a) pont]. Az irányelv tehát igen széles körben vonja meg, hogy milyen energia számít megújulónak. Az egész környezeti energiaügyi szabályozás céljait tekintve (kilépve tehát a klímavédelmi célkitűzések szűkebb köréből) ez a megközelítés vitatható (különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az uniós energiapolitikára hivatkozással hazánkban is megjelennek olyan álláspontok, amelyek szerint, például hazánknak víz- vagy biomassa erőműveket kellene építenie). Csupán néhány szempontot említve, például a vízenergia hasznosítása a környezetre nézve inkább káros a nagyméretű, illetve síkvidéki erőművek esetén, de a biomassa előállításának és energetikai hasznosításának a környezeti mérlege is negatív, ha az például természeti szempontból értékes területen zajlik, vagy ha (biomasszájának számító, energetikailag hasznosítható) hulladékok képzésére ösztönöz.⁴⁵ A másodlagos szabályozás részleteinek ismertetését mellőzve itt megállapítható, hogy noha már a korábbi irányelv tervezete kapcsán is elhangzottak hasonló kételyek, azokra a jelenlegi szabályozás csak kevéssé (például a biomasszára vonatkozó, ún. fenntarthatósági kritériumok megfogalmazásával) reagál.⁴⁶ Végeredményben tehát a tagállamokat terheli a felelősség azért, hogy (természeti adottságaikra is figyelemmel) eldöntsék, államterületükön belül hol, melyik (illetve melyik megújuló) energiaforrás terjedését ösztönzik.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről. HL I 140/63–87, 2009. 6. 5.

⁴⁵ BÁNYAI Orsolya: A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv. *Európai Jog* 2013/6, 24.

⁴⁶ BÁNYAI Orsolya: A folyékony és szilárd biomassa fenntarthatósági kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon. *Jog – Állam – Politika* 2013/02, 45–63.



11. A szerződésszöveg a három releváns célkitűzés megfogalmazásakor (a környezetpolitikai címmel ellentétben) nem tesz említést a klímáról, mégis magától értetődő, hogy mind az energiahatékonyság, az energiatakarékosság és a megújuló energiák fejlesztése pozitívan értékelendő klímavédelmi szempontból. Ezek a célkitűzések teljesen egyenrangúak a 194. cikkben szereplő, „tisztán energiapolitikai” célkitűzésekkel (mint amilyen az energiapiac működésének biztosítása, az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül, valamint az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása). Egy példával megvilágítva, az új és a megújuló energiahordozók fejlesztése attól függetlenül ösztönözhető, hogy mennyiben járul hozzá az energiabiztonsághoz. Az energiabiztonság előmozdításának pedig olyan eszközei is lehetnek, amelyek klímavédelmi szempontból kevésbé relevánsak (például az energiátárolás körében).⁴⁷

12. Azok az intézkedések, amelyek az energiapolitikai felhatalmazás alapján születnek, nem érinthetik (ti. nem befolyásolhatják hátrányosan) a tagállamok mozgásterét az energiahordozók kitermelésére (például a bányászatra) vonatkozó feltételek meghatározása körében, illetve a tagállamok választási lehetőségét az energiahordozók között, és a tagállamok általános energiaellátási szerkezetét. Ezek a feltételek részben ismerősen csengenek, hiszen a két utóbbi a környezeti címben is szerepel, persze némileg enyhébb jogkövetkezéssel, ti. az egyhangúsági követelmény előírásakor (vagyis környezetvédelmi alapon lehet szabályozni, csak épp nem rendes jogalkotással), és egy sokkal enyhébb követelményszinttel, amennyiben ott a szerződésszöveg konjunktív feltételeket nevesít (miközben itt elegendő bármelyik témakör érintettsége),⁴⁸ és csak a lényeges érintettség fennállásához kapcsolja a jogkövetkezésményt (miközben itt nincs effajta érintettségi küszöb). A két rendelkezés összevetése így módon arra az eredményre vezet, hogy az energiahatékonyságot, energia-megtakarításokat illetve a megújuló energiákat érintő, komolyabb szabályozás jogalapja első sorban a 192. cikk, és nem a 194. cikk lehet.

13. Végül röviden arra is utalni kell, hogy a szerződésszöveg arra vonatkozóan semmiféle eligazítást nem ad, hogy milyen eszközökkel kell vagy lehetséges az energiapolitikai célkitűzéseket megvalósítani. Az eddigi gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a másodlagos jogi aktusok mindegyik szóba jön, s az is, hogy az általuk kialakított szabályozórendszer módszertanilag meglehetősen vegyes, vagyis sokféle eszközről van szó. Ez korrelál azzal, hogy a klímavédelem terén sokféle szabályozási mechanizmus együttese érhet csak el megfelelő eredményt. Az azonban, hogy mindezek közül melyek tartoznak (majd) a 194. cikk hatálya alá, még csak részben eldöntött kérdés.

⁴⁷ FRENZ – KANE: i. m., 467–468.

⁴⁸ CALLIESS, Christian – HEY, Christian: Multilevel Energy Policy in the EU: Paving the Way for the Renewables? *Journal for European Environmental and Planning Law* 2013/2, 96.



4. Környezeti és/vagy energiapolitikai felhatalmazás?

A szerződés klímavédelmi, illetve az energiarendszert érintő, egyéb környezetvédelmi intézkedéseket többféle felhatalmazás alapján is hozhat, azonban azok terjedelme, mint arra az előbbiekben is utaltam már, különböző. A környezeti szempontok beépítésének igénye miatt (különösen az integrációs klauzula tükrében) a szabályozási tárgyak és célok sem választhatók el egymástól élesen. Mint arra már utaltam, egy-egy intézkedés (mint a megújuló energiahordozók támogatása) egyszerre több célkitűzés megvalósítására is alkalmas lehet. Ráadásul, a 191-192. cikk (EKSz 174-175. cikk) védett jogi tárgya a környezet, amely meglehetősen tág fogalom, s természetszerűleg magában foglalja a klímát.⁴⁹ Ugyanakkor – mint az Európai Bíróság következetes gyakorlatában az nyomon követhető – pusztán az a körülmény, hogy egy intézkedés során figyelembe veszik (beépítik) a környezeti szempontokat, az (önmagában) még nem teszi környezetpolitikaivá az adott intézkedést.⁵⁰ Abban az esetben, ha több jogalap is felmerül alternatívaként, (mellőzve itt az Európai Bíróság által kidolgozott követelmény részleteinek ismertetését, csupán arra utalok, hogy) több objektív szempont (különösen a szerződési céloknak való megfelelés) alapján, a bíróság számára is nyomon követhető módon szükséges választani, több jogalap egyidejű megjelölése pedig (az intézkedésben megjelenő célok tartalmi összefüggése és egymástól való elválaszthatatlansága esetén) inkább kivételesnek tekinthető.⁵¹

Ennek megfelelően a Lisszaboni Szerződésig (figyelemmel arra is, hogy akkor még nem volt szerződéses energiapolitikai felhatalmazás) az EU első sorban a Szerződés ezen (tehát a környezeti) rendelkezéseire alapította nemzetközi klímaügyi szerződéskötési hatáskörét, illetve a másodlagos klímavédelmi szabályokat, és a klímavédelmet egyre inkább előtérbe állító környezetvédelmi akcióprogramokat. Az, hogy a szerződésmódosítás – a nemzetközi együttműködést illető – célként nevesíti immár ezt a részterületet, megerősíti ezt az értelmezést,⁵² de nem előfeltétele az Unió fellépésének a klímavédelemben.

A környezeti cím illetve az új energiapolitikai cím felhatalmazásainak az egymáshoz való viszonya a klímavédelem, illetve „környezeti energiajog” területén úgy értelmezhető, mint tágabb és szűkebb szabályozási tárgykörök viszonya. Egyes szakirodalmi értékelések az általános és speciális viszonyát is látják ebben, én azonban az ezt vitató állásponttal értek egyet, s ennek megfelelően úgy vélem, hogy klímapolitikai intézkedésekre mindkét cím alapján lehetőség van.⁵³ Ennek alapja, hogy a környezetpolitikai cím-

⁴⁹ FRENZ, Walter: Perspektiven für den Umwelt- und Klimaschutz. *Europarecht* 2009/1, 238.

⁵⁰ FODOR László: *Környezetjog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 31.

⁵¹ Kifejezetten a klímavédelemmel összefüggésben értelmezi ilyen módon a bírói gyakorlatot EPINEY: i. m., 8–9.; illetve VOLGGER: i. m., 20–21. A kereskedelempolitika és a környezetpolitika viszonylatában elemezte a kérdést az Európai Bíróság az – energiapolitikai illetve klímavédelmi szempontból is releváns – Energy Star ügyben, ld. C-281/01. Bizottság c. Tanács ügy, EBHT 2002 I-12049.

⁵² SHIRVANI, Foroud: Klimaschutz und Unternehmensgrundrechte im EU-Recht. *Verwaltungsarchiv* 2013, 85-86.

⁵³ EPINEY: i. m., 9.; FRENZ – KANE: i. m., 469.

ben (191. cikk) rögzített célokat szolgáló intézkedések köréből gyakorlatilag egyetlen (másik) politikai terület, így az energia sem vonható ki. Másfelől, ha a 194. cikkben említett három releváns tárgykörben csak a 194. cikkre lehetne intézkedést alapítani (annak megfelelően, hogyha az általános és speciális viszonyt fogadnánk el, amelyben a 194. cikk a *lex specialis*), az a 192. cikk (legalábbis részleges) kiüresedését eredményezné. Ha már általános-speciális viszonyt keresünk a két rendelkezés között, akkor (az energiapolitika területén) a formálódó bírói gyakorlat illetve a szakirodalom egy része alapján is több érv szólhat a környezetpolitikai felhatalmazás specialitása mellett.⁵⁴

A lisszaboni szerződésmódosítás eredményeképpen számos olyan szabályozási területen, ahol korábban a 192. cikk elődje, a 175. cikk (1) bekezdése (illetve egyes esetekben a 95. cikk) jelentette a jogalapot, immár a 194. cikk (2) bekezdése lehet a megfelelő hivatkozási alap a másodlagos jogalkotás során. Így van ez például az energiahatékonyság horizontális szabályozása (ld. a korábbi 2006/32/EK irányelv⁵⁵, illetve a hatályos 2012/27/EU irányelv preambulumát), az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának a jelölése és a fogyasztók szabványos formában történő tájékoztatása (vagyis a közismert „energiacímke” – ld. a korábbi 92/75/EGK és a hatályos 2010/30/EU irányelveket), vagy az épületekre vonatkozó energiahatékonysági előírások esetében (utóbbiakat ld. a hatályon kívül helyezett 2002/91/EK irányelvben, illetve a hatályos 2010/31/EU irányelvben).

Alighanem a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatásáról szóló szabályozás átfogó revíziója lesz a vízvonalstól e tekintetben, hiszen ezen intézkedés keretében az EU termékekre is megállapít szabályokat (vagyis érintett a belső piac) és meghatározott teljesítési arányokat is előír a megújuló energiákra (azaz érintett a tagállamok választási joga az energiaforrások között).⁵⁶ Az utóbbi 2-3 év ide kapcsolódó jogalkotási dokumentumainak a jogalapra hivatkozó preambulumbekkezdéseit áttekintve az látható, hogy néhány jogi aktus csupán általánosságban, a konkrét rendelkezés megnevezése nélkül utal az EUMSZ-re, és (annak megfelelően, hogy elsődlegesen csatlakozási szerződéshez vagy irányelvben adott felhatalmazáshoz kapcsolódik) más felhatalmazást jelöl meg. Ilyen, például a 2013/18/EU tanácsi irányelv⁵⁷ és a Bizottság 2013/114/EU végrehajtási határozata⁵⁸. Ahol viszont az EUMSZ a jogalap, továbbra is a környezeti

⁵⁴ Ld. az alábbiakban idézett ítéletszöveget (C-490/10. sz. ügy), illetve FRENZ – KANE: i. m., 469.

⁵⁵ Az Európai Parlament és Tanács 2006/32/EK irányelve (2006. április 5.) az energia-végfelhasználás hatékonyságáról és az energetikai szolgáltatásokról, valamint a 93/76/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

⁵⁶ Az ún. kibocsátás-kereskedelmi rendszer revíziója itt nem jön számításba, mivel az a több ágazatot is érint, tehát már a szabályozási tárgy alapján sem lenne megfelelő a 194. cikk jogalapként.

⁵⁷ A Tanács 2013/18/EU irányelve (2013. május 13.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a Horvát Köztársaság csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról

⁵⁸ A Bizottság határozata (2013. március 1.) a különböző technológiájú hőszivattyúk által szolgáltatott energia megújuló energiaforrásokból származó részének a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikke szerinti számításában a tagállamokat segítő iránymutatás megállapításáról (az értesítés a C(2013) 1082. számú dokumentummal történt)

cím (192. cikk), illetve a jogharmonizációs klauzula (114. cikk) szerepel. E körben említendő meg a benzin és a dízel üzemanyagok minőségéről illetve a megújuló energiák támogatásáról szóló irányelvek módosítását célzó bizottsági javaslat 2012-ből [COM(2012) 595 végleges].

A Közösség energiapolitikai intézkedései nyomán kiterjedt bírói gyakorlat foglalkozott a megfelelő jogalpnak, illetve a közösségi és a tagállami hatáskörök elhatárolásának a kérdéseivel.⁵⁹ A Lisszaboni Szerződés nyomán kialakult helyzetben azonban az Európai Bíróságnak még csupán egyetlen ügyben kellett állást foglalnia a választott jogalap megfelelőségéről. Noha a 192. és a 194. cikk elhatárolása tekintetében irreleváns, a 194. cikk értelmezése, hatálya szempontjából figyelemre méltó a C-490/10. sz. ügyben hozott ítélet.⁶⁰ Ebben az ügyben a Parlament indított keresetet a 617/2010/Euratom rendelet⁶¹ megsemmisítése tárgyában. A rendeletben a Tanács az energiaipari infrastruktúra-beruházások bizottsági bejelentéséről és a 736/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendelkezéseket állapította meg, kettős jogalap, egyfelől az EUMSZ 337. cikk, másfelől az Euratom Szerződés 187. cikk (tehát a bizottsági információgyűjtés és ellenőrzés keretszabályai) alapján. Az Európai Bíróság a rendeletet (az intézkedések hatályát a megfelelő jogalapra támaszkodó szabályok ésszerű időn belül történő hatályba lépéséig fenntartva) megsemmisítette, mivel értelmezése szerint az egyedül helytálló jogalap a 194. cikk (2) bekezdése lehet (s így a jogi aktust rendes jogalkotással kell elfogadni). A Bíróság megállapítása szerint ugyanis a rendeletben előírt információgyűjtés kifejezetten a 194. cikkben rögzített energiapolitikai célok (köztük a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos célkitűzések, illetve a fenntartható, alacsony szén-dioxid kibocsátású energiarendszerre való áttérés) eléréséhez szükséges intézkedések megalapozását szolgálja. Amint az ítélet 67. pontjában a 194. cikkben adott felhatalmazást jellemzi a Bíróság, *„Egy ilyen rendelkezés olyan jogalpnak minősül, amelyet az Unió által az energiaügy területén elfogadott jogi aktusok összességére való alkalmazásra szánnak, amely aktusok lehetővé teszik e célkitűzések végrehajtását az EUM-Szerződésben előírt és az energiaügyre vonatkozó sokkal egyedibb rendelkezésekre is figyelemmel, amint az EUMSZ 194. cikk (2) bekezdését bevezető, '[a] Szerződések egyéb rendelkezései alkalmazásának sérelme nélkül' megfogalmazásból kitűnik.*”

Ehhez képest a 337. cikk csupán általános információszerzésre ad alapot (másik oldalról, a rendeletben felvázolt, speciális információs rendszert csak a 194. cikk célkitűzései igazolhatják). Az Euratom Szerződés 187. cikke pedig azért nem megfelelő jogalap, mert a rendeletben előírt információs kötelezettségek nem csak a nukleáris létesítményekre vonatkoznak, vagyis nem speciálisan az atomenergia-politika, hanem általában az EU energiapolitikája megvalósítását szolgálják.

⁵⁹ HAGHIGHI: i. m., 473–477.

⁶⁰ Az Európai Bíróság C-490/10. sz. Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélete, 2012. 09. 06., EBHT 2012 I-0000.

⁶¹ A Tanács 617/2010/EU, Euratom rendelete (2010. június 24.) az Európai Unión belüli energiaipari infrastruktúrát érintő beruházási projekteknek a Bizottság részére való bejelentéséről és a 736/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

5. Összefoglalás

1. A szerződésszöveg egyidejűleg többféle felhatalmazást ad az olyan intézkedések meghozatalára, amelyek a klímavédelem, illetve a környezeti energiajog körébe tartoznak. Ezeknek az egymástól való elhatárolása nem csak a kompetencia-határok megvonása illetve a döntéshozatali eljárás szempontjából bír (utóbbi téren persze a rendes jogalkotás főszabállyá válásával egyre kisebb) jelentőséggel, hanem a tagállami mozgástér, pontosabban az uniós sztenderdektől a szigorítás irányában eltérő tagállami szabályozás bevezetésének, illetőleg fenntartásának a lehetősége szempontjából is, valamint a másodlagos jog értelmezése során is jelentősége van annak, hogy mely szerződési célokat tartotta szem előtt a jogalkotó. A fentiekben alapvetően a környezeti és az energiapolitikai címben adott felhatalmazás kérdéseivel foglalkoztam, de mint az több helyen is szóba került, adott esetben más szerződési rendelkezések (például a 114., 172., 182. stb. cikkek) is jogalapjául szolgálhatnak a témakör szempontjából releváns intézkedéseknek.

2. A Lisszaboni Szerződésig többféle felhatalmazás alapján, különböző összetételű tanácsokban meghozott energiapolitikai intézkedések egyidejűleg különféle (mindig az adott felhatalmazásnak megfelelő) szektorális és partikuláris szempontokat voltak kénytelenek érvényesíteni.⁶² Az emiatt többféle hatást kiváltó követelmények gyakran túlszabályozottsághoz, „negatív visszahatásokhoz”⁶³ és egyéb koherencia zavarokhoz vezethettek. Tekintettel ezért a szakterület sajátosságaira, különösen fontos egy hosszú távú és koherens energiapolitika követése az intézkedések meghozatala során. Ennek lényeges előfeltétele a világos és egyszerű kompetenciaszabályozás a szerződési jogban. Azzal, hogy az energiapolitikai cím bekerült az EUMSZ szövegébe, e téren kétség kívül előrelépett az Unió: megteremtődtek a szerződéses alapjai egy önálló és koherens európai energiapolitikának.⁶⁴

3. Ugyanakkor nem ért el teljes sikert, hiszen az új szerződési rendelkezés a felhatalmazás terjedelmét tekintve nem hozott igazi újdonságot, hatáskörbővülést (legalábbis a környezeti energiajog terén). Ráadásul a többféle (köztük immár egy kifejezetten energiapolitikai, de kizárólagosságot nem élvező) felhatalmazás párhuzamos alkalmazhatóságára tekintettel továbbra sem feltétlenül biztosított, hogy az energiapolitikai intézkedések meghozatalában mindig ugyanazon testületek (például a Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács, illetve a Parlamentnek az Ipar-, Kutatás- és Energiaügyi Bizottsága), ugyanazon szempontok szerint járnak el.⁶⁵

⁶² *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata III.* Szerk. Osztoivits András, CompLex, Budapest, 2011, 2546.

⁶³ Az energiapolitika terén tapasztalható negatív visszahatásokra ld. BANYAI: *Az energiafelhasználás csökkentésére...* i. m., 69-70, 101, 107, 117, 124, 128, 155, 159, 165, 217, 222, 233 és 264.

⁶⁴ INGLIS: i. m., 128.

⁶⁵ Ellentétesen foglalt állást CALLIESS: *Sinn, Inhalt und Reichweite...* i. m., 43.



4. A szakirodalmi értékelések fő sodorvonala szerint a 194. cikk szerinti közös energia-politika mind hatókörét, mind eszköztárát tekintve csupán korlátozott lehetőségeket biztosít az uniós intézmények számára. Ezt nem csak a szerződésszöveg nyelvtani értelmezése alapján állíthatjuk, hanem például a szerződésekhez csatolt 35. nyilatkozat is erre mutat, amelyben a tagállamok megerősítették, hogy a 194. cikk beiktatása nem befolyásolja azt a jogukat, hogy energiaellátásuk biztonsága érdekében megtegyék a szükséges intézkedéseket. A tagállamok a normaszövegben kifejezetten is fenntartották maguknak a döntési jogosítványokat az energiahordozók kitermelésének feltételeit, az energiahordozók közötti választást, illetve az általános energiaellátási szerkezetüket érintő kérdésekben.

5. Mint arra többször is rámutattam, a komolyabb beavatkozást jelentő (akár a tagállamok energiapolitikai mozgásterét lényegesen korlátozó), uniós szintű fellépés azonban egyáltalán nincs kizárva ezzel a megoldással, csak éppen arra nem az energiapolitikai cím, hanem a környezeti cím alapján, vagyis a környezetvédelmi célok elérése érdekében van mód. Azt, hogy a környezeti címben adott felhatalmazás (192. cikk) erre a Lisszaboni Szerződés után is megfelelő felhatalmazást ad, a klímavédelem szempontjának a környezeti rendelkezések közé iktatása, valamint a 194. cikkben a környezeti rendelkezések érintetlenül maradására való, kifejezett utalás egyértelműsíti.

6. Ahhoz, hogy e kerülőt helyett elegendő legyen egyedül a 194. cikk alkalmazása a gyakorlatban, a tagállamok konszenzusára lenne szükség, amellyel a 194. cikkben adott felhatalmazást kitágítják, és olyan szintű, közös fellépést tesznek lehetővé, mint a környezetpolitika terén a 192. cikk. A C-490/10. sz. ügyben hozott ítélet – a szerződésszövegből világosan következő korlátok miatt nem egészen meggyőző módon, de mégis – ebbe az irányba tereli a döntéshozók figyelmét. A megvalósításnak azonban a tagállamok részéről megmutatkozó ragaszkodás energiapolitikai önrendelkezési jogukhoz még jó ideig biztosan útjában áll majd.⁶⁶

7. Az EUMSZ 194. cikkében adott felhatalmazás azonban a gyakorlatban immár működőnek tekinthető, s annak alapján is levonhatók bizonyos következtetések, köztük olyanok is, amelyek a korábbi szakirodalmi értékelésektől némileg eltérőek. A tárgykör viszonylag tág értelmezésére utal, például hogy korábban még a jogharmonizációs klauzulára és a környezetpolitikai felhatalmazásra alapozott másodlagos jogi aktusok (pontosabban azoknak a 2009. december elsejét követően elfogadott módosításai) egyaránt szerepelnek a rá hivatkozó jogi aktusok között. Ez persze az eltelt idő rövidségére, illetve az intézkedések alacsony számára tekintettel tendenciaként még aligha értékelhető. A szakiroda-

⁶⁶ A szakirodalom egy része e tekintetben egyenesen a szerződési rendelkezésekben rejlő „integrációs fékekről” beszél, s hangsúlyozza, hogy az új 194. cikk beiktatása nem eredményezi a hatásköröknek a tagállamok rovására történő megváltozását. FRENZ – KANE: i. m., 474.; KAHL, Wolfgang: Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon. *Europarecht* 2009, 610., KAHL, Wolfgang: Energie und Klimaschutz... i. m., 52.



lom⁶⁷ szerint az egyik legnagyobb kérdés, hogy vajon a megújuló energiák támogatására vonatkozó szabályozás megújítása során hivatkozási alap lesz-e a 194. cikk. A fentiekben kifejtettek alapján úgy vélem, hogy a válasz nemleges.

8. Mindemellett a tág értelmezést erősíti az Európai Bíróság C-490/10. sz. ügyben hozott ítélete,⁶⁸ amelynek alapján az energiapolitikai célok eléréséhez közvetve szükséges intézkedések is idetartoznak. Az ítéletben vizsgált intézkedések (információs mechanizmusok) ugyanakkor biztosan nem tartoznak azok közé, amelyek esetében a 194. cikk a tagállamok kompetenciáját kifejezetten érintetlenül hagyta. Erre tekintettel úgy vélem, hogy az Európai Bíróság megállapítása, miszerint a 194. cikk alapján akár az összes energiapolitikai intézkedés elfogadható, nem általánosítható az energiapolitikára (a szó klasszikus értelmében), hanem csak az európai energiapolitika szűkre szabott szerződési keretei között (a 194. cikkben rögzített célokra és fenntartásokra tekintettel) érvényes.

9. E szerződési keretek értelmezése önmagában (az energiapolitika számtalan stratégiai dokumentumának és másodlagos jogi aktusának a részletei nélkül) is rávilágít arra, hogy az EU a tagállamok energiapolitikáját közvetlen és közvetett módon egyaránt befolyásolja, s hogy ebben a folyamatban meghatározó szerepe van az ökológiai, különösen pedig a klímavédelmi szempontoknak, amelyek immár a közös energiapolitika szerves részei. Ugyanakkor a tagállamok kulcskérdésekben továbbra is megőrzik nemzeti önrendelkezési jogukat (például, ha akarják, a megújuló energiahordozók mellett továbbra is használhatják az atomenergiát vagy épp a szén – persze biztonságos, „tisztá” technológiával).

⁶⁷ CALLIESS, HEY: Erneuerbare Energien... i. m., 234-235.

⁶⁸ HESELHAUS: i. m., 144.



II. A megújuló energiaforrások támogatása a német villamos energia ágazatban

A megújuló energiahordozókra vonatkozó célkitűzések mögött klímavédelmi szempontból a szén-dioxid légköri koncentrációjának növekedése és a földi hőmérséklet emelkedése közti kapcsolat áll.¹ Amennyiben az ember – különösen az energiatermelés és fogyasztás szén-dioxid kibocsátása révén – hozzájárul a klímaváltozáshoz, a veszélyek csökkentésében szerepe lehet a kevesebb vagy nulla kibocsátással járó, megújuló energiák térhódításának. Ez az összefüggés egészen világos, ugyanakkor mind a megújulók terjedése, mind azzal párhuzamosan az energiahatékonyság javítása önmagában még kevés, ha nem egészítjük ki az energiafogyasztás abszolút csökkentésének a követelményével. Ezt a követelményt a szakirodalom általában az ún. ökológiai (vagy erős) fenntarthatóság elvéből vezeti le, s hozzáfűzi, hogy egyébként a szabályozásnak negatív visszahatásokkal kell számolnia (például nő a fogyasztás, és így végeredményben nem csökken a klímát érintő gázkibocsátás).²

A német energiapolitikában és szakirodalomban e megközelítés helyett inkább az a célkitűzés került előtérbe, hogy a kibocsátások csökkentése érdekében minél nagyobb arányban megújuló energiákból elégítsük ki energiaigényeinket. A Német Szövetségi Kormány környezetvédelmi szakértői testülete megvizsgálta annak lehetőségét is, hogy vajon az ország képes lenne-e 100%-os részarányt elérni a megújulók terén, a villamosenergia szektorban. 2011-ben lezárt tanulmánya szerint bizonyos feltételek teljesülése esetén akár ez is elképzelhető lenne.³ Az ehhez szükséges fejlesztéseknek egyéb indokai is vannak: számos nagyermű 1-2 évtizeden belül elveszti versenyképességét, vagyis helyettük mindenképpen újakat kell üzembe helyezni. A kérdés tehát az, hogy egy fenntartható villamosenergia-ellátásra való teljes átállás technikailag kivitelezhető-e, s ha igen, akkor mekkora költséggel, mikorra, milyen akadályok leküzdésével, illetőleg milyen politikai és jogi keretek között. A testület szerint a fenntarthatósághoz egyértelműen

¹ RAHMSTORF, Stefan: Herausforderung Klimaschutz: Die naturwissenschaftliche Basis. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 27–33.

² BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére...* i. m. 15–60.

³ *Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung*. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten, 2011. Az interneten elérhető, 390 oldalas szakvélemény könyv alakban is megjelent ugyanezen a címen; Erich Schmidt, Berlin, 2011. http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.pdf?__blob=publicationFile. (A letöltés időpontja 2014. augusztus 25.)



a megújuló energiák további terjedése szükséges, még ha ezeknek is vannak környezeti hatásai. Az atomenergia (nem csak környezeti szempontból, hanem a megújulók terjedését fékező piaci hatása miatt is)⁴ és a széntüzelés (első sorban a tetemes károsanyag-kibocsátás okán) ellenben bizonyosan nem fenntartható. A többféle scenárióra alapozott kutatás egyébként új szempontokra és megoldási lehetőségekre is rámutatott, amelyek közül említésre méltó egy megújuló energiákra alapozott, s kiserőművekből álló rendszer rugalmassága (azok az elavulást követően könnyebben visszabonthatók és pótolhatók), illetve a nemzetközi együttműködés igénye az energiatárolás terén (például a skandináv országokkal, amelyekben megoldható a szivattyús vízerőművek telepítése, s ezzel az időjárásfüggő energiaforrások teljesítményingadozásának problémája).⁵

A megújuló energiák támogatása mellett a klímavédelmi szabályozás többi területének jelentősége szinte másodlagos. A német energiapolitika jelenleg 60%-os (a villamos energia szektoron belül 80%-os) megújuló részarány elérését célozza 2050-ig. Ennek a megtervezéséhez különböző scenáriók készültek, amelyek közös eredménye, hogy 80-95%-os kibocsátás-csökkentésre van szükség a klíma védelmében, s hogy ez javarészt megvalósítható a már a jelenleg is rendelkezésre álló technológiákkal, ide értve a megújuló energiahasznosítás dinamikus fejlesztését és az energiahatékonyság erőteljesebb javítását is.

A megújuló energiákra vonatkozóan határozott elvárásai vannak az EU-nak is a tagállamaival szemben; a magyar kötelezettségek teljesítése során a német tapasztalatok – figyelemmel arra is, hogy Németország az uniós elvárásokat jelentősen túl kívánja teljesíteni – érdekesek lehetnek. A német tapasztalatok hasznosíthatóságát az eltérő gazdasági, társadalmi és politikai berendezkedés sem kérdőjelezi meg. A megújuló energiák részarányának növelése nálunk is elengedhetetlen, annak ellenére, hogy hazánk jelentős részben a Paksi Atomerőmű bővítésével, vagyis az atomenergia fejlesztésével kíván megfelelni az időszerű kihívásoknak. Az, hogy mi történik Németországban, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok révén további jelentőséggel bír a magyar gazdaság számára (hiszen Németország hazánk első számú külkereskedelmi partnere, illetőleg több német energiavállalat – E-ON, RWE – is érdekeltséggel bír a magyar energiapiacra).

A megújuló energiák támogatásának okai közt Németországban nem csak környezet- illetve klímavédelmi és energiapolitikai okok állnak. Ezek is meghatározóak (például gondoljunk csak arra, hogy az ország 2022-re felszámolja atomerőmű-kapacitását, amit a megújuló energiáknak kell kiváltaniuk), de emellett fontosnak tartják még a társadalom bevonását, és ezen keresztül a demokrácia fejlesztését is (a kiserőművek decentralizált

⁴ A német energiaipari cégek hatalmának további csökkentése és a nagyerőművek (nem csak az atomerőművek) mielőbbi bezárása mellett érvel, például LEPRICH, Uwe: *Das EEG als Nukleus einer neuen Energiewirtschaftsordnung*. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 815–840.

⁵ FAULTISCH, Martin – LEIPPRAND, Anna – HEY, Christian: *Wege zu einer vollständig erneuerbaren Stromversorgung: Sicht des SRU*. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 194–220.



rendszeréhez decentralizált döntési struktúra illeszkedik – a decentralizált energiarendszer a megújuló energiák terjedésének fontos előfeltétele).

A német energiapolitikai fordulat egyik kulcsterülete a megújuló energiahordozók arányának radikális a növelése. A környezeti energiajogon, illetve klímavédelmi szabályozáson belül ennek a megújuló energiák támogatásának a kiemelt szerepe és egyben nemzetközi mércével is figyelemre méltó modellértéke mindenekelőtt a hatékonyságából fakad. Jóllehet ugyanis, a támogatás költséghatékonysága (mint közgazdaságtani mérce) tekintetében komoly vitákra ad alapot a villamos áram árára gyakorolt felhajtó hatása (ami persze hosszabb távon a verseny hatására megfordul majd),⁶ s egyes részterületek (például a napenergia ágazat) sokkal költségesebbek, mint amit az ésszerűség diktál, a megújuló energiahordozók aránya (ökológiai, s egyben joghatékonysági mérce) a német energiaágazatban masszívan emelkedik, és az akár 100%-os arány néhány évtizeden belüli elérése sem tűnik irreálisnak.

1. táblázat: Az energiapolitikai fordulat célkitűzései számokban.⁷

cél-dátum	kibocsátás-csökkentés	megújuló energiahordozók		energiahatékonyság (megtakarítás)				atomenergia
		a teljes energiafogyasztásban	a villamos energia fogyasztás terén	primer energia fogyasztás 2008-hoz képest	hőenergia fogyasztás 2008-hoz képest	üzemanyag fogyasztás 2005-höz képest	áramfogyasztás 2008-hoz képest	
2015								-47%
2017								-54%
2019								-60%
2020	-40%	18%	35%	-20%	-20%	-10%	-10%	
2021								-80%
2022								-100%
2030	-55%	30%	50%					
2040	-70%	45%	65%					
2050	-80/-95%	60%	80%	-50%	-80%	-40%	-25%	

⁶ Az EEG-nek az áram árára és az áramellátás társadalmi költségeire gyakorolt (s a liberalizációtól nem független) hatására ld. BODE, Sven: Effekte des EEG auf die Energiepreise. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 858–876.

⁷ Az összefoglalás a 2010-es energiapolitikai koncepció, a megújuló energiák támogatásáról (EEG) és az atomenergiáról szóló törvény (AtG) alapján készült. <http://www.agora-energie-wende.de/themen/die-energie-wende/worum-geht-es-bei-der-energie-wende/>. (A letöltés időpontja 2014. augusztus 25.)



Jogi szempontból kiváló területe az elemzésnek a német szabályozás, hiszen jogtudományi problémák tömege merül fel ezen a szakterületen.⁸ Így például az állami támogatásokra vonatkozó uniós szerződési joggal való összeegyeztethetőség és a megújuló energiák támogatására vonatkozó uniós jognak való megfelelés kérdései mellett a nemzeti alkotmány számos rendelkezésének (diszkrimináció tilalma, tulajdonhoz és vállalkozáshoz való jog, tartományi önállóság és önkormányzatiság) az érintettsége, egyes szakjogági előírásokkal (kibocsátás-kereskedelem, természetvédelmi jog, területrendezés) való konfliktusok kezelésének az igénye egyaránt megjelenik. A túlnyomóan közjogi természetű témakörök mellett magánjogiakról is szó esik, például mert a helyi energiaellátás kisebb létesítményeinek az üzemeltetése körében terjednek az „energiaszövetkezetek”, illetve a mások ingatlanának a használatára irányuló (például napelemek elhelyezésére történő) megoldások.

A megújuló energiahordozókból előállított villamosenergia támogatására Európában alapvetően többféle modell jött létre.⁹ Az első a nálunk is ismert kötelező átvételi rendszer (a továbbiakban: Kát.), illetve az annak megfelelő „betáplálási kötelezettség,” amit Németországban is (mind a megújuló energiák, mind a kapcsolt energiatermelés ösztönzésére) alkalmaznak (Einspeiseregelung). Ebben a modellben az elsőbbség biztosítása és a piacinál magasabb átvételi ár kikötése a meghatározó elem.

A második (a svéd, brit, olasz, belga vagy lengyel jogból ismert) modell a kvótaszabályozás, amelyben a megújuló energiák ára nem különbözik ugyan a többiétől, ellenben az energiatermelés többletköltségeit az arra kötelezett árampiaci szereplők ún. zöld bizonyítványok vásárlásával fedezik (az állam megszabja az általuk vásárolandó „zöld energia” vagy az azt helyettesítő zöld bizonyítványok arányát). Érdekes, hogy az utóbbi egy-két évben felmerült, hogy Németországnak (főleg költséghatékonsági okokból) erre a megoldásra kellene áttérnie. Mértékadó szakmai körök azonban arra hívják fel a figyelmet, hogy a kvótaszabályozás csupán ideális feltételek esetén lenne jobb a Kát.-nál, amely feltételek nem állnak fenn (s például emlékeztetnek arra, hogy a brit szabályozás csak prohibítív szankciókkal tud eredményeket felmutatni).¹⁰

Egy harmadik (a francia és az ír jogban alkalmazott) modellként a tenderrendszer értelmezhető, amelyben az állam által kiírt pályázat alapján a legolcsóbb ajánlatot tevő áramtermelő nyújthatja a szolgáltatást, és támogatásban részesül (amit végeredményben a fogyasztók fizetnek meg). Ezt a módszert újabban a Kát.-tal kombinálva alkalmazzák.

⁸ Ezt a tárgykörben készült, korábbi publikációimban is igyekeztem már érzékeltetni. Ld. FODOR László: A Kát. német modellje. In Szabó Valéria, Fazekas István (szerk.): *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás III.*, 2014, MTA-DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, Debrecen, 245–251.; FODOR László: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban. *Közjogi Szemle* 2013/2, 68–76.; FODOR László: A németországi energiafordulatról. *Pro Futuro* 2013/2, 111–119.

⁹ POMANA, Andrea: *Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des Europäischen Wirtschaftsrechts*. Nomos, Baden-Baden, 2011, 174–179.

¹⁰ GAWEL, Erik – KÖCK, Joachim: Quote statt EEG-Förderung? Zum Vorschlag der Monopolkommission. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/11, 577–578.





Elképzelhető megoldás lehet még a megújulókból való áramtermelés adókedvezményekkel való ösztönzése is (mint ahogyan ezt teszik, például Máltán és Finnországban).¹¹

A többféle nemzeti megoldás különböző piaci akadályokhoz vezet, az árampiaci szereplőket korlátozza abban, hogy más tagállamokban is tevékenykedjenek, ezért az Európai Bizottság elképzelése az, hogy a jövőben erőteljesebben szükséges a nemzeti előírások harmonizálása.¹²

Az alábbiakban először az EU releváns előírásaival foglalkozom, anélkül azonban, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szerződési jogi követelmények, vagy akár a környezetvédelmi támogatásokról szóló európai bizottsági iránymutatások részleteibe bocsátkoznék. A német modellt ezt követően a maga dinamikájában mutatom be, előzményeire és a legújabb fejleményekre is röviden kitérve. Igyekszem a legfontosabb szabályozási problémákra összpontosítani, a teljesség igénye nélkül. Különösen az egyes megújuló energiatípusokkal kapcsolatos, könyvtárnyi szakirodalommal bíró, speciális kérdések vizsgálata meghaladná e fejezet, illetve az egész könyv terjedelmi korlátait.

1. Az EU főbb célkitűzései és előírásai a megújuló energiaforrások kapcsán

1. A tagállami és az uniós energiapolitika viszonyát illetően érdemes emlékeztetni arra, hogy az eltérő tagállami érdekek miatt az ágazat sokáig érzékeny területnek számított, és az integrációs folyamat csak viszonylag későn, főleg verseny-, klíma- és környezetvédelmi megfontolásokból terjedt ki rá. A szerződési jogba csak a Lisszaboni Szerződéssel került be erre vonatkozó, kifejezett felhatalmazás (EUMSz 194. cikk). Az ellátásbiztonságot, a versenyt (piacképességet, kedvező árat) és a környezet védelmét (hatékonyságjavulást, a megújulók térnyerését és a kibocsátás-csökkentést), mint gyakran egymásnak ellentmondó célkitűzéseket, egyaránt szem előtt tartó uniós energiapolitika vélhetőleg soha nem fog egyértelműen (a kizárólagosság igényével) állást foglalni egyik energiaforrázó mellett sem. Ha a nagy energiaellátó cégek elképzeléseit követi, akkor a megújuló energiaforrások növekvő aránya mellett megmarad a szén és az atomenergia szerepe is. Ezt valószínűsítik azok a kompatibilitási nehézségek a villamos energiarendszerben, amelyek a megújuló energiáknak egy bizonyos szintnél magasabb aránya esetén felmerülnek (terhelési és infrastrukturális problémákra kell gondolni, amelyeket jelenleg – a példaként már említett szivattyús vízerőművek hiányában – nem tudnak kezelni).

A közös energiapolitika szerepe a jövőben bizonyosan tovább fog nőni, s nem csak a szabályozás, hanem például a transzeurópai hálózatok fejlesztése révén is.¹³ A fejlesztés e téren első sorban a megújuló, de valójában mindegyik – a piacon egymással versengő – energiaforrázó szempontjából szükséges (többek közt az atomenergia számára is

¹¹ OHMS, Martin J.: *Recht der Erneuerbaren Energien*. C. H. Beck, München, 2014, 106.

¹² A Bizottság közleménye A megújuló energiák – fontos tényező az európai energiapiacra címmel. COM(2012) 271 végleges, 5.

¹³ CALLIESS, HEY: *Erneuerbare Energien...* i. m., 255.





stabilabb betáplálási feltételeket és újabb exportlehetőségeket kínál), de az sem mellékes – politikai – motívum az Európai Bizottság szempontjából, hogy a transzeurópai hálózatok fejlesztésén kívül aligha akad jobb befektetés, amelyik a közös energiapolitikát kézzelfoghatóvá teszi.¹⁴

2. A jelenlegi (akár uniós, akár nemzeti szintű) klímavédelmi szabályozás („környezeti energiajog”) kapcsán többször is utaltam már arra, hogy annak eszköztára meglehetősen összetett, de az egyes szabályozóelemek gyakran egymással ellentétes hatásai miatt nem rendszerszerű. Azok egy-egy ponton kapcsolódnak ugyan egymáshoz, de egy egységes szabályozási koncepció nehezen szűrhető le belőlük. Ide tartozóként említhetjük a megújuló energiák ösztönzését is, de azon kívül, például az ún. kapcsolt energiatermelés támogatásának, az üvegház hatású gázok kibocsátás-kereskedelmi rendszerének, az energiaadónak, a CO₂ felszín alatti tárolásának, az épületek vagy a világítótestek energetikai tulajdonságainak a szabályait is. Ezek közül is a megújuló energiák uniós szabályozása inkább csak keretjellegű, mert bár célszámokat rögzít, kevés benne a konkrét, végrehajtható elem. Legfontosabb szerepe egyértelművé tenni a tagállamok számára azt, hogy a megújuló energiák támogatásának az uniós megítélése kedvező. Az azonban, hogy a tagállamok nyújtanak-e támogatást, s hogy (az uniós keretek között) milyen formában teszik, csak rajtuk áll. Amennyiben mindennek a hátterét kutatjuk, pozitívan ítélandó meg a szubszidiaritás érvényesülése, míg negatívan a tagállamok mindegyike által elfogadható, határozott energiapolitikai elképzelések hiánya.¹⁵

3. A megújuló energiahordozók arányának a növelése nem új célkitűzés az EU-ban, például 2002-ben a klímavédelmet prioritásként kezelő, hatodik környezetvédelmi akcióprogram is rögzített ezzel kapcsolatos célértékeket (2012-re 12% a teljes primer energia fogyasztás arányában).¹⁶ 2007-ben az Európai Tanács következtetései¹⁷, majd azok nyomán 2009-ben (az EU ún. klíma-energia jogalkotási csomagjába tartozó) több jogi aktus is, összességében 20%-os arányt célzott meg 2020-ra. Ezen a közös célon belül a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló, 2009/28/EK irányelv valamennyi tagállam, köztük Németország számára is előírja, hogy 2020-ra milyen minimális részarányt kell elérni a megújuló energiahordozók hasznosítása tekintetében. Míg hazánknak 13%-ra, Németországnak 18%-ra kell emelnie a megújuló energiahor-

¹⁴ Ld. a Bizottság közleményét Az energetikai infrastruktúra prioritásairól 2020-ig és azután, COM(2010) 677 végleges; illetve ahhoz kapcsolódóan SÄCKER, Franz Jürgen: Der Umbau der Übertragungsnetze unter der Regime der Anreizregulierung. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 754.

¹⁵ KNAUFF, Matthias: Die Entwicklung eines europäischen Rechts der Erneuerbaren Energien im Kontext des europäischen Umweltenergierecht. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 408–431.

¹⁶ FODOR László: Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. *Európai Jog*, 2001/4, 12–21.

¹⁷ ET következtetések, Brüsszel, 2007. március 7-9., 7724/1/07 REV 1; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (A letöltés időpontja 2014. augusztus 25.)





dozók részarányát.¹⁸ A közlekedési ágazatra sajátos követelmények vonatkoznak, itt a megújuló üzemanyagok arányának a 10%-ot kell majd elérnie.

2014-ben a Bizottság új elképzeléseket fogalmazott meg az uniós klímapolitika folytatását illetően, amelyek 2030-ra uniós szinten a megújuló energiahordozók 27%-os arányának az elérését célozzák meg.¹⁹ Ezekben a tervekben tagállami célértékekről már nincs szó. Ez a fordulat nem meglepő, hiszen több tagállam (különösen az Egyesült Királyság) már régóta ellenzi a többféle célkitűzés egyidejű megfogalmazását, mondván, hogy azok feleslegesen növelik a klímavédelem költségeit, és szűkítik a vállalkozások mozgásterét. Német szemmel nézve azonban (mivel Németország éppen a megújuló energiák támogatását helyezi előtérbe a többi intézkedéssel szemben, s így kimondatlanul is felmerül a megújuló energiákra koncentráló, német energiatermelő vállalatok versenyképességének a féltése) kifogásolható, s nem véletlen, hogy az első szakmai álláspontok máris a többféle cél- és intézkedésrendszerből fakadó hatékonyságát féltik az uniós klímavédelemnek.²⁰

4. A szakterületet érintő, másodlagos jogi aktusok közül kiemelkedik a már említett, 2009/28/EK irányelv. Ennek hatályát illetően (az irányelv összetett fogalmi rendszeréből) különösen a megújuló energiaforrásból előállított energia, illetve az egyes ide tartozó energiahordozók meghatározása emelendő ki. (Mint az EUMSZ 194. cikk értelmezésénél már utaltam rá, ide tartozik a nem fosszilis megújuló energiaforrásokból származó energia: a szél-, nap-, légtermikus, geotermikus, hidrotermikus, valamint az óceánból nyert energia, a vízenergia, a biomassza, a hulladéklerakó helyeken és szennyvíztisztító telepeken keletkező gázok és biogázok energiája). Emellett az alkalmazás szempontjából lényeges még a teljes bruttó energia-fogyasztás, a távfűtés és távhűtés, a folyékony bio-energiahordozók, a bio-üzemanyagok, a származási garancia, a támogatási rendszer, a megújuló energia-kötelezettség, a tényleges érték, a jellemző érték, és az alapértelmezett érték definíciója is, amelyekre itt terjedelmi okokból nem térek ki. Az irányelv hatálya kiterjed a mindezekhez kapcsolódó statisztika, közös projektek, származási garanciák, hozzáférés biztosítása, tájékoztatás és képzés kialakítására egyaránt. Az irányelv koncepcionális újdonsága a korábbiakhoz képest az, hogy egybefoglalta az elektromos energiára, a fűtésre, hűtésre és az üzemanyag ágazatra vonatkozó szabályokat.²¹

¹⁸ A villamosenergia ágazat ezt már 2011-ben meghaladta (2013-ban az érték már 25% felett volt), míg a többi ágazatban még elmaradás mutatkozik, és így a teljes primerenergia fogyasztásnak mintegy 11,5%-a származik megújuló forrásból. Mindez figyelemre méltó annak tükrében, hogy egészen a '90-es évekig uralkodó álláspont szerint a megújulók részaránya a német villamos energia ágazatban hosszú távon sem válhatna meghatározóvá (nem lépheti át a 4 %-os küszöböt). Ld. MUSIOL, Frank: Erneuerbare Energien in Zahlen. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 123.

¹⁹ COM(2014) 15 final. A Bizottság közleménye a 2020 és 2030 közötti időszak klíma- és energiapolitikai kereteiről, 2014. 01. 22.

²⁰ LEHMANN, Paul – GAWEL, Erik – STRUNZ, Sebastian: Abschied von Europäischen Ausbauzielen für Erneuerbare? Eine fragwürdige Entscheidung. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2014/4, 193–194.

²¹ KAHL, Wolfgang: Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009/5, 265.



5. Előírásai közül a legfontosabb a már említett célértékek meghatározása, amely figyelembe veszi a 2005-re elért nemzeti arányokat, az adott ország egy főre eső bruttó nemzeti össztermékét és fejlesztési lehetőségeit is. Ez indokolja, hogy az egyes tagállamok kötelezettségei eltérően alakulnak. Egyedül a közlekedésre vonatkozóan előírt 10%-os minimális arány az, amelynek elérését egyformán kell teljesíteniük a tagállamoknak. E közös nevező meghatározását a Bizottság azzal indokolta, hogy a közlekedés üvegházgáz-kibocsátása minden más ágazaténál gyorsabban növekszik. Arra is figyelemmel volt, hogy a bio-üzemanyagok arányának növelése csökkenti a kőolaj felhasználását (ami a többi ágazatnak érdeke), magas előállítási költségük miatt viszont ezen üzemanyagok terjedését sajátos rendelkezésekkel kell elősegíteni.

6. A tagállamok kötelezettségei, illetve intézkedési lehetőségei a megújuló energiák terjedésének az elősegítése körében meglehetősen sokrétűek. A célértékeket nem elegendő a határidő lejártával teljesíteniük, ugyanis az irányelv 1. mellékletének B része egy ütemtervet állított fel, közbülső határidőkkel és részteljesítési célértékekkel. Ezek teljesítéséről időközi beszámolási kötelezettség áll fenn, a Bizottság ennek értékelésére egy sajátos képletet alkalmaz.²² A tagállamoknak nemzeti cselekvési terveket kellett elfogadniuk a megújuló energiahordozók részarányának a növelésére. Ezekben az összesített (közlekedésre, villamosenergiára, fűtésre, hűtésre egyaránt vonatkozó) értékek eléréséhez szükséges, tagállami intézkedéseket kellett meghatározniuk; az ütemterv nem megfelelő teljesülése esetén ezt a cselekvési tervet időközben módosítani kell.

A tagállami intézkedések közt az irányelv kiemeli a támogatási rendszereket²³ és a nemzetközi (például energiatermelésre és átruházásra, közös támogatási rendszerre vonatkozó) együttműködést. A megújuló energiahordozók elősegítése körében nem csak gazdasági ösztönzés, hanem egyéb lehetőségek is felmerülnek. Így a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy engedélyezési, minősítési rendszerük ne korlátozza aránytalanul a megújuló forrásokból való energiatermelést, annak szállítását és elosztását, illetve a biomassza energetikai átalakítását. Ennek módja többféle lehet: gyors, koordinált és átlátható ügyintézés, tájékoztatás, kisebb projektekre vonatkozóan egyszerűsített eljárás, stb. A zöld energia betáplálásának a biztosítása részben jogi, részben infrastruktúrafejlesztési kihívást jelent. A tagállamoknak az irányelv szerint (objektív és diszkriminációmentes szabályok alapján) intézkedéseket kell hozniuk a hálózatok továbbfejlesztésére (például intelligens hálózatok, tárolók kiépítésével – ezeket az engedélyezés egyszerűsítésével is segíteniük kell); az átlátható és diszkriminációmentes díjmegállapításra- Olyan ösztönzőket is megemlít az uniós jogszabály, mint az adókedvezmények, beruházási

²² CREMER, Wolfram: Die Neuordnung des Sekundärrechts zur Förderung erneuerbarer Energien – Entwicklungen in Europa und Konsequenzen für das Recht der Mitgliedstaaten. In *Europäisches Klimaschutzrecht*, Hrsg. Schulze-Fielitz, Helmut, Müller, Thorsten, 2009, Baden-Baden, Nomos, 126.

²³ Az állami támogatások e körben elfogadottak, amennyiben a megújuló energiahordozóknak (a magas induló költségek, lassú megtérülés, a hagyományos energiatermelés externális hatásainak a figyelmen kívül hagyása által okozott) piaci versenyhátrányát hivatottak kiküszöbölni. Vö. BÁNYAI Orsolya: A megújuló energiák támogatásának eszközei az EU-ban. *Európai Jog* 2013/6, 25.



támogatások, ellátási garancia, átvételi kötelezettség (ti. elsőbbség és átvételi garancia) előírása, illetve az új termelők csatlakozásának megkönnyítése (például az elosztók, szolgáltatók részéről átlátható információk nyújtásával). A megújulókból származó energia használatának feltételeit meg kell teremteni a település- és területrendezési tervezésben, építésügyben (az építésügyi szabályozásban, engedélyezésben) is. Mint látni fogjuk, e feladatokra Németországban már születtek különféle megoldások, de alkalmazásuk hatékonysága még korántsem megfelelő.

Annak érdekében, hogy a megújuló energiák terjedésének ne legyenek negatív környezeti hatásai, az irányelv a bioüzemanyagokra fenntarthatósági kritériumokat állapít meg.²⁴ 2013 áprilisától legalább 35%-kal (2017-től 50%-kal, 2018-tól az új létesítményekben termelt üzemanyagnál és energiahordozónál pedig 60%-kal) kevesebb üvegházgáz kibocsátás kell, hogy jellemezze ezen üzemanyagok felhasználását. A hulladékból előállított üzemanyagok kivételével nem származhatnak a biológiai sokféleség szempontjából nagy értékű földterületről (mint például az őshonos fajokból álló erdő, védett/véddelemre kijelölt terület, nagy fajgazdagságú gyepterület), illetve jelentős szénkészletekkel rendelkező területről (mint amilyenek a vizes élőhelyek, összefüggő erdőterületek), vagy le nem csapolt, tűzeges őslápról. Mezőgazdasági termények felhasználása esetén szükséges az agrártámogatások környezeti feltételeinek betartása (jó mezőgazdasági és ökológiai állapot). Tekintve, hogy az irányelv kibocsátására az EK Szerződés 175. cikk (1) bekezdése alapján, tehát a környezeti politika keretében került sor, a tagállamok ezeknél akár szigorúbb követelményeket is megállapíthatnak.



2. A német szabályozási modell jelentősége, kialakulása



1. A német energiapiacnak kiemelkedő a jelentősége Európában. A Németországban működő és a német jog szerint támogatott energetikai létesítményekben termelt áram a szomszédos országok hálózataira, piaci szereplőire is kihatással van, illetve a német támogatás befolyásolja a többi tagállamban is az elektromos áram árát. Nem véletlen, hogy a német szabályozás folyamatosan igazolásra szorul, különösen az EUMSZ-nek az állami támogatásokra és az áruk szabad mozgására vonatkozó előírásaival való viszonya tekintetében.²⁵

A német szabályozás jelentős múltra tekint vissza, jogalapját a 2000-ben elfogadott, s azóta több jelentős módosítást is megért megújuló energia törvény (Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien, Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) jelenti. A szabályozás hatására az első, bő két évtized alatt jelentősen nőtt a megújulókból előállított villamos

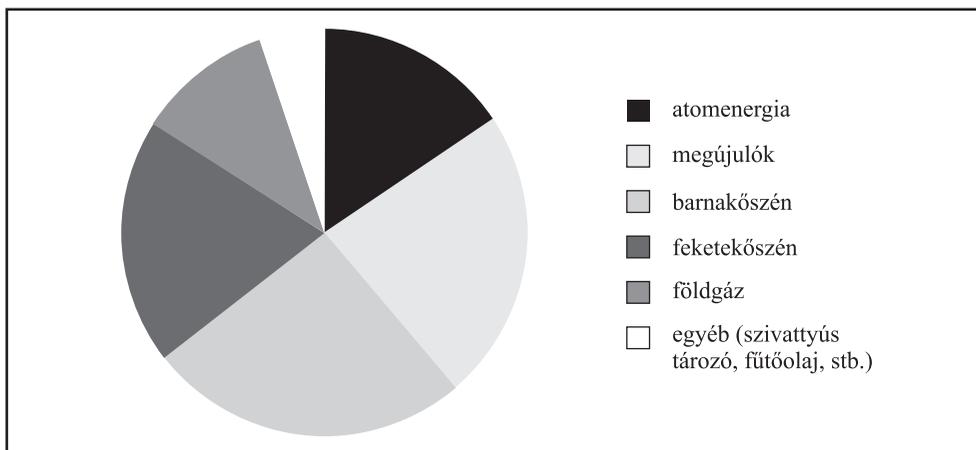
²⁴ Ezek áttekintésére ld. BÁNYAI: A megújuló energiák... i. m., 29–31.

²⁵ SCHULTE-BECKHAUSEN, Sabine – SCHNEIDER, Carmen – KIRCH, Thorsten: Unionsrechtliche Aspekte eines „EEG 2.0.“ *Recht der Energiewirtschaft* 2014/3, 101.



energia aránya,²⁶ s a 2020-ig terjedő időszakra annak további megháromszorozódását prognosztizálják.²⁷

1. ábra: Az egyes energiahordozók aránya a német villamosenergia termelésen belül, 2013²⁸



A német modell jelentősége azonban nem csak Németországban, hanem egész Európában kétségbevonhatatlan, hiszen annak nyomán 2011-től már maga az EU is szabályozza a kötelező átvételi rendszert, és azt a tagállamok többségében alkalmazzák is.²⁹ Ez a hatás nyilvánvalóan a szabályozás sikerességének tudható be. A némethez hasonló sikereket talán csak Spanyolország könyvelhet el.³⁰ Az EU tagállamainak egyébként mindössze a harmada (köztük Németország és hazánk) esetében valószínűsíthető, hogy a jelenlegi tendencia érvényesülése mellett teljesülnek majd az EU által rögzített megújulós arányok. Figyelemre méltó, hogy e tagállamok szinte mindegyike a kötelező átvételi rendszert alkalmazza, adott esetben más módszerekkel kombinálva. Ez tűnik tehát a leg-

²⁶ FISCHEDICK, Manfred – SAMADI, Sascha – VENJAKOB, Johannes: Die Rolle erneuerbarer Energien für den Klimaschutz am Beispiel Deutschlands. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 51.

²⁷ SAINT-DRENAN, Yves-Marie – GERHARDT, Norman – STERNER, Michael: Anforderungen an den zukünftigen konventionellen Kraftwerkspark zur Integration eines hohen Anteils Erneuerbaren Energien. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 877.

²⁸ Forrás: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, 2014. január 14. [https://bdew.de/internet.nsf/id/20140114-pi-mueller-grundlegende-reform-des-eeg-ist-eine-kernaufgabe-der-neuen-bundesregierung-2014/\\$file/Entwicklungen%20in%20der%20deutschen%20Strom-%20und%20Gaswirtschaft%202013.pdf](https://bdew.de/internet.nsf/id/20140114-pi-mueller-grundlegende-reform-des-eeg-ist-eine-kernaufgabe-der-neuen-bundesregierung-2014/$file/Entwicklungen%20in%20der%20deutschen%20Strom-%20und%20Gaswirtschaft%202013.pdf).

²⁹ JACOBS, David – MEZ, Lutz: Zur internationalen Vorbildfunktion von StrEG und EG. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 258–271.

³⁰ A spanyol Kát.-modellre ld. PAUSE, Fabian: Was können wir voneinander lernen? – Zur Rolle der rechtsvergleichenden Forschung zum Recht der Erneuerbaren Energien am Beispiel Deutschland und Spaniens. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 272–320.



hatékonyabb és egyben a legolcsóbb megoldásnak (ami alól Szlovákia és Lettország a kivétel, bizonyos adminisztratív akadályok miatt).³¹

2. A szabályozás kialakulása alapvetően három szakaszra bontható.³² Az első szakaszt (a kezdetektől 1990-ig) a versenyjogi (kartelljogi) megközelítés jellemezte: jogi szabályozás híján a bíróságok kötelezték a monopólhelyzetben lévő szolgáltatókat a megújulókból előállított villamos energia átvételére. Ez a megoldás – gazdasági ösztönzés hiányában – elégtelennek bizonyult; erre született meg válaszként az első speciális törvény 1991-ben (Stromeinspeisungsgesetz).³³ A mindössze 5 szakaszból álló jogszabály fenntartotta a kartelljogi megközelítést (az átvételi kötelezettséget), de egyes technológiák (megújuló fajták) esetében a visszaélés-szerű magatartásoktól független, általános kötelezettség alakította azt, valamint szabályozta az átvételi árat. Az ár természetesen kulcskérdés volt: a törvényi szabályozás nyomán már nem a szolgáltatók plusz költségei voltak a meghatározók, hanem a fogyasztói ár meghatározott százaléka váltak jogosulttá a termelők, ami nagyobb biztonságot jelentett számukra a szolgáltatókkal szemben. Ugyanakkor a piacliberalizációval járó árcsökkenés rontotta a beruházásaik megtérülését, és ellátás- (rendszer-) biztonsági tényezők is hátráltatták a megújuló erőteljesebb térhódítását.

2000-től a szabályozás jogalapja a már említett EEG³⁴. Ezzel szövetségi szinten egyéges átvételi árat vezettek be (így megoldódott az egyes ellátási régiók túltelítettségéből adódó probléma), amely immár a termelési költségek megtérülésének az elvét érvényesítette. Ehhez persze differenciálni kellett a szabályozást, hiszen az egyes megújuló ágazatok (technológiák) költségei jelentősen eltérnek egymástól. Az árakat 20 évre garantálták, ami nagyfokú beruházási biztonságot teremtett, az átvételi kötelezettséghez pedig hozzákapcsolták a megújuló energiák elsőbbségét. Több novelláris módosítás után jelenlegi formáját 2014 nyarán nyerte el a szabályozás.³⁵

3. A német szabályozási modell főbb elemei

A német modellben a villamos energia hálózat üzemeltetők átvételi kötelezettsége több elemből tevődik össze. Először is kötelesek a hálózathoz való hozzáférés során a megújulókból előállított energia számára elsőbbséget biztosítani, az ilyen elektromos áramot átvenni, s azt követően továbbítani (elosztani). Az energiatermelő a törvény szerint meg-

³¹ RAGWITZ, Mario – HELD, Anne: Einspeiseregulungen als effizienter Weg zum Ausbau der Erneuerbaren Energien. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 326.

³² MÜLLER, Thorsten: Vom Kartell- zum Umwelt(energie)recht. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 131–140.

³³ Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz (Stromeinspeisungsgesetz), 7. 12. 1990, BGBl I. 2633.

³⁴ Gesetz über den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz), 29. 03. 2000, BGBl. I. 305.

³⁵ Hatályos szövege: Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066).



jelölheti a számára legkedvezőbb csatlakozási pontot, illetve a bírói gyakorlat abból a vélelemből indul ki, hogy ez a hozzá legközelebbi, arra alkalmas csatlakozási hely.³⁶ A hálózat üzemeltetője azonban nemzetgazdasági (költség-) szempontokra való hivatkozással elháríthatja ezt az igényt, és arra alkalmasabb helyet jelölhet meg, illetve kínálhat fel.

A hálózatüzemeltető kötelezettsége ugyanakkor – amennyiben az nem okoz számára aránytalan költséget – arra is kiterjed, hogy a csatlakoztatáshoz szükséges hálózati fejlesztéseket (a rendszer optimalizálását, például új transzformátor építését) elvégezze, illetve hogy a termelőnek a csatlakozáshoz szükséges beruházásait (például a vezeték-építést) tűrje (de azokat főszabály szerint nem neki kell finanszíroznia). Ha pedig a hálózati kapacitás szűkös, akkor a hagyományos energiahordozók betáplálását megfelelően csökkentenie kell, illetve felmerül a kapacitás bővítésének az igénye.

Mit sem érne persze az átvételi kötelezettség, ha nem lenne meghatározott időre előírva az átvett áram minimális átvételi ára (Mindestvergütung). Ez az ár nem egységes, hanem a beruházási és üzemeltetési költségek különbözősége alapján differenciált (attól függően, hogy vízerő; biogáz, biomassza, földhő, nap- vagy szélenergia hasznosítása történik-e). Az átvételi ár a létesítmény méretétől is függ, s az üzembe helyezés időpontjának függvényében csökken (degresszió; valójában egyfajta amortizációs szabályról van szó), vagyis egyedileg változik.

Az ár tekintetében egyébként többször is változott már a szabályozás annak érdekében, hogy az minél pontosabban fejezze ki a beruházási költségeket, kövesse a műszaki fejlődést, és elkerülje a túltámogatottság negatív piaci következményeit. A 2012-es módosítások kifejezett célja, például az volt, hogy a szélparkok, azon belül is főként az offshore létesítmények kiépülésének folyamatát felgyorsítsa; ennek megfelelően az átvételi árat 13-ról 15 eurocent/kWh-ra emelték, míg a degresszió kezdő időpontját 2015-ről 2018-ra tolták ki. A biomassza esetén egyszerűsítették a szabályozást, és a negatív (például az agrárstruktúrát, az élelmiszer árakat érintő) hatások elkerülése érdekében korlátozták, például a kukoricának a biogáz termelésre való felhasználását. Érdemes módosítás az is, hogy a 10 MW-nál nagyobb teljesítményű erőművek már nem részesülnek támogatásban. Ez nyilvánvalóan a rendszer decentralizációjával függ össze, amit az energiaszerkezet nagyobb rugalmassága indokol. A napenergia (Photovoltaik, PV) kapacitást a törvény szerint 52 GW-ra kell növelni (ehhez évi 2.500-3.500 MW kapacitás kiépítése szükséges). Ennek az értéknek az elérését követően az új napenergia-kapacitások kiépítéséhez már csak az elsőbbségi követelmény kapcsolódik majd, de átvételi ár formájában nem kapnak további támogatást a termelők.

Az átvételi ár az EEG 22. §-a alapján minden új létesítmény esetében 20 évre szól, ami megfelel az energiaágazat amortizációs ciklusának. (Egy hasonló előírás a magyar szabályozásból egyébként hiányzik, pedig nyilvánvalóan kedvezően befolyásolná a kapcsolódó beruházások alakulását.)³⁷ Arról, hogy a 20 év elteltével hogyan alakul az átvételi

³⁶ KOENIG, Christian – KÜHLING, Jürgen – RASBACH, Winfried: *Energierecht*. Nomos, Baden-Baden, 2013³, 227.

³⁷ Nálunk az átvételi árak meghatározása rövidebb időszakokra történik, de bizonytalanság forrása az is, hogy az átvételi ár és időszak meghatározására jogszabály helyett hatósági határozattal kerül sor. – BÁNYAI: A megújuló energiák... i. m., 25.

ár, a törvény nem rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy a 20 év elteltével is fennmarad a megújulókból termelt áram átvételi elsőbbsége, az átvételi ár viszont a nem megújulókból termelt áraméval lesz azonos, amit alapvetően a lipcei áramtőzsdén kialakuló, tőzsdei árfolyam határoz meg.³⁸

Az átvételi áron való értékesítésen túlmenően a termelőnek arra is lehetősége van, hogy a megújulókból előállított elektromos áramot közvetlenül, akár a tőzsdén keresztül, akár azon kívül értékesítse. Ennek elősegítése érdekében az EEG piaci támogatás formájában egyenlíti ki az átvételi ár és a tőzsdei átlagár különbségét, illetve a tőzsdei értékesítés járulékos költségeit. Adott esetben (szükséglet-alapon) a biogáz-létesítmények számára a rendszerhez való rugalmas csatlakozást lehetővé tevő beruházások finanszírozásához (például gáztárolók építéséhez) is hozzájárul. Ennek a megoldásnak a választása esetén a termelő az átvételi árnál nagyobb bevételre is szert tehet, ha éppen a tőzsdei árfolyam magas a kereslet felfutása miatt, és jobban integrálható a megújuló-alapú energiatermelés az energiaellátó rendszerbe (új szabályról lévén szó, még nem ítélték meg e támogatási forma eredményességét).

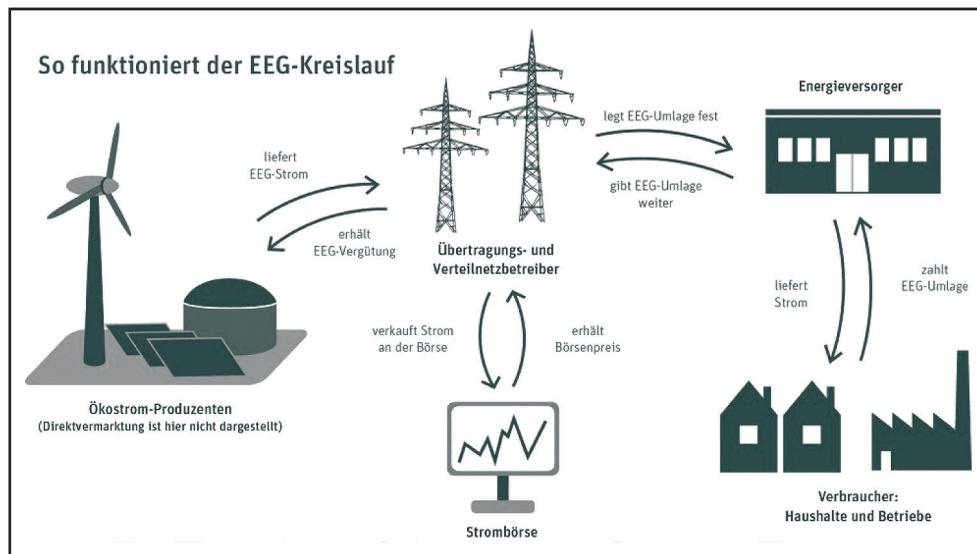
Jóllehet, minden hálózatüzemeltetőt terhelik a csatlakozással, átvétellel és az ellentételezéssel kapcsolatos kötelezettségek, e terheket azonban szövetségi szinten elosztják, vagyis aki az átlagosnál több „zöld áramot” vesz át, annak igénye keletkezik azokkal szemben, akik annál kevesebbet vesznek át. Egy következő lépésben az átvett áramot a hálózatüzemeltetők értékesítik az áramtőzsdén. Mivel az áram tőzsdei ára nem fedezi a megújulókból származó energia költségeit, ezért ahhoz a szolgáltatók (akik az áramot eljuttatják a fogyasztókhoz, azaz a végső felhasználókhoz) arányosan hozzájárulnak (EEG-Umlage; ennek mértéke 2014-ben kb. 6 eurocent/kWh, enyhén emelkedik). Ez a költség a fogyasztókra áthárítható, tehát végeredményben a fogyasztók fizetik a hagyományos és a megújuló energiatermelés költségei közötti különbözetet.³⁹ A megújuló energiáért fizetendő ellentételezésnek a folyamata ennél persze némileg bonyolultabb, mivel az egyes kötelezettek mindig csak az energiarendszer következő résztvevőjére tudják azt áthárítani (2012 óta egyébként már nem teljes mértékben, hanem csak 90%-ban), gyakorlatilag öt lépésben, amíg csak az áram a termelőtől el nem jut a fogyasztókig. A szabályozás mindegyik szereplőt érinti, láncolatuk: termelő – helyi hálózat üzemeltető; helyi hálózat üzemeltető – elosztó hálózat üzemeltetője; elosztó hálózat üzemeltetők egymás közt (ők virtuálisan elosztják egymás közt a zöld áramot); elosztó hálózat üzemeltetők – áramszolgáltatók; áramszolgáltatók – fogyasztók. Érdemes megemlíteni, hogy a törvény a fogyasztókat nem tekinti az átvételi szabályozás kötelezettjének, viszont természetesen számol azzal, hogy nekik is meg kell fizetniük az áram árát (*lásd 2. ábra*).⁴⁰

³⁸ KOENIG – KÜHLING – RASBACH: i. m., 230.

³⁹ KOENIG – KÜHLING – RASBACH: i. m., 229-230.

⁴⁰ MANSSEN, Gerrit: Das Erneuerbare-Energien-Gesetz aus rechtlicher Sicht. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebler, Timo – Hender, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 17–18.

2. ábra: Az EEG modellje (a közvetlen értékesítés nélkül)



Forrás: Alexander Lennermann, <http://blog.energiesdienst.de/eeg-umlage/>

4. Néhány jogi kérdés

4.1. „Alapjogi” problémák

A német szabályozásnak a magasabb rendű, alapvető jogokat és szabadságokat rögzítő rendelkezésekkel való összeegyeztethetősége három vonatkozásban merül fel: *a)* viszony a szövetségi alaptörvényben rögzített jogokkal, *b)* az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikkében szabályozott, nem megengedett állami támogatásokkal, *c)* valamint a 34. cikkben garantált áruk szabad mozgásával kapcsolatban.

Ad a) Alkotmányjogi szempontból különösen a vállalkozás szabadságának a korlátozása miatt merülnek fel kérdések. A Szövetségi Alkotmánybíróság több határozata⁴¹ abból indult ki, hogy nincs szó aránytalan korlátozásról (van ugyan korlátozás, de az nem akadályozza meg a nem megújulókból való termelést, illetve az ilyen energia átvételét, vagyis a szabályozás csupán a foglalkozásgyakorlás mikéntjét érinti – „Berufsausübungsregelung”). Az, hogy az átvételi ár és a piaci ár különbsége áthárítható, az átvételre kötelezettek szempontjából arányossá teszi a korlátozást. A fogyasztók szempontjából (amennyiben a tulajdonhoz való jog korlátozása merül fel) a szakirodalom azt hozza fel

⁴¹ 1996. 01. 09. 2 BvL/95; 2002. 01. 03. 2 BvR 1827/01.



az alkotmányosság melletti érvként, hogy ők – noha kénytelenek többet áldozni az energiára, de „cserébe” – egyre kiszámíthatóbb, környezetbarát energiatermékekhez jutnak.⁴²

Mára azonban a korábbi ítéletek érvelése nem feltétlenül tartható, mivel az utóbbi 2-3 évben a magánjogi köntösbe bújtatott átvételi ár kifizetése, illetve továbbhárítása már a korábbiaknál sokkal erőteljesebb jogi szabályozás és állami kontroll mellett, a privát-autonómia kizárásával történik. Ennyiben felmerül, hogy az átvételi ár (a Szövetségi Ab. ún. szénfillér-ügyben hozott döntése tükrében) egyfajta – alkotmányellenes – különadóként értékelendő.⁴³

Ad b) A legizgalmasabb jogkérdések egyike, hogy a német szabályozás vajon az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül-e, s így az Európai Bizottság ellenőrzése alá esik-e. Az EU Bírósága korábban nemleges választ adott erre a Preußen-Elektra ügyben.⁴⁴ A bírói érvelés egyik meghatározó az eleme volt, hogy az EEG alapján az állami költségvetést semmilyen fizetési kötelezettség nem terheli, vagyis valójában csupán magánjogi szerződések alapján kifizetett ellentételezésről van szó. A bíróság a környezetvédelmi közérdek fennállását is megállapította, mint ami miatt az áruk szabad mozgásának korlátozása fenntartható. Azóta persze sokat változott a német joganyag, illetve további, releváns ítéletek születtek, amelyekben új szempontok merültek fel,⁴⁵ vagyis a kérdést érdemes újra feltenni. A válasz megadása immár több szempont együttes vizsgálatán alapulhat: differenciál-e a szabályozás a jogalanyok között, s ezzel összefüggésben van-e versenytorzító/kereskedelemtorzító hatása az intézkedésnek; általános érdekű gazdasági szolgáltatásról van-e szó; illetve hozzájárul-e a tagállami költségvetés?

Az állami támogatás első, említett tényállási eleme kapcsán az látható, hogy megvalósul, hiszen a kötelező átvétel csak egy meghatározott körben (vagyis a nem megújuló kizárásával) érvényesül. E mögött azonban van egy, az Unió által is követett célkitűzés és speciális szabályozás, amely igazolja a differenciálást. Amennyiben mégis problematikus lehet a szabályozás megfelelősége, annak oka inkább az, hogy számos vállalkozást mentesít a kötelező átvételi árhoz való hozzájárulás alól (tehát diszkriminatív a rendszeren belül). A támogatás (közgazdasági értelemben csupán a versenyhátrányokat kiegyenlítő, de az eltérések miatt a különböző tagállamok vállalatai viszonylatában) versenytorzító és kereskedelemtorzító hatása is vitán felül fennáll. (Ennyiben egyébként a kötelező átvételi rendszer elhatárolható az EUMSZ 107. cikkében említett „általános gazdaságpolitikai intézkedésektől,” amelyek nem esnek a Bizottság ellenőrzése alá.)

⁴² KÜHLING, Jürgen – KLEIN, Carolin-Christine: Rechtsfragen der Entschädigung und des Belastungsausgleichs bei der Anbindung von Offshore-Anlagen. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebler, Timo – Hendler, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 41–42.

⁴³ MANSSEN: i. m., 24–26.; KÜHLING – KLEIN: i. m., 49., illetőleg a Szövetségi Alkotmánybíróság 1994. október 11-ei határozata, BVerfGE 91, 186.

⁴⁴ C-379/98 sz. ügy (2001. 03. 13., EBHT 2001 I-02099).

⁴⁵ Különösen a C-482/99 sz. Stardust Marine ügyben (2002. 05. 16., EBHT 2002, I-04397) és a C-280/00 sz. Altmark Trans ügyben (2003. 07. 24., EBHT 2003 I-07747).





Ami a második feltételt illeti, a Bíróság újabb kritériumokat dolgozott ki az ún. általános érdekű gazdasági szolgáltatásokra, ami azért érdekes, mert, ha pusztán ilyenekért nyújt kompenzációt egy tagállam, akkor a kifizetés nem minősülhet állami támogatásnak. (Az uniós szabályozás a közszolgáltatások esetében különösen a versenyszabályok alkalmazása alól ad felmentést, de az ilyen – energetikai, közlekedési, távközlési – vállalkozásokkal kapcsolatban egyébként is elismeri az állam befolyásoló szerepét.) Ennek a szempontnak az alapján jelen esetben azért nincs szó állami támogatásról, mivel a német energiatermelőket az állam nem kötelezi a megújuló energiahordozók használatára (nem ad a szolgáltatásra egyértelmű megbízást), hanem igényt biztosít számukra az abból előállított áram átvételére.

Végül, a Bíróság utolsó kritériumát tekintve, mivel a német szabályozás e téren nem változott (illetve az átvételi kötelezettséggel terhelt árampiaci szereplők sem kerültek többségi állami tulajdonba), továbbra sincs szó a tagállami költségvetés szerepvállalásáról. Összességében így a válasz nemleges, vagyis a német szabályozás nem sérti az EUMSZ 107. cikk rendelkezéseit.⁴⁶

A kérdéskörrel foglalkozó tanulmányoknak van azonban két általánosabb következtetése is. Egyrészt az, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásról akkor lehetne szó, ha a német jog a megújuló energiahordozókból való áramtermelésre kvótákat írna elő. Másrészt, hogy a Bíróság idézett érvelése kifogásolható, amennyiben teljességgel formális. Figyelmen kívül hagyja a támogatás kedvezőtlen hatásait a belső piacra, illetve hogy e hatások egyértelműen tagállami intézkedésekből fakadnak. Más szavakkal: közgazdaságtani értelemben nyilvánvaló, hogy állami támogatásról van szó.⁴⁷

Ad c) Amennyiben a németországi megújulókhöz kapcsolódó átvételi kötelezettség (elvben) alkalmas arra, hogy az áramimportot korlátozza, nem érvényesül az áruk szabad mozgása. Ezt azonban a tagállam által előtérbe helyezett közérdek igazolhatja.⁴⁸ Az persze, hogy a megújulók masszívan emelkedő aránya mellett a környezet és az egészség védelmére való hivatkozás meddig állhatja meg a helyét, erősen vitatható.

A szakirodalmi álláspontok többsége egyelőre összességében inkább pozitív, eszerint az utóbbi bírói ítéletek tanulságai egyértelműen a német modell fenntartása (de azon belül a kivételek csökkentése) mellett szólnak.⁴⁹ Ugyanakkor arra is utalnak, hogy a támogatás közgazdaságtani szempontból alapvetően kapacitás-növelő eszköz, amely nem indokolható, csak amíg magasak a beruházási költségek, sok az új üzemeltető, s még messze van a fejlesztésekkel megcélzott állapotnak (a megújuló energiák meghatározott

⁴⁶ BEHLAU, Volker: Die Förderung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien auf dem Prüfstand des europäischen Beihilfenrechts. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 336–367.

⁴⁷ BEHLAU: i. m., 366.; POMANA: i. m., 373.

⁴⁸ Gondoljunk csak a Cassis de Dijon-formulára; C-120/78 sz. ügy (EBHT 1979, 649).

⁴⁹ Például EKARDT, Felix: Energiewende und EU-Beihilfenrecht: EEG-Förderung, EEG-Ausnahmen, Atomrecht, Energiesteuern. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3, 197 – 205. (E szerző szerint az uniós jog nemhogy nem korlátozza az energiefordulat megvalósítását, hanem egyenesen segíti, egy sor kontraproduktív előírás eltörlését téve szükségessé.); OHMS: i. m., 108.; POMANA: i. m., 381.



arányának) az elérése.⁵⁰ Hosszú távon tehát mindenképpen a támogatások fokozatos csökkenése majd kivezetése lesz indokolt, amihez persze a többi klímavédelmi eszköznek (például a kibocsátási kvótarendszernek) meg kell erősödnie (a kibocsátható mennyiséget erőteljesebben kell korlátozni), ami egyébként a hagyományos energiahordozókból előállított energia és a kvóták árának az emelkedésével jár majd együtt.⁵¹

4.2. Néhány további szabályozási probléma

1. Mint arra több helyen is kitérek, az egyik legfontosabb szabályozási probléma az a klímavédelem területén, hogy az egyes szabályozási eszközök közötti harmóniát nehéz megteremteni. A legvitatottabb kérdéskör ebben az összefüggésben az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszere (az üvegházhatású gázokra megállapított kvótarendszer, amit a 87/2003 EK irányelv⁵² vázolt fel) és a megújuló energiák támogatása közötti viszony. Például a német szakirodalom kifejezetten hátrányosnak értékeli, hogy az energiatermelésre az EEG és az EU ETS szabályai egyaránt kiterjednek, kettős szabályozást, s az egyes eszközök diszfunkcióját eredményezve. Ennek elkerülésére 2013-ig a kizárólag megújuló energiahordozót hasznosító erőművekre nem terjedt ki a kibocsátási kvótarendszer hatálya, ez a megoldás azonban a szűkülő tagállami mozgástér miatt immár nem tartható fenn, csak bizonyos energiahordozók (például a biomassza) esetén. További problémaként említhető, hogy a megújuló energiaforrások (különösen a napenergia) hasznosítása igen költséges. Ugyanakkor az annak révén elért kibocsátás-csökkentést a kvótaszabályozás (azon belül a teljes kibocsátási mennyiség megállapítása) során eddig nem vették figyelembe. Ennek volt betudható a kvótaárak 2009/10-es leesése, s ily módon a kvótaszabályozás működésképtelensége. (A 2013-tól érvényes uniós kvótaszabályozás egyébként már jobb a korábbinál, amennyiben a megújulók terjedésével járó kibocsátás-csökkentést figyelembe veszi.)

A neoklasszikus közgazdaságtan művelői szerint egyazon cél elérésére nemcsak felesleges, de gyakran egyenesen kontraproduktív is több eszköz egyidejű alkalmazása, mert az egyes eszközök hatékonyságának a rovására mehet (eszközrendszer helyett eszköz-káosz lehet belőle). Ennek ellenére számos érv hozható fel a két szabályozás egymás mellett való fenntartása mellett. Például a megújulós szabályozás és az emisszió-kereskedelem esetében csak részleges az egymással való átfedés, még az energiaágazaton

⁵⁰ BECKERS, Thorsten – HOFFLICHTER, Albert: Eine institutionenökonomische Analyse der Bereitstellung von Stromerzeugungskapazität. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebler, Timo – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 165.

⁵¹ KEMFERT, Claudia – DIEKMANN, Jochen: Das Zusammenwirken verschiedener Klimaschutzinstrumente: Förderung Erneuerbarer Energien und Emissionshandel. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 455–456.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. HL L 275., 2003.10.25., 32-46.



belül is, mivel a kvótarendszer csak egyes ágazatokra és gázokra terjed ki, míg az EEG hatásai e körön kívül érvényesülnek. Ugyanakkor a kibocsátási kvótarendszer önmagában azért sem elegendő, mert annak (mivel a teljes kibocsátható mennyiség meghatározását lobbierdekek befolyásolják, az élenjáró vállalatok nem adják át know-how-jukat versenytársaiknak, nem terjednek megfelelő gyorsasággal az energiatakarékosságra vezető megoldások a fogyasztók körében sem stb.), alig érvényesülnek a pozitív externáliái.⁵³

Az ún. kiotói rugalmassági mechanizmusok tekintetében az a szabály jelenti a közös pontot, miszerint olyan együttes megvalósítási (JI) projekteket nem hagynak jóvá, amelyek az EEG kötelező átvételi rendszerébe esnek (így zárva ki a kettős jutalmazást). Az egyéb klímavédelmi eszközök közül említést érdemel még az energiaadó, amelynek céljai (kibocsátás-csökkentés és erőforrás-kímélet) azonosak az eddig említettekkel. Esetében kettős szabályozásról beszélünk, ugyanis adómentességet de facto nem lehet elérni, mert ahhoz olyan villamos energia hálózatra lenne szükség, amelyben kizárólag megújuló forrásokból előállított áramot szállítanak.

2. A gyakorlati tapasztalatok értékelése összecseng azzal a kritikus szakirodalmi állásponttal,⁵⁴ amely szerint a megújuló energiák terjedésének az elősegítése körében az önkéntes megállapodások (amelyeket egyébként a környezetpolitika területén progresszív szabályozási módszerként szokás számon tartani) sajnálatos módon csupán az indokolt (általánosan kötelező) előírások bevezetésének a halogatására vezettek eddig, s ezért az eszközrendszerben nem is érdemes foglalkozni velük.

A megújuló arányának, szerepének növekedésében jelentős szerepe lehet még viszont az energiatakarékosság javításának, a felesleges energiafogyasztás elkerülésének, amit a kritikus álláspontok szerint a német energiapolitika megformáláskor nem vettek kellően figyelembe. Ugyancsak viszonylag elhanyagolt kérdés, hogy a műszakilag minden bizonnyal lehetséges energiapolitikai fordulatnak milyen társadalmi előfeltételei vannak. Ezek hiányában a szabályozásnak negatív visszahatásai jelentkeznek: például az energiatakarékos televíziókészülékek révén megspórolt áramot egyre nagyobb és nagyobb képernyőjű készülékek üzemeltetésére használjuk, a jobb szigetelés és fűtés ugyanígy egyre nagyobb és jobban fűtött/hűtött lakásokat jelent, stb. E visszahatások miatt fogyasztásunk (ökológiai lábnyomunk) nem csökken, vagyis intézkedések szükségesek a fogyasztók, az egyszerű emberek szintjén is, illetve a megtakarításokat az oktatásra, kultúrára (és nem a gazdasági növekedésre) érdemes inkább fordítani.⁵⁵

⁵³ RODI, Michael: Das EEG im Instrumentenverbund des Energieumweltrechts. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 373–380.

⁵⁴ RODI: i. m., 384–385.; BÁNYAI Orsolya: Egy fenékkel két nyeregben? – Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékossági szabályozása. *Pro Futuro* 2012/1, 33.

⁵⁵ HENNICKE, Peter – SCHLEICHER, Tobias – SAMADI, Sascha: Die Rolle der Energieeffizienz in Szenarien und Realität. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 478.





3. Ami az árszabályozást illeti, az átvételi ár megfizetése a fentiek szerint nem minősül állami támogatásnak, és nem is adó, hanem egy törvényben szabályozott, magánjogi kötelezettség. Az árszabályozás szempontjából is speciális azonban, hiszen míg a többi hatósági ár inkább a fogyasztót védi a túl magas árral szemben, addig itt egy minimális ár rögzítéséről van szó, amely magasabb a piacon elérhetőnél. Ez teszi kifizetődővé a megújulóknak hasznosítását. A felek (a termelő és a hálózat üzemeltetője) egyébként ennél magasabb árban is megállapodhatnak, a különbség azonban nem hárítható tovább (az elosztó hálózat üzemeltetőjére). A technológiától és üzemmérettől függő árat az üzembe helyezés évét követő 20 (illetve bizonyos esetekben 15) évre garantálják, de az ezen időtartam leteltét követően is fennáll a csatlakozásra és az átvételre vonatkozó igény. Az átvételi ár kifizetésének két általános feltétele van: az áramot kizárólag megújuló energiahordozóból illetve metánból termeljük (ez alól a biomassza ágazatban van kivétel); illetve (2009 óta) a termelőnek (például a saját fogyasztását szolgáló áramot kivéve) minden, általa termelt energiát fel kell ajánlania a hálózatüzemeltetőnek. Korábban éppen fordított volt a helyzet: a hálózat üzemeltetőjének a termelő által felajánlott valamennyi áramot át kellett vennie. Az új szabályozás révén a termelők kevésbé spekulálhatnak az áram árának rövidtávú ingadozásaira, kritikával illelhető viszont, hogy az előírás mellől a szankció hiányzik.⁵⁶

4. A szabályozás rendkívül aprólékos és bonyolult: az általános előírások mellett gyakorlatilag minden megújuló energiahordozóra (technológiára) külön, sajátos feltételek vonatkoznak. Mindemellett gyakori a kritika, hogy nem elég cizellált a rendszer, amennyiben például nem veszi figyelembe a területileg különböző energiatermelési lehetőségeket (vagyis ugyanannyi az átvételi ár egy átlagosnál naposabb/szelesebb és egy kevésbé napos/szeles helyszínre telepített nap- illetve szélenergiánál). Nos, a megállapítás minden bizonnyal helytálló, de az összefüggéshez hozzátartozik az is, hogy ily módon a szabályozás a legjobb technológiákat és a legalkalmasabb helyszínre tervezett beruházásokat ösztönzi, ami a költséghatékonyság egyik mutatója lehet.⁵⁷

A speciális szabályok nem csak az eltérő (beruházási és társadalmi) költségeket és műszaki lehetőségeket (az ellátó rendszerbe történő integráció sajátosságait) érvényesítik, hanem a környezeti hatásokat is. Például a védett természeti területről származó szélenergiára nem érvényes az átvételi ár, a vízerőműveknél figyelembe veszik a vizek jó állapotának a követelményeit (már csak azért is, mert az EU-nak a vízkeretirányelvben meghatározott célkitűzései e téren biztosan nem teljesülnek majd határidőre), számít a létesítmény területigénye is (például hogy a napelemeket háztetőkre és nem zöldterületekre helyezik ki), vagy hogy milyen (fenntartható) gazdálkodásból származik a biomassza.

⁵⁶ SALJE, Peter: Wind, Wasser, Biomasse, Sonne, Geothermie – (aktuelle) Rechtsfragen der EEG-Vergütungsregelungen. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 541–543.

⁵⁷ KAHLES, Markus – LUTZ, Jana – SCHÜTTER, Philipp: Grundlagen der EEG-Vergütung. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 526–527.





5. A megújuló energiák nagyfokú rugalmasságot követelnek meg a villamosenergia-el-látórendszerrel. Másképp fogalmazva (egyébként a magyar energiacégek gyakran állítják előtérbe ezt az ellentétes előjelű értelmzést): a villamosenergia-rendszerrel a megújulók nagyobb arányú térnyerése nem fér össze. Ennek oka az, hogy – legalábbis a szél és a nap esetében – fluktuáló energiákról van szó. Mindkettőt az évszakoktól, az időjárástól, a nap-szakoktól függő hullámzás jellemzi. Németországban ráadásul első sorban éppen ezeket hasznosítják áramtermelés céljára (a többi megújuló, mint a biomassza, a víz vagy a földhő alkalmazása kevésbé jelentős). A villamos energia rendszer – legalábbis jelenlegi formájában – ezt az ingadozást valóban csak korlátozottan képes elviselni, egy 100%-ban megújulókra épülő termelési szerkezet esetén valószínűleg össze is omlana.

A rendszer merevségét azonban bizonyos mértékig lehet oldani, nemzeti hatáskörben, például a hálózat fejlesztésével, energiatároló kapacitások kiépítésével, illetve tartalék termelési kapacitások beállításával. Tartalék termelési kapacitásként az atomerőművek és a szénerőművek nem jönnek szóba, mivel ezek ki- és bekapcsolása idő- és energiaigényes, tehát ezek önmagukban is rontják a rendszer rugalmasságát (a környezeti kockázataikról nem is beszélve). Tartalék erőműként ezért első sorban gázerőművek szolgálhatnának. A szabályozás ellentmondásosságát szemlélteti, hogy egy a közelmúltban, (mellesleg norvég forrásból származó) több százmillió euró befektetésével megvalósított gázerőműnek még a beüzemelésére sem kerülhetett sor, mert az nem kifizetődő (az abban termelt villamos energiával szemben előnyt élveznek a megújulók).⁵⁸

6. A megújuló energiahordozók terjedése érinti a közellátás biztonságára vonatkozó előírások érvényesülését is. Az elektromos áramtermelésben például sajátos szabályok vonatkoznak az egy-egy ellátási területen folyamatosan jelentkező igények, az ún. „Grundlast” kielégítésére. Ezen igényeket eddig atomerőművek, szén-, gáz- és vízerőművek elégítették ki. A szél- és naperőművek erre – ingadozásuk miatt, megfelelő energiatárolási kapacitások hiányában – nem alkalmasak. A közelmúltban azonban számos energiatermelő vállalat jelentette be, hogy bezárja (vagy atomerőművek esetén az előírtnál korábban zárja be) hagyományos erőműveit, ami – elérve a teljes termelési kapacitás akár 20%-át, különösen a szélben szegény délnémet területeken – már veszélyeztetheti az ellátást. Több olyan esetről is beszámolt a sajtó, amikor (például Berlin, München több tízezer háztartásában) nagy területen jelentkezett áramkimaradás (például technikai okokból). Egyes elemzők szerint az ilyen esetek kockázata növekszik, s összefügghet az energiafordulattal, amennyiben a nagyerőművek sorra kiesnek a rendszerből, illetve a megújuló energiáknak ingadozik teljesítménye.⁵⁹ Ugyanakkor a közvéleménykutatások szerint a kisebb áramki-

⁵⁸ HÜWELS, Hermann: Das Fördersystem des EEG – aus unternehmerischer Sicht. In *Energiewende in der Industriegesellschaft*. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013. Hrsg. Hebel, Timo – Hender, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 172.

⁵⁹ A számtalan híradás és elemzés reprezentálására álljon itt három példaként: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/der-stromausfall-und-seine-folgen-als-in-muenchen-das-licht-ausging-1.1523784>; <http://www.welt.de/wirtschaft/article121265359/Jede-Stunde-Blackout-kostet-600-Millionen-Euro.html>; <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/kampf-gegen-energiewende-energieversorger-droht-mit-stromausfall/8860362.html>. (A letöltés időpontja 2014. augusztus 25.)



maradások még nem érintik a megújuló energiák illetőleg az energiapolitikai fordulat széleskörű társadalmi elfogadottságát és a fogyasztók fizetési hajlandóságát.⁶⁰

A megújuló energiák térhódítása miatt a német elektromos hálózat a terhelhetősége határán van, a hálózat fejlesztése azonban különböző okokból ellenállásba ütközik. Az áram termelési költsége a tőzsdei áraknak (a kínálat, illetve az éjszakai áram termelésére fordított üzemórák növekedése okozta) esése miatt magasabb az eladási árnál, így a hagyományos erőművek üzemeltetése már nem kifizetődő. 2012-ben ezért a jogalkotó jelentősen (például előzetes bejelentési kötelezettséggel, tilalmakkal, bírságfizetési kötelezettséggel) korlátozta az üzemeltetők mozgásterét, mind az időleges, mind a végleges leállásról való döntés körében.

Annak eldöntésében, hogy melyik erőművet lehet végleg bezárni, nem csak a hatóságnak, hanem az átvételi hálózat üzemeltetőjének is komoly szerepe van. Tilos a végleges leállítás, ha az átvételi hálózat üzemeltetője az erőművet – hatósági jóváhagyás mellett – a rendszer biztonságos működéséhez szükségesnek (Systemrelevant) nyilvánította, s a továbbüzemelésnek fennállnak mind a műszaki, mind a jogi feltételei (például engedélyek). A döntés határozott időre szól, s – mivel az erőmű üzemeltetőjének az alapjogait érinti – arányossági vizsgálatot is megkövetel.⁶¹ Az érintett „tartalékerőművek” csak szükség esetén termelnek (hiszen velük szemben a megújuló energia előnyt élvez), rendelkezésre állásukért az üzemeltetők megfelelő ellentételezést követelhetnek az átvételi hálózat üzemeltetőjétől.

7. A megújuló energiák térnyeréséhez, mint az eddigiekből is nyilvánvaló, megfelelő infrastruktúra szükséges. Ahhoz pedig nem csak az erőművek tartoznak, hanem például megfelelő vezetékek is. A megújuló arányának növekedése összességében javítja ugyan a környezeti mutatókat (például az erőforrások kiaknázásának az üteme, s az üvegház hatású gázok kibocsátása is csökken), ugyanakkor megszorodtak a létesítéssel, üzemeltetéssel kapcsolatos, helyi konfliktusok.⁶² Ezek közt pedig bizony vannak környezeti problémák is, hiszen az infrastruktúra tájba illesztése, a vonalas létesítmények okozta élőhely fragmentáció, a működéssel járó zaj, stb. a természeti értékek megőrzésének rontják az esélyeit. Ezekkel kapcsolatban – például az európai jelentőségű természetmegőrzési területek egysége, egymással való kapcsolata terén – vannak olyan uniós követelmények, amelyeket szem előtt kell, kellene tartani.⁶³

⁶⁰ SCHUBERT, Daniel K. J. – VON SELASINSKY, Alexander – MEYER, Thomas – SCHMIDT, Adriane – THUSS, Sebastian – ERDMANN, Nils – ERNDT, Mark – MÖST, Dominik: Gefährden Stromausfälle die Energiewende? Einfluß auf Akzeptanz und Zahlungsbereitschaft. *Energiopolitische Tagesfragen* 2013/10, 35–39.

⁶¹ BECKMANN, Martin: Bereitstellung der Grundlast durch konventionelle Kraftwerke. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebel, Timo – Hender, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 73–76.

⁶² SPANNSKY, Willy: Der Ausbau der erneuerbaren Energien in der Raumordnungs- und Bauleitplanung. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebel, Timo – Hender, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 115–116.

⁶³ Itt különösen az Európai Bizottság COM(2010) 4 sz. közleménye hívható el, amely az EU 2010 utáni, biodiverzitással kapcsolatos elképzeléseit és céljait foglalja össze, illetve az erőforrások kímélete tekintetében a COM(2011) 571 sz. (Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve c.) közleményre utalhatok.



A német nemzeti jog szempontjából azonban nem elsősorban a természetvédelemmel való konfliktusok, hanem az ún. tervezési jog (Planungsrecht) kérdései váltják ki a legnagyobb figyelmet. Ez a szabályozási terület többek közt a területfejlesztési- illetve rendezési, a településrendezési és építési jogot fogja át, s bonyolultságát a szabályozási és tervezési szintek egymásra épülése adja. E tekintetben számos ellentmondásra mutat rá a szakirodalom, az engedélyezést megalapozó szakértői vizsgálatok túlburjánzásától a különböző (például katonai, meteorológiai) területhasználatokkal való konfliktusokig.⁶⁴ Az is előfordul, hogy egy tartományi területfejlesztési terv a szövetségi törvénynek ellentmondó területhasználati módot irányoz elő. Az, hogy egy területhasználat tekintetében ki (a szövetség, a tartomány, vagy netán az önkormányzat) jogosult a tervezésre (Planungshoheit), régi probléma, amit az újabb infrastruktúra-beruházások csak felfrissítenek. Például célszerű megakadályozni, hogy az ország minden szeglete tele legyen szélkerekekkel (erre megoldás lenne, például ha a területrendezési terveknek erre a célra koncentrált területeket kellene lehatárolniuk).⁶⁵

Speciális a szabályozása az országot átszelő (áramellátó) gerincvezeték (szemléletes kifejezéssel élve „áramsztroda”, Stromautobahn) rendszer tervezésének és engedélyezésének. Az új gerincvezetékek az energiafordulat okozta áramtermelési (illetve piaci) eltéréseket lesznek hivatottak kiegyenlíteni az ország területei között (például az offshore szélparkok felől szállítják az áramot az ország déli vidékeire), megvalósításuk ütemének gyorsításáról 2011 óta külön szövetségi törvény szól (NABEG).⁶⁶ Amint arra a későbbiekben (a VI. fejezetben) még részletesen kitérek, a jogszabály a területrendezés általános szabályaitól eltérően rendezi – a tartományoktól elvonja, és szövetségi szintre helyezi – a hatásköröket, mind a tervezés, mind az engedélyezés tekintetében. Ez számos problémát vet fel, például a különböző (szövetségi szakpolitikai és tartományi területfejlesztési) tervek egymáshoz való viszonya (hierarchiája), a szövetségi hálózati ügynökség (Bundesnetzagentur) kompetenciája (valóban központi feladatokat lát-e el?), vagy az ügyféli jogok gyakorlásához szükséges érintettség vizsgálata körében („koncentráltan” vagy az egyes nyomvonal-szakaszoknak megfelelően biztosítják-e a társadalmi részvételhez fűződő jogokat?).⁶⁷

⁶⁴ BÖGELEIN, Bernhard – WÄCHTER, Felix: Recht und Praxis der Energiewende – Folgen für die Branche der erneuerbaren Energien. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebler, Timo – Hendler, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 142–143.

⁶⁵ SPANNOVSKY: i. m., 113.

⁶⁶ Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz 2011. 07. 28., BGBl. I 1690.

⁶⁷ ERBGUTH, Wilfried: Planung und Zulassung von Stromautobahnen. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebler, Timo – Hendler, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 196–204. E szerző rámutat arra is, hogy az áramellátó vezeték esetében a területrendezésnek és a gazdaság szabályozásnak (például az energiatermelés szerkezetének) a kérdései nem kezelhetők egymástól elszigetelten. Véleménye szerint a szövetségi törvényhozó szándékával szemben – az alaptörvény hatásköri rendelkezéseiből következően – a NABEG előírásaitól a tartományi parlamentek eltérhetnek, s a szövetségi szakterületi terveknek a tartományi területfejlesztési tervekhez képesti elsőbbsége sem nyilvánvaló. Az ügyféli jogok körében pedig – az addig uralkodó állásponttal szemben – elvetette az érintettség koncentrált vizsgálatát, mert az a jogvédelem csorbitására vezet.



5. Ágazati sajátosságok az egyes energiahordozók szerint

Ami a német megújuló energiatermelést illeti, a villamos energia ágazaton belül már jelenleg is kiemelt szerepük van a szélparkoknak, illetve a hőenergia ágazatban a nap- és geotermikus energiának. A biomassa aránya is nő, bár ennek megítélése vitatott (fenn tarthatósági szempontból), akárcsak az, hogy az említett energiaágazatokban vagy a közlekedésben van-e rá nagyobb szükség. A megújuló energiaforrások hasznosítása a nemzetgazdaság egészének meghatározó tényezőjévé vált. E tekintetben is eltérő persze az egyes technológiák szerepe. Például 2010-ben a befektetések értéke egyedül a napenergia szektorban elérte a 24 mrd Eurót, mintegy 370 ezer volt az itt foglalkoztatottak száma, s 54 millió tonna CO₂ kibocsátását sikerült elkerülni. A hűzőágazat egyébként nem csak ez (a megújulókon belül képviselt 20%-ával), hanem még a szélenergia (szélparkoké, kb. 35%-kal), amelyben az előbb-utóbb kiöregedő létesítmények cseréjével akár tízszeres hatékonyságjavulás érhető el (a cserét egyébként az is indokolja, hogy lassan elfogynak a fejlesztésre alkalmas területek).

Mint arra már utaltam, a megújuló energiahordozók egy része ún. fluktuáló (időjárás függvényében változó) energiaforrás, ezek további ösztönzése számos szabályozási kihívással jár: menedzselni kell a kereslet és kínálat közti eltéréseket, biztosítani kell az energiatárolást⁶⁸, stb. A szabályozás során nem csak a természeti adottságok, hanem a társadalmi folyamatok (az életstílus változása, a megújulók társadalmi elfogadottsága) figyelembe vétele is rendkívül nehéz feladat.

Talán a leginkább differenciált árszabályozás a szélenergiaé, amelyhez több egyéb eszköz (különböző bónuszok, de még állami támogatás is) kapcsolódik, s amely 2004 óta különbséget tesz a szinte végtelen lehetőségeket hordozó tengeri, és a szárazföldi szélparkok között.⁶⁹ A tengeri területeken állandó és erős a szél, viszont a szélparkokat (például idegenforgalmi és természetvédelmi okokból) csak a parttól mintegy 20 km-re lehet telepíteni, ami jelentős költségtöbblettel jár. Emiatt a beruházások sokszor elhúzódnak, ami mind felelősségi, mind beruházás-biztonsági szempontból problematikus. Mindezt azzal kompenzálja a szabályozás, hogy esetükben a hálózatra történő csatlakozás költségeit a termelő helyett a hálózat üzemeltetőjére hárítja, s különböző bónuszok járnak a nagyobb távolság, vízmélység, vagy épp a gyors kivitelezés alapján.⁷⁰ Megoldatlan környezetvédelmi probléma ugyanakkor, hogy a felhasznált anyagok, berendezések jövőjét több évtizeddel előre senki nem látja (kérdéses tehát, például hogy megfelelő engedélyezési eszköz-e a környezeti hatásvizsgálat a jövőbeli károk kizárására?). Az is elgondol-

⁶⁸ Az energiatárolás igényét, műszaki lehetőségeit és – elégtelennek tűnő – szabályozási kereteit mutatja be SAILER, Frank: *Das Recht der Energiespeicherung am Beispiel von Elektrizität*. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 777–811.

⁶⁹ SCHOMERUS, Thomas, SCHMIDT, Martin: *Die Vergütung von Strom aus Windenergie: Von Referenzertrag, Systemdienstleistungs- und Repowering-Bonus*. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 595–621.

⁷⁰ SCHÜTT, Manuel – SOBOTTA, Sebastian: *Blockaden in der Offshore-Windenergie: Lösungsansätze durch Vergütungsregelungen und Potentiale der Netzanbindung nach § 17 Abs. 2a EnWG*. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 632, 635.



kodtató továbbá, hogy a fejlesztések mára már elérték azt a nagyságrendet, hogy a létesítmények (illetve a hozzájuk kapcsolódó átviteli hálózatok) teljesítménye már a hagyományos, nagyteljesítményű erőművekével vetekszik, ellentétes irányú hatást fejtve ki a rendszer decentralizációjára vonatkozó célkitűzésekkel.⁷¹

A geotermikus energia hasznosítására nincsenek olyan jó földtani adottságok (mint például Magyarországon), mindazonáltal adókedvezményekkel, a kutatás állami támogatásával, ingyenes adatbázisokkal és újabban építésügyi követelményekkel is segítik az arra irányuló fejlesztéseket.⁷²

A biomassza, mint megújuló energiaforrás, egyaránt lehet szilárd, folyékony és gáz halmazállapotú. Mindegyikre kiterjed az EEG szerinti támogatás, amelynek mértéke alapvetően a létesítmény teljesítményétől (a kisebb létesítmények esetén nagyobb az egy kWh-ra eső támogatás), üzembe helyezésének időpontjától (a későbbi üzembe helyezés alacsonyabb támogatottsággal jár), valamint a felhasznált biomassza származásától (azt az üzem területén vagy annak közelében kell előállítani),⁷³ tulajdonságaitól függően alakul (a biomasszára vonatkoznak a legbonyolultabb fenntarthatósági követelmények). A többféle szempont alkalmazása a gyakorlatban sokszor társul bizonytalan jogértelmezéssel, például mert a hálózat üzemeltetője adott esetben csak az év végére tudja megállapítani, hogy a termelő mégsem jogosult az átvételi árra. A szakirodalom és a nemzeti bíróságok is rengeteget foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy egyáltalán mi tekintendő ebben az ágazatban (egy összetartozó vagy több különböző) létesítménynek, s hogy az egyes létesítmények milyen feltételekkel üzemeltethetők.⁷⁴ Az ilyen kérdések nem csak a finanszírozás terén is okozhatnak nehézséget, hanem gyakran egzisztenciális jelentőségűek. Mindez a bizonytalanság azonban nem látszik a biomassza hasznosítás egyre javuló mutatóin (2012-ben csak biogáz üzemből 7.500 volt az országban, 2014 végére ez a szám várhatóan 7.900 lesz).⁷⁵

Említést érdemel még a napenergia, amelynek az átvételi ára minden megújuló közül a legmagasabb, ugyanakkor az relatíve nagymértékű degresszióval párosul. Számos tartományban egyszerűsített eljárásban engedélyezik a napelemek telepítését, s a zöldterületek védelmében előnyben részesítik a meglévő épületek és a zajvédő falak felületeit. A szabályozás legújabb és talán legérdekesebb eleme azonban az, hogy a helyi fogyasztást szolgáló (saját, illetve közvetlen értékesítésen alapuló), vagyis a villamos energia

⁷¹ BÖGELEIN – WÄCHTER: i. m., 134.

⁷² WEYER, Hartmut – OPPELT, Caterina: Geothermie: Notwendigkeit einer spezifischen Förderpolitik. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 687.

⁷³ PEINE, Franz-Joseph: Das Recht der Biogasanlagen – eine Bestandsaufnahme. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2014*, UTR Band 127, Hrsg. Reiff, Peter, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 90–93.

⁷⁴ RICHTER, Christoph – HERMS, Manuela: Die Rechtsprechung des BGH zum Anlagenbegriff im EEG – Vorhang zu und alle Fragen offen. *Energierrecht* 2014/1, 3–8.

⁷⁵ ROSSNAGEL, Alexander – BENZ, Steffen: Rechtliche Vorgaben für die Vergütung von Strom aus Biomasse. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 569–594.; LASKOWSKI, Silke R.: Die Nutzung der Wasserkraft im Spannungsfeld von Klimaschutz, Wasser-rahmenrichtlinie und Anpassung an den Klimawandel. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 556–568.



hálózatba be nem táplált áram előállítását is támogatják.⁷⁶ Ez a helyi energiaigényekhez jobban igazodó, decentralizációval járó, s a hálózatot (az időjárásfüggő termelési ingadozásokkal szemben) tehermentesítő megoldás.⁷⁷

6. Az EEG 2014-es reformja

A szabályozás minden sikere ellenére a közelmúltban számos kritika fogalmazódott meg, s egyébként is baljós jelek mutatkoztak, amelyek felvetették az EEG átfogó módosításának igényét. Ezek részben jogi, részben jogon kívüli kihívások a jogalkotással szemben. Ekéént merült fel például, hogy az ipari vállalatok a tőzsdei energiaárak csökkenése miatt egyre olcsóbban termelnek, s miközben a teljes villamos energiafogyasztás fele az övék (a másik fele főleg a háztartásoké), addig az EEG költségeihez már csak alig 30%-ban járulnak hozzá. Ennek az oka részben az, hogy a mintegy 43.000 érintett ipari üzemből – energiafogyasztóból – mintegy 1.700-ra speciális kedvezmények vonatkoznak az átvételi ár továbbgörődése terén.⁷⁸ Hasonló kedvezményekben részesül egyébként a vasút is. Emellett az áramszolgáltatók is (egészben vagy részben) mentesülhetnek a hozzájárulási kötelezettség alól, ha az áram legalább 50%-ban megújuló energiahordozót (túlnyomóan szél- illetve napenergiát) hasznosító, belföldi (!) erőműből származik, s közvetlenül értékesítik a fogyasztóknak („Grünstromprivileg”). Az ilyen kedvezmények miatt a többi érintett kiadásai növekednek, a költségek „társadalmatisítása,” igazságosabb elosztása vált tehát szükségessé.⁷⁹ Ráadásul az uniós elvárásoknak való megfelelés is kétségessé vált, s az Európai Bizottság 2013 decemberében eljárást is indított emiatt, állami támogatásnak tekintve az említett kedvezményeket.

Különösen a napenergia-szektorban olyan gyors a fejlődés (s annak következtében a napelemek árának csökkenése), hogy azzal a szabályozás (például a támogatás mértékének meghatározása terén) képtelen volt lépést tartani (az alacsony árak mellett nyújtott magas ellentételezés váratlanul hatalmas fejlődést generált, túlterhelve a rendszert).⁸⁰ Ugyanakkor 2013-as statisztikai adatok szerint, például a napenergia ágazatban a munkahelyek számának a csökkenése arra figyelmeztetett, hogy még nagyobb beruházási

⁷⁶ Annak részleteit, hogy mi minősül az EEG szempontjából hálózatnak (és mi nem), illetve hogy az átvételén kívül milyen kötelezettségei vannak a hálózat üzemeltetőjének, ld. SCHULTE, Martin – KLOOS, Joachim: Das Elektrizitätsnetz als Bezugspunkt im EEG – Anschluss, Zugang, Vorrang und Ausbau. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 727–743.

⁷⁷ KANTENWEIN, Korbinian: Die Vergütung von Strom aus solarer Strahlungsenergie – Lenkungswirkung und Zielkonflikte. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 714–715.

⁷⁸ HÜWELS: i. m., 173. E szerző szerint az EEG költségeinek az igazságos elosztása nem lehetséges.

⁷⁹ GAWEL, Erik – KLASSERT, Christian: Probleme der besonderen Ausgleichsregelung im EEG. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/9, 467.

⁸⁰ SCHAFHAUSEN, Franz-Josef: Die Reform des EEG als Vordringliche Aufgabe der Energiepolitik nach der Bundestagswahl. *Zeitschrift für neues Energierecht* 2014/1, 8.

biztonság, pontosabban kiszámíthatóbb átvételi ár szükséges.⁸¹ Az ilyen átmeneti megtorpanások azt jelzik, hogy az energiafordulatnak rövidtávon is biztosítania kellene az érintett vállalatok versenyképességét. Ehhez az átvételi árat a (környezetvédelmi) minisztérium helyett inkább egy független szervnek kellene rögzítenie, és van olyan szerző, aki a közvetlen termelői értékesítés tilalmazását is felvetette.⁸²

A szövetségi kormány (némileg az előző felvetésektől eltérő) elképzeléseinek megfelelően 2014 nyarán sor került a szabályozás eddig talán legjelentősebb módosítására.⁸³ A kormányzat deklarált céljai közt szerepelt a költségnövekedés ütemének csökkentése, az energaintenzív ipari ágazatok versenyképességének megőrzése, a megújuló energia-termelési kapacitások kiépülésének pontosabb megtervezése és a megújuló energiák hatékonyabb piaci integrációja egyaránt. Ennek megfelelően az új EEG 2030-ig technológiáknak rögzíti az évente elérendő célértékeket (mégpedig nem arányokat, hanem a kapacitás volumenét határozva meg). Az egyes technológiák közül a legfejlettebbekre (a szél- és napenergiára) koncentrálnak, a bónuszok eltörlése és a támogatás mértékének fokozatos csökkentése mellett. Az energaintenzív iparnak adott kedvezmények („besondere Ausgleichsregelung” – 2014-ben összesen kb. 5,1 mrd euró értékben) megszűnnek, illetve csökkennek, s csak azon ágazatokban maradnak meg, amelyek fokozottabban ki vannak téve a nemzetközi versenynek (az ilyen vállalatok az első GWh áram esetén még teljes ellentételezést fizetnek, utána azonban annak mértéke már csak 15%-os). Eltörlik a Grünstromprivileg intézményét, amely szintén kifogásolható volt EU-jogi szempontból, és egy 5%-os kvóta erejéig megnyitják a támogatási rendszerben való részvétel lehetőségét a külföldi vállalkozások előtt is. Így a szabályozás már jobban megfelel az állami támogatásokra vonatkozó, EU-s kívánalmainak.⁸⁴

A jövőben a nagyobb teljesítményű, új erőművek üzemeltetőit arra kötelezik, hogy közvetlenül értékesítsék az általuk termelt áramot. Az új törvény (elsőként a napenergia tekintetében) a támogatás mértékének az átláthatóbb, s a piachoz jobban igazodó meghatározása érdekében olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek szerint az üzemeltetőknek a jövőben pályázniuk kell majd a támogatásra (más szóval a betáplálási tarifát prémium váltja fel).⁸⁵ A német kötelező átvételi modell történetének ez alighanem az egyik legradikálisabb fordulata lesz, még akkor is, ha csak fokozatos átállást jelent, és a legkisebb létesítményeket nem érinti.

A legvitatottabb nívók egyike, hogy az ellentételezésre kötelezettek körébe bevonták azokat a (nagyobb) ipari létesítményeket is, amelyek – új létesítményben, de hagyó-

⁸¹ BÖGELEIN – WÄCHTER: i. m., 130–134.

⁸² BECKERS – HOFFRICHTER: i. m., 163.

⁸³ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG 2014), 2014. 07. 21., BGBl I. 1066., hatályba lépett 2014. 08. 1-ején.

⁸⁴ Az Európai Bizottság 2014. július 23-án foglalt állást az EEG 2014 jogszerűségéről. C(2014) 5081 végleges.

⁸⁵ Ez felel meg az Európai Bizottság legújabb, 2014. július 1-étől hatályos, de több tekintetben is csak 2016-tól alkalmazandó iránymutatásainak. Ld. a Bizottság közleménye: iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. 28.6.2014. HL 200 C/1–55., 23–28.

mányos technológiával – saját maguknak termelik az áramot (Eigenstromversorger; az általuk megtermelt villamosenergia nem kerül a hálózatba). Amennyiben jogi kérdéssről van szó, leginkább alkotmányjogi aggályok merülnek fel; az első kritikus reakciók alkotmányellenes különadóként értékelik, és az érintett vállalatok is támadják ezt a megoldást. További probléma, hogy a végrehajtási rendelet késedelme miatt egyelőre (2014. augusztus végén) az sem tisztázott, hogy mikortól, és kinek (az átviteli vagy netán az elosztó hálózat üzemeltetőjének) kell a hozzájárulást megfizetni.⁸⁶

7. Összefoglalás

Az EEG dinamikusan változó szabályozást biztosít a megújuló energiák ősztönzésére. Nagyon sok különböző szempont és érdek merül fel, amelyek megítélése folyamatosan változik, így a jogalkotónak különösen nagy figyelmet kell fordítania az érintettekkel való konzultációra, illetve a jogbiztonság (s egyben beruházási biztonság) megteremtése érdekében. A felmerülő konfliktusok, szakmai viták ellenére a mérleg összességében pozitív.

Az eddig elért, illetve a törvényben a megújuló energiahordozókra vonatkozóan előírt arányok ismeretében nem meglepő, hogy a „megújuló ágazat” a német energiapiac különleges szegmense (amely nehezen illeszkedik az alapvetően versenyalapú energiapiachoz), komoly költségkihatásokkal jár (különösen a napenergia esetén, amely a legdrágább villamosenergia-termelési technológia, és amelyhez a legmagasabb ár tartozik), és a villamos energia hálózattal szemben is jelentős kihívást jelent (a hálózatfejlesztés, rendszerstabilitás terén). A beruházások megtérüléséhez szükséges a kiszámítható szabályozás, azaz az átvételi ár előre, meghatározott időszakra történő garantálása, és az építkezésekkel kapcsolatos területhasználati konfliktusok kezelése is. A szabályozás eddigi eredményessége különösen a magas költségek okán vitatható, ugyanakkor kétségtelen tény, hogy az eltelt, alig másfél évtized alatt jelentősen hozzájárult a műszaki és a gazdasági fejlődés felgyorsulásához, e téren a versenyhez, illetve az energiarendszer decentralizációjához. Bizonyos externális költségek (például a negatív környezeti hatások) csökkenését is eredményezte (bár ezt, például a biomassza kapcsán sokan vitatják). Ami a szabályozás jellegét illeti, említést érdemel még, hogy a sokféle árkategória és kivételes szabály miatt meglehetősen nehezen áttekinthetővé vált, s hogy egyes szegmenseiben (például a napenergia szektorban, amely a költségek jelentős részét adja, miközben árampiaci részesedése egyelőre alig néhány százalékos) költséghatékonyságról – egyelőre legalábbis – aligha beszélhetünk. Azt, hogy a 2014-es reform e tekintetben mennyire hoz javulást, egyelőre megítélni nem lehet.

A német modell egyik meghatározó jellegzetessége, hogy a törvényi szabályozás meg tudta célozni az energetikai ágazat valamennyi szereplőjét, a kísérő intézkedések (mint

⁸⁶ http://www.huffingtonpost.de/martin-maslaton/die-bundesregierung-strom_b_5153528.html (2014. 04. 16.); <http://www.maslaton.de/news/Uebertragungsnetzbetreiber-setzen-vorerst-Abwicklung-der-EEG-Umlage-fuer-Eigenversorger-aus--n284>. (A letöltés időpontja 2014. 08. 14.).

például az önkormányzatok részesítése az iparüzési adóból) pedig további híveket szereztek a megújuló ügyének. Ahhoz, hogy az említett eredményeket elérhesse a szabályozás, bizonyos külső körülmények kedvező alakulása is kellett, mint amilyen a társadalmi elfogadottság növekedése (például az érintett lakosság bevonása, számukra befektetési lehetőségek biztosítása, valamint munkahelyteremtés révén, amelyeknek különösen az ár emelkedésével járó társadalmi elégedetlenséget kell kompenzálniuk),⁸⁷ a technológia alkalmassága (például a repüléstechnika eredményeinek felhasználása) vagy a sikeres intézményesülés (például a hatósági hatáskörök átszabása).⁸⁸

A megújuló energiahordozókat középpontba állító, német energiapolitikának nem csak feltétele, de egyben hozadéka, mondhatni, pozitív externáliája is a társadalmi elfogadottság említett javulása. Az ambiciózus energiapolitikai elképzelések egyrészt valamennyi társadalmi szereplőt kihívás elé állítják, hiszen fenntartható energiakultúra kialakítására van szükség. Általánosságban a társadalom támogatja azt, mihelyst azonban a lakókörnyezetben is megjelenik annak hatása (például egy zajos szélpark formájában), gyakorta felüti fejét a NIMBY-jelenség (not in my backyard). A sok kisebb energetikai létesítmény inkább szem előtt van (decentralizáció), mint a kevesebb, nagyteljesítményű erőmű. A probléma így egyúttal jobban a hétköznapiok részévé válik, látható lesz „az áram színe,” és persze nagyobb az igény és a lehetőség is a lakosság bevonására, a demokrácia fejlesztésére. Ehhez célzott (a környékbeli lakókat és a helyi döntéshozókat differenciáltan megszólító) kommunikációs stratégiát alkalmaznak, s nagy jelentőségre tett szert a döntéshozatali eljárások átlátható (közvetlen részvételt biztosító), tisztességes volta.⁸⁹ Ahogy mondani szokták, egy tudatos német polgár tudja, mi van a konnektor mögött.

⁸⁷ ZOELLNER, Jan – SCHWEITZER-RIES, Petra – RAU, Irina: Akzeptanz Erneuerbarer Energien. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 91–106.

⁸⁸ BRUNS, Elke – OHLHORST, Dörte: Innovationsbiographien Erneuerbarer Energien im Stromsektor: Impulse durch StrEG und EEG im Wechselspiel mit heterogenen treibenden Kräften. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 190–192.

⁸⁹ ZOELLNER – SCHWEITZER-RIES – RAU: i. m., 97.

III. Környezeti szempontok az atomenergia német szabályozásában¹

Az atomenergia szabályozási kérdései talán kevésbé nyilvánvaló módon kapcsolódnak a környezeti energijognak a kifejezetten klímavédelmet szolgáló elemeihez, hiszen a nukleáris energiát éppen azon energiahordozók között szokás számon tartani, amelyek klímavédelmi szempontból semlegesek: az atomerőművek működése nem jár szén-dioxid kibocsátással. Egyes elképzelések szerint ezért az atomenergia egyenesen klímabarát, míg mások szerint az atomenergiának jelentősek és nehezen vállalhatók az egyéb területeken jelentkező, környezeti hatásai (hulladékok, sugárzások). Ettől az értékválasztáson alapuló vitától függetlenül Németországban az atomenergia ügye ezer szállal szövődik a klímavédelmi szabályozáshoz, hiszen az atomenergia törvényi szabályozását érintő, legutóbbi változások a német energiapolitikai fordulat részei.

A német atomkor ezzel a végéhez közeledik. A német szövetségi törvényhozás ugyanis úgy döntött, hogy 2022 végére bezárítja az ország területén található valamennyi, még működő atomerőművet. Ez a döntés mind a formáját, mind pedig a következményeit illetően túlmegy a politika határain. Az atomenergia energetikai célú felhasználásának szabályait közvetlenül érinti (hiszen például megváltoztak a szabályozásnak a céljai, új eszközök jelentek meg benne, míg a régiek a korábitól eltérő szerepet vagy hangsúlyt kapnak), de közvetve számos további jogterületre is kihat, az alkotmányjogtól a területrendezési jogon át az adójogig. A jogalkotási folyamat energia- és környezetpolitikai szempontjai, illetve társadalmi és gazdasági hatásai magyar szemmel különösen érdekesek. Magyarország ugyanis (a Paksi Atomerőmű engedélyezett üzemidejének a meghosszabbítása mellett) az atomenergia kapacitás fejlesztését tervezi, s ezzel a nagy radioaktivitású nukleáris hulladék, illetve a leszerelés problémáival való szembenézést évtizedekkel későbbre halasztja.² Németország előbbre hozta azt, s így az atomenergia német szabályozásának középpontjába a bezárás és leszerelés folyamata, a hátramaradó hulladékok kezelése, illetve a még hátralévő időszak biztonsági követelményei kerültek.³ Az atomstop jelentősége – nem csak energiapolitikai, hanem jogtudományi – azon belül

¹ E fejezet az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² Ennek megfelelően az utóbbi 2–3 év jogalkotásának középpontjában (a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséhez szükséges biztonsági követelmények mellett) az új létesítmények engedélyezési követelményeinek a „korszerűsítése” áll. – FODOR László: Hiányzó rendszerváltás. Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle* 2013/2, 23–42.

³ ORANTEK, Kerstin: Einführung in das Atom- und Strahlenschutzrecht. *Natur und Recht* 2011, 856.



elsősorban alkotmányjogi, szempontból is – azt indokolja azonban, hogy ne itt, hanem egy külön fejezetben foglalkozzam ezzel a témával (ld. a következő fejezetet).

A német „atomjog” (Atomrecht, Kernenergierecht) már eddig is a környezeti szabályozás egyik kulcsterülete volt, amely olyan szabályozási doktrínák, elvek és fogalmak továbbfejlesztésével gazdagította a környezetjog egészét, mint a kívülállók (harmadik személyek, vagyis az érintett közösség) védelme (Drittschutz), az elővigyázatosság követelménye (Vorsorgegedanke), vagy a veszély fogalma (Gefahrenbegriff).⁴ Napjaink törvényalkotásával azonban még inkább a környezetpolitika eszközévé válik. Az atomenergiával való, törvényben előírt felhagyás mögött ugyanis a társadalmi megítélés megváltozása áll, amely immár több évtizede (a '70-es évekbeli, első tiltakozások óta) kitapintható volt, de az ezredfordulóra vált csak meghatározóvá, s a fukusimai katasztrófa nyomán kényszerítővé. A társadalmi elutasítás oka pedig kétségtelenül a kockázatok egyre rosszabb megítélésében, illetve az emberi egészség és környezet feltérésében keresendő. A magyar szabályozás továbbfejlesztése szempontjából az is tanulságos lehet, hogy ilyen társadalmi érzékenység mellett hogyan lehet a biztonsági követelmények szigorítására irányuló – részben nemzetközi jogi illetve európai uniós – igényeknek eleget tenni.

Egy a klímavédelmet középpontba állító könyv keretei között természetesen nem lehetséges a jogterület teljes körű bemutatása, az alábbiakban csupán a legfontosabb szabályozási problémák s az alapvető szabályozási elemek kiemelésére törekszem, előtérbe helyezve a környezetvédelmi szempontokat.

1. A „belépéstől a kilépésig” – egy kis szabályozástörténet

Miután az USA 1953-ban kinyilvánította, hogy az atomfegyverekről lemondó országokat támogatja az atomenergia békés célú hasznosításában, illetve Németország visszanyerte tényleges függetlenségét, politikai egyetértés jött létre abban a tekintetben, hogy az atomenergia békés célú hasznosítására szükség van, azt a társadalmi jólét szolgálatába kell állítani.⁵ Ennek jogi kereteit az atomenergia békés célú felhasználásáról és az annak veszélyeivel szembeni védelemről szóló, 1959. 12. 03-án elfogadott szövetségi törvény biztosította (Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, Atomenergiegesetz, a továbbiakban: AtG)⁶. A törvény jelenlegi formáját több átfogó módosítás révén érte el. Említésre érdemes közülük a 3. novella, amelyik az atomkárokért való felelősségről szóló Párizsi Egyezményhez igazította a szabályozást (1975); a radioaktív hulladékok ártalmatlanításának a szabályozása (1976); majd az elővigyázatosság követelményének kiterjesztése (ennek értelmezését ld. alább); a szövetségi sugárvédelmi hatóság felállítása (1989); illetve a hulladékkezelés körében az

⁴ SPARWASSER, Reinhard – ENGEL, Rüdiger – VOSSKUHL, Andreas: *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts*, C. F. Müller, Heidelberg, 2003⁵ 498.

⁵ WINTER, Gerd: *Aufstieg und Fall der Kernenergie...* i. m., 210.

⁶ *Atomgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565)





(újra-) hasznosítás elsőbbségét előíró (1976-os) szabály eltörlése (1994).⁷ Az utóbbi évek novellái (2002, 2010 és 2011) már többnyire az atomenergiával való felhagyáshoz kapcsolódnak, ezekről, illetve a hatályos AtG néhány követelményéről az alábbiakban bővebben is szót ejtek.

A törvény hatályba lépése és 1989 között összesen 37 atomreaktort építettek (nem számolva a kísérleti, illetve a világ más országaiba, például Brazíliába szállított létesítményeket). A technológiai lánc lezárása (például a kiégett fűtőelemek regenerálására, vagy a különböző radioaktivitású hulladékok végleges ártalmatlanítására szolgáló létesítmények megépítése) azonban a közvélemény nyomása és a finanszírozási nehézségek miatt elmaradt.⁸ A kiégett fűtőelemeket sokáig brit és francia létesítményekbe szállították. Egy francia-német megállapodás szerint 2012 végére minden német atomhulladéknak el kellett (volna) hagynia Franciaország területét, napjainkra emiatt is előtérbe kerülnek az ártalmatlanítás máig megoldatlan kérdései.⁹ Az ún. „atomvonatok” elleni megmozdulásokról szóló, néhány évvel ezelőtti híradások képei még ma is sokunkban elevenen élő emlékek, egy-egy szállítmány biztosítására 25.000 rendőrt kellett kivezényelni.

Az atomerőművek építése ellen már a '70-es években számos tömegdemonstráció szerveződött, de emellett az érintett települési önkormányzatok és a civil mozgalmak az engedélyezési eljárások során és bírói úton is megkísérelték megakadályozni a beruházásokat. Szinte íratlan szabállyá vált, hogy „minden egyes nukleáris létesítmény engedélye bírói megerősítést igényel.”¹⁰ A túlnyomóan sikertelen beadványok indokai közt szerepelt, hogy a súlyos következményekkel járó nukleáris baleseteket nem lehet elég nagy valószínűséggel kizárni; a létesítmények lég- és vízszennyező anyag kibocsátásai sugárszennyeztettek, s a táplálkozási láncon keresztül veszélyeztetik az emberi egészséget; és hogy a hulladékok kezelése nem megoldott. Egyetlen (a civilek számára) pozitív ítélet született (a rajna-parti Mülheim-Kärlich esetében), azonban annak hátterében nem az említett az indokok szerepeltek, hanem az, hogy a beruházó a kivitelezés során eltért az eredeti engedélytől, ami többek közt a földrengések baleseti kockázatának a növekedésével járt.¹¹

A '80-as évek elejére több tartományi kormány is az atomenergiát ellenző társadalmi erők mellé állt, aminek következtében a tartományi hatóságok több alkalommal (például

⁷ Utóbbi szabály – a hulladékgazdálkodási szabályozás korszerű fejlődési irányával szemben – egyenértékűvé tette az ártalmatlanítást (végleges elhelyezést) az újrahazsnosítással. A törvényhozó ezzel a politikai realitásokat érvényesítette, tekintettel egy esetleges németországi regeneráló létesítménnyel kapcsolatos vitákra. – KLOEPFER, Michael: *Umweltrecht*, C. H. Beck, München, 1998², 1057.

⁸ A végleges tároló hiányára a német jogalkotó részben törvényi úton keresi a megoldást. KÖNIG, Wolfgang: *Wie kann die langfristige sichere Entsorgung der radiokativen Abfälle gelingen? Zum Entwurf eines Standortauswahlgesetzes*, *Zeitschrift für Neues Energierecht* 2012/3, 232.

⁹ Gorlebenben csak átmeneti tároló, Morslebenben pedig csak a kis- és közepes aktivitású hulladékok elhelyezésére alkalmas létesítmény épült. A nagy aktivitású hulladékok kezelése tehát a mai napig nem megoldott. BENDER, Bernd – SPARWASSER, Reinhard – ENGEL, Rüdiger: *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, C. F. Müller, Heidelberg, 1995³ 410.

¹⁰ WAGNER, Helmut: *30 Jahre Atomgesetz – 30 Jahre Umweltschutz*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1989, 1105.

¹¹ WINTER: *Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m.*, 212.





Whyl am Kaiserstuhl esetén) is elutasították az engedély iránti kérelmet. Olyan erőmű is volt, amelyik teljes egészében felépült, de üzembe már sosem helyezhették (Kalkar; éppen a csernobili katasztrófát követő évben). A lakossági kezdeményezéseknek, pereknek tudható be az is, hogy az erőművek építése és üzemeltetése feletti hatósági ellenőrzés egyre szigorúbbá vált, nem csupán a szabályok módosítása, hanem a hatóságoknak az előírásokon túlmutató fellépése, és különösen a bírói jogértelmezés révén is (például olyan eljárásokban is előírták a közmeghallgatást, amelyekben az AtG szerint nem kellett volna). Bizonyosan nem véletlen, hogy Németországban a mai napig nem történt komolyabb nukleáris baleset.¹²

A szövetségi törvényhozásba 1983-ban kerültek be a zöldek, akik jórészt éppen az atomenergia ellenes megmozdulások talaján szerveződtek; a csernobili katasztrófa 1986-ban pedig már a kormánykoalíció pártjait is megérintette. Megerősödtek az atomenergia számára nyújtott támogatások és garanciák eltörlésére, a létesítmények biztonsági követelményeinek és az atomkárokért való felelősség szabályainak a szigorítására irányuló törekvések.¹³ Sorra születtek az atomenergiával való felhagyást célzó törvényjavaslatok – először természetesen ellenzéki oldalon.

Az 1998-ban hatalomra kerülő (SPD-Grünen) koalíció aztán már a koalíciós megállapodásban rögzítette az atomenergiával való „átfogó és elkerülhetetlen” felhagyás célját, 2000-ben pedig a szövetségi kormány megállapodott a négy nagy, az atomerőműveket üzemeltető energiaipari konszernnel az erőművek bezárásáról (Atomausstieg, atomstop). A megállapodást (Atomkonsens) az AtG 2002. évi novellája hajtotta végre.¹⁴



2. A szabályozás néhány eleme



2.1. Jogforrások

Németországban már maga a Szövetségi Alaptörvény is tartalmaz rendelkezéseket az atomenergiáról. Tudvalévő, hogy a német állam föderális berendezkedése miatt a törvényhozás és a végrehajtás területén egy bonyolult hatásköri szabályozás alakult ki, többféle felhatalmazással. Ennek egyszerűsítése, illetve a törvényhozás hatékonyságának javítása érdekében 2006-ban (az alaptörvény, a Grundgesetz átfogó módosítása során) végrehajtottak egy ún. föderalizmusreformot.¹⁵ Az annak eredményeként megváltozott szabályok közül az atomenergia kapcsán két hatásköri norma érdemel említést; az egyik szerint a törvényhozás (a korábbi, konkuráló hatáskör helyett) e téren a szövetségi jogalkotó

¹² WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 213.; WAGNER: 30 Jahre Atomgesetz... i. m., 1107, 1108.

¹³ WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 214.

¹⁴ KÜHNE, Gunther – BRODOWSKI, Christian: Das neue Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 2002, 1458.

¹⁵ A reform közérthető áttekintését ld. de.wikipedia.org/wiki/Föderalismusreform; Das Parlament 2006/50, Aus Politik und Geschichte, www.bpb.de/files/JPKJT0.pdf. (A letöltés időpontja 2013. november 5.)



kizárólagos hatásköre lett. (Ezzel mind a jogalkotó, mind a tárgykör pozíciója erősödött).¹⁶ A másik norma pedig az, amelyik bizonyos esetekben – a tartományok viszonylagos autonómiájának a védelmében, a képviselőket biztosító – szövetségi tanács együttdöntési jogkörét (Zustimmungsrecht) állapítja meg. Az említett föderalizmusreform révén a tanács részvétele főszabályból kivétellé vált, az atomenergia szabályozásával összefüggésben a jogköre azonban megmaradt; a Szövetségi Alaptörvény 87c cikke az atomenergia békés célú felhasználása körében a szövetségi tanács hozzájárulásához köti a törvények meghozatalát, amennyiben azok tartományi szintű végrehajtást követelnek meg.

Az alaptörvény egyéb rendelkezései is nagy jelentőséggel bírnak, különösen azok, amelyek alapjogokat rögzítenek. Az üzemeltetők oldalán a hivatásgyakorlás szabadsága és a tulajdonhoz való jog emelendő ki, míg azokkal szembeállítva leggyakrabban a polgárok élethez, egészséghez és tulajdonhoz való joga említendő. Ezekre tekintettel a Szövetségi Alkotmánybíróság meglehetősen cizellált követelményeket állított az atomerőművek biztonsága körében, amelyeket a jogalkotónak figyelembe kellett vennie.¹⁷

Mint arról már szó volt, a szövetségi atomtörvény jelenti a jogterület legfontosabb jogforrását. E törvény az általános rendelkezéseket (a törvényi célokat, fogalom-meghatározásokat) követően rögzíti a hatósági felügyelet (engedélyezés, nyilvántartások, ellenőrzés, intézkedések), a hatáskörök (az eljáró hatóságok), az üzemeltetői felelősség (kártérítés), a szankciók (bírságok, szabálysértések, elkobzás) szabályait, illetve záró rendelkezéseket (elhatalmazásokat, átmeneti rendelkezéseket) tartalmaz.

Az AtG mellett 1986-ban (a csernobili nukleáris baleset hatására) elfogadták a lakosságnak a sugárzásoktól való, az elővigyázatosság elvén alapuló védelméről szóló törvényt (Strahlenschutzvorsorgegesetz).¹⁸ E jogszabály szövetségi és tartományi feladatokat egyaránt megállapít annak érdekében, hogy egy esetleges nukleáris baleset során az embereket és a környezetet minél kisebb sugárterhelés érje. A legutóbbi időszak fejleményei közé tartozik továbbá a nagy aktivitású radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére szolgáló létesítmény telephelyének kiválasztását szabályozó, külön törvény elfogadása (Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle, Standortauswahlgesetz, StandAG)¹⁹. E törvény szerint egy új bizottság és egy hatóság felállításával, valamint a lakosság bevonásával kívánják eldönteni, hogy a hosszú ideje átmeneti tárolóként használt Gorleben vagy más település területén lesz-e az alkalmas helyszín a nagy aktivitású hulladékok környezettől való elszigetelésére.

A törvények felhatalmazásai nyomán számos végrehajtási rendeletet bocsátottak ki, amelyek nem csak az energetikai, hanem például az egészségügyi és a tudományos al-

¹⁶ ORANTEK: i. m. 856.

¹⁷ Az atomenergia szabályozása és az alapjogok közötti viszonyra ld. WAGNER: 30 Jahre Atomgesetz... i. m., 1108, WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 240–245; EKARDT, Felix: Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwerrechte und Schutzgrundrechte. *Natur und Recht* 2012/12, 813–819.

¹⁸ Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I, 2610).

¹⁹ Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553)

kalmazások részletszabályait is tartalmazzák. Nagy jelentősége van e területen a különböző műszaki előírásoknak (például szabványoknak, vagy az alább említett bizottságok irányelveinek és ajánlásainak).²⁰ A nemzeti jogon túlmenően főként az Euratom irányelvek és azok a nemzetközi szerződések érdemelnek még említést, amelyek például a sugárzásokkal szembeni védelem és a felelősség kérdésével foglalkoznak. A nemzetközi követelményeknek a környezetjog többi területéhez képest itt jelentősebb szerepe van.²¹

2.2. Szabályozási célok

Az AtG célrendszere eredetileg két, egymással konkuráló elemből tevődött össze: az egyik az atomenergia támogatása, a másik az annak káros hatásaival szembeni védelem. Az eredeti szöveg első helyen (2002-ig) az atomenergia békés célú hasznosításának az elősegítését jelölte meg, a kutatás, a fejlesztés és a hasznosítás terén (Förderungs-zweck).²² Az atomenergia melletti világos törvényi állásfoglalás értékeléséhez hozzátartozik, hogy a környezetvédelem gondolata csak később született meg, mint a törvény. A jelenleg hatályos szöveg az eredeti céloktól már radikálisan eltér, az összetett célrendszerben ugyanis már nincs helye az atomenergia támogatásának. Jelenleg a célok közé tartozik az atomenergia (villamos áram termelésére történő) hasznosításával való, „rendezett” felhagyás; a bezárásig a „rendezett” továbbműködés biztosítása; valamint – a korábbi szabályozásból is ismertén – az emberi élet, egészség és javak védelme (Schutz-zweck);²³ az atomkárok kompenzálása; a kapcsolódó nemzetbiztonsági kockázatok elhárítása; és a vonatkozó nemzetközi megállapodások végrehajtása. A célrendszer 2002-es változásának hatása egyébként nem is annyira észrevehető az üzemeltetők számára, mint azt első ránézésre gondolnánk, hiszen a konkuráló törvényi célok közül a védelmi célokat a joggyakorlat (és a szakirodalom is) már viszonylag korán a fejlesztési cél elébe helyezte.²⁴

²⁰ KLOEPFER: i. m., 1024.

²¹ SCHULTE, Hans: *Umweltrecht*. Hüthig – C.F. Müller, Heidelberg, 1999, 151.

²² Ez a tudományos, egészségügyi, stb. alkalmazásokra éppúgy irányult, mint a villamos energia előállítására, de leginkább utóbbi volt az, amely területen Németország lemaradásban volt a hasonló országokhoz képest. WINTER, Ulf: Das Atomgesetz als Teil des Umweltrechts – Überlegungen zur anstehenden Novellierung des Atomgesetzes, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1992/9, 843.

²³ Jóllehet, a védendő értékek között az AtG. célkitűzései a környezetet kifejezetten nem nevesítik, egyéb rendelkezéseiben (például az engedélyezés során vizsgálandó szempontok körében) a környezet védelme megjelenik. A célok körének módosítására egyébként több javaslat is született korábban, hangsúlyozandó, hogy a környezet védelmére akkor is szükség van, ha az élet, egészség és a vagyontárgyak nincsenek veszélyben. PAPIER, Hans-Jürgen – MÖLLER, Johannes: Die Regelung von „Kernenergie und Strahlenschutz” im Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE). In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 1998, Hrsg. Meinhard Schröder, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 311.

²⁴ WAGNER: 30 Jahre Atomgesetz... i. m., 1108–1109.; SCHULTE: i. m., 152.

2.3. Engedélyhez kötöttség

Mindezen célok egyik legfontosabb eszközeként a törvény számos engedélyezési tényállást rögzít. Az engedélyezési hatáskörök megoszlanak a szövetségi sugárvédelmi, gazdasági és kiviteli, légiközlekedési, vasút-felügyeleti, honvédelmi, stb. hatóságok és a tartományi hatóságok között (AtG 22–24. §).

A legfontosabb engedély a létesítményengedély. A nukleáris létesítmények kezdettől fogva csak engedély alapján voltak megvalósíthatók, üzemeltethetők, átalakíthatók és bezárhatók (leszerelhetők). 2002 óta új atomerőműre (akárcsak 2005 óta a kiegészítő fűtőelemeknek a reprocesszálás, azaz újrahazsnosítás céljából történő átadására)²⁵ engedély nem adható ki, a kiadott engedélyek pedig (az atommoratórium keretében már bezárt erőművek kivételével) a fentebb említett szabályok szerint érvényüket veszítik (AtG 7. §). Utóbbi értelmezéséhez hozzátartozik, hogy az AtG – az atomerőművek egyik privilégiumaként – kifejezetten kizárta azt a lehetőséget, hogy a hatóságok az engedélyt határozott időre adják ki (az engedélyek tehát minden olyan korlátozástól mentesek voltak, amelyek nem az adott létesítmény elégtelen biztonsági helyzetén alapultak).²⁶

Érdekes, hogy az engedély kiadásának – más környezetvédelmi tárgyú engedélyekkel szemben – nem (volt) formális feltétele, hogy a kérelmező a létesítményben keletkező hulladékok ártalmatlanítását is biztosítsa; az csupán mérlegelési szempontként jelent meg.²⁷ Gyakorlatilag (a szigorú hatósági jogalkalmazás egyik jeleként) azonban a hatóságok mindig úgy gyakorolták e mérlegelési jogkört, hogy a hulladékkezelés de facto engedélyezési feltétellé vált.²⁸ A kezelés kötelezettsége persze nem egyedül az üzemeltetőt terheli, hanem megoszlik az üzemeltető, a tartományi és a szövetségi állam között: az üzemeltetők költségére a tartományok biztosítják a saját területükön keletkezett hulladékoknak az átmeneti tárolását, a szövetségi állam feladata pedig a végleges tároló működtetése. Az üzemeltetők (valamennyi érvényes engedély előírása szerint) kötelesek a hulladékkezelésre vonatkozó (1980-ban közzétett) hulladékkezelési elveket szem előtt tartani, illetve a hulladékokat azok átadásáig (arra kialakított és engedélyezett, saját lé-

²⁵ A tilalom hátterében a szállítással járó kockázatoknak, illetve a proliferációnak (a hasadó anyagok gyarapodásának és esetlegesen katonai célokra történő felhasználásának) az elkerülése áll. KOENIG, Christian – MÜLLER, Christoph: Das Verbot der Abgabe von Kernbrennstoffen gemäß § 9aI 2 Atg auf dem Prüfstein des Gemeinschaftsrechts. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2007, 139.

²⁶ KÜHNE – BRODOWSKI: i. m., 1458–1459.

²⁷ A hulladékkezelés szabályait egyébként az AtG. 9a. §-a rögzíti, illetve azon túlmenően az engedélyben is vannak még előírások a működésre, amelyek érintik a hulladékkezelés kérdését. Ezek sem tartoznak azonban a létesítés engedélyezési feltételei közé. SCHMIDT-PREUSS, Matthias: Konsens und Dissens in der Energiepolitik. *Rechtliche Aspekte. Neue Juristische Wochenschrift* 1995, 987–988.

²⁸ WAGNER: 30 Jahre Atomgesetz... i. m., 1109.

tesítményben) átmenetileg tárolni.²⁹ Az üzemeltetők a hulladékkezelés (és a majdani leszerelés) költségeinek a finanszírozására adót is fizetnek.³⁰

Az engedélyekre jellemző, hogy rendkívül bonyolult technikai összefüggéseken, tudományos viták eldöntésén alapulnak, s hogy gyakran a jogszabályi követelményektől eltérő, azokat az adott létesítményre egyediesítő – akár szigorító – előírásokat támasztanak. Az engedélyező hatóságok tehát nem csak értelmezik, hanem konkretizálják a szabályokat, amire az jogosítja fel őket, hogy őket terheli a kockázatok feltárásának és értékelésének a kötelezettsége (amihez természetesen igénybe veszik a tudósok segítségét is).³¹ A hatóságoknak ezt a jogát a bírói gyakorlat csak fokozatosan ismerte el, a hatalmi ágak szétválasztása jegyében, illetve annak érdekében, hogy a bírósági tárgyalások ne váljanak műszaki továbbképzésekké, s az ítéletek több száz oldalnyi terjedelművé. A bírói felülvizsgálat terjedelme – a felülvizsgálható döntések körének bővülésével párhuzamosan – ezzel mintegy tehermentesítésként, a bírói szervezet önvédelmi reakciójaként egyre csökkent, s a '80-as évekre a hatósági tényállás-megállapítás és mérlegelés lényeges hibáira szűkölt.³²

Érdekes, hogy az AtG 7. §-a szerinti létesítményengedélyt az ún. represszív és preventív engedélyek közti átmenetként értékelik. Előbbit jellemzően a tudottan negatív hatásokkal járó tevékenységekre, mérlegelési jogkörben, és csak kivételesen adja ki a hatóság; míg utóbbit a (csupán) vélelmezetten negatív hatású projektekre, s erre az engedélyre a kérelmezőnek a jogszabályokban rögzített engedélyezési feltételek teljesítése esetén alanyi joga van. Az atomerőművek esetében preventív engedélyről van szó, de ahhoz – dogmatikai szempontból szokatlan módon – mérlegelési jogkört kapcsolt a jogalkotó. A törvény szerint védendő értékekre hivatkozással az engedély ebben a mérlegelési jogkörben megtagadható (az említett kalkari erőmű engedélyét megsemmisítő bírói határozat is részben erre alapozott).³³

²⁹ ORANTEK: i. m., 859.; BENDER – SPARWASSER – ENGEL: i. m., 462.

³⁰ Ezt az adót egyébként (más adókkal szemben) az atomerőműveket üzemeltető vállalatok leírhatják az adóalapjukból (– újabb privilégium). Azt a bizottsági határozatot, amelyik ezt az adókedvezményt a közösségi joggal összeegyeztethetőnek ismerte el, több önkormányzati energiaellátó cég is megtámadta az Elsőfokú Bíróság előtt, de sikertelenül. REICH, Dietmar: Steuerliche Rückstellungen für die Entsorgung und Stilllegung von Kernkraftwerken in Deutschland als Beihilfen i. S. des Art. 87 Abs. 1 EGV. *Internationales Steuerrecht* 2005, 44–46. (T-92/02 sz. ügy, EBHT 2006 II-00011; az ügyben hozott elutasító határozatot az Európai Bíróság hatályon kívül helyezte, a szerinte elfogadhatatlan kereseti kérelmek elutasítása mellett; C-176/06P, EBHT 2007 I-00170.)

³¹ Az engedélyezési hatáskörnek ez a jellege (Beurteilungsspielraum, normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift) általában azzal a konzekvenciával jár, hogy a kívülállók – tartalmi szempontból – nem élhetnek teljes körű jogorvoslással, mivel a bíróságok felülvizsgálati jogköre korlátozott. ROLLER, Gerhard: Drittschutz im Atom- und Immissionsschutzrecht. Bestandsaufnahme und aktuelle Entwicklung der Rechtsprechung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 990.

³² KLOEPFER: i. m., 1066.; WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 232.; WAGNER: 30 Jahre Atomgesetz... i. m., 1111. Utóbbi szerző utal arra is, hogy számos környezetvédelmi tárgyú (például hulladékgazdálkodási, géntechnológiai, immisszióvédelmi) jogszabály rögzít hasonló normaszervezetű engedélyezési tényállást, amelyekre ez az értelmezés (Drittschutzwirkung) alkalmazható.

³³ KLOEPFER: i. m., 223.



A jogterület engedélyei csak kivételesen foglalnak magukban más engedélyeket (például környezetvédelmi engedélyt); a kiadásukra irányuló eljárásra jellemző a harmadik személyek bevonása, a környezeti hatásvizsgálat lefolytatása,³⁴ a közmeghallgatás és az eljárás több szakaszra bontása. A szakaszolás előzetes elvi engedély és (egy-egy létesítményelemre vonatkozó) rész-engedélyek kiadását is jelentheti, amit a létesítmények kivitelezésének több fázisa, illetve az ügyek rendkívüli összetettsége indokol.³⁵ Természetes, hogy ezen határozatok kiadásának komoly feltételei vannak, annak érdekében, hogy a későbbi eljárás-szakaszokra, illetve döntésekre megfelelő hatásuk (Bindungswirkung) lehessen, vagyis kellő védelmet biztosítsanak a beruházás számára a végső döntés jogerőre emelkedéséig. Ugyanakkor, ha egy későbbi szakaszban végzett vizsgálat, a ténybeli vagy a jogi helyzet megváltozása indokolják, akkor módosítani kell a korábbi szakaszban kiadott engedélyeket (részleges engedélyt, elvi engedélyt).³⁶

2.3. Az elővigyázatosság elve és a kívülállók védelme (perlési joga)

A német környezetjogban a rendészeti igazgatás hagyományos veszély-elhárítási feladatait kiegészíti az elővigyázatosság követelménye. Az érintett harmadik személyeknek (peres úton érvényesíthető) alanyi joguk van arra, hogy a hatóságok a jelentős, valószínűsíthető veszélyek esetén ellássák veszély-elhárítási kötelezettségüket. Az elővigyázatosság kötelezettsége ehhez képest azt jelenti, hogy a csekély vagy ismeretlen valószínűségű veszélyek esetén is fel kell lépniük a hatóságoknak, de ilyenkor súlyozhatják a különböző érdekeket (mérlegelhetnek), s fellépésükre a harmadik személyeknek nincs alanyi joga.

Az AtG 7. § (2) bekezdésében rögzített, az engedélyezésre és a hatósági felügyeletre egyaránt érvényes elővigyázatossági szabály azonban túllépett ezen az általános elven: az elővigyázatosságra (az elővigyázatosság körébe tartozó biztonsági előírásokra) is alanyi jogot biztosított a harmadik személyeknek (tehát a létesítmény környezetében lakók azt bírói úton kényszeríthetik ki), s a biztonság követelményével szemben egyéb érdekeket nem lehet előtérbe helyezni. A bírói gyakorlat szerint a hatóságnak az uralkodó tudományos állásponton túl a kisebbségi véleményeket is figyelembe kell vennie, a biztonsági követelményeket pedig nem csupán a technika mindenkori lehetőségeihez, hanem „a tudomány és a technika állásához” kell igazítania. Ha tehát a létesítmény biztonságos üzemeltetése nem garantálható azon a szinten, amit a tudományos felismerések megkívánnak, – akár azért, mert nincs rá megfelelő technológia³⁷ – az engedély pusztán

³⁴ A hatásvizsgálatot ugyanis (a magyar megoldással szemben) nem egy külön környezetvédelmi eljárásban folytatják le. FODOR László: *Integratív környezetjog*. Bóbor, Miskolc, 2000, 68.

³⁵ A többfázisú engedélyezés lehetősége azzal is összefügg, hogy az AtG. nem határozza meg a létesítmény fogalmát. BENDER – SPARWASSER – ENGEL: i. m., 436.

³⁶ WINTER: *Aufstieg und Fall der Kernenergie...* i. m., 234.; SCHULTE: i. m., 155–156.

³⁷ ROSSNAGEL, Alexander: *Sicherheitsgewährleistung für Kernkraftwerke Während der Restlaufzeit*. *Zeitschrift für Neues Energierecht* 2012/3, 227.





ezen az alapon is megtagadható. (Másik oldalról: a követelmény szigorúbb lehet annál, mint amit a legjobb, elérhető technika lehetővé tesz.) Abszolút biztonság persze nem létezik (az arra vonatkozó emberi tudás véges), s nem is követelhető meg; az ily módon fennmaradó kockázatokat a gyakorlati ész (praktische Vernunft) szintjén kell kezelni. Ezek azok a kockázatok, amelyek kivédhetetlenek, illetve amelyek bekövetkezése „gyakorlatilag” kizárható, s amelyek viselése ezért a társadalom minden tagjának közös terhe (cserébe az atomerőmű termelte energiáért).

A német atomjogban tehát – az alkotmánybírószági gyakorlat nyomán – a kockázatkezelésnek három szintje illetve típusa létezik:³⁸

1. A veszélyelhárítás (Gefahrenabwehr; e körben a hatóságnak nincs mérlegelési joga, és az intézkedések a harmadik személyek védelmére irányulnak, vagyis megtételük kikényszeríthető).
2. Az elővigyázatosság a kockázatok tekintetében (Schadensvorsorge; ahol a harmadik személyek még mindig perrel kényszeríthetik ki az intézkedést, de a hatóságnak már mérlegelési joga van az intézkedés tartalma tekintetében).
3. És végül a maradék kockázatok kezelésének a szintje (Restrisiko; ahol a kívülállóknak perlési joga már nincsen, s mérlegelési jogkörben kerülhet sor az arányosság követelményének megfelelő intézkedésre).³⁹

Az üzemeltetőnek a létesítmény működtetése során folyamatosan meg kell felelnie azoknak a változó követelményeknek, amelyek a tudomány és a technika fejlődéséből következnek. Csernobil óta elfogadottá vált továbbá, hogy a hatóság a maradék kockázatok további csökkentésére is intézkedéseket követeljen meg, ha azok műszakilag megoldhatók. Az üzemeltetői kötelezettségek tartalma tehát dinamikusan változik (s ezzel a harmadik személyek szempontjából dinamikus jogvédelem valósul meg). Végül az elővigyázatosság elvéhez tartozik, hogy a bizonyítási teher a kérelmezőt terheli; a nem bizonyítható, de az engedélyezés szempontjából releváns körülményeket a kérelmező terhére kell értékelni.⁴⁰

2.4. Az üzemelés hatósági felügyelete körében előírt feltételek

Az AtG törvényi céljaira hivatkozva a hatóságok az engedély kiadását követően további feltételekhez köthetik az atomenergiával, illetve a sugárzó anyagokkal kapcsolatos tevékenységek folytatását, de akár fel is függeszthetik vagy meg is tilthatják azokat (AtG 17. §). Az utólag támasztott, s az üzemeltető magatartására vissza nem vezethető (példá-

³⁸ HEITSCH, Christian: Widerruf, nachträgliche Auflagen und aufsichtsbehördliche Anordnungen nach Atomrecht. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2001*, Hrsg. Hender, Reinhard, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001, 433.

³⁹ ZIEHM, Cornelia: Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011/1, 4.

⁴⁰ WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 229–230.



ul pusztán a technika fejlődésére alapozott) követelmények miatt az atomerőmű üzemeltetője (a ténylegesen felmerülő ráfordításától, illetve a létesítmény életkorától függő mértékű) kártalanításra tarthat igényt, ami az ágazat számára biztosított privilégiumok egyike, hiszen más ipari ágazatok vállalkozásai nem rendelkeznek hasonlóval (18. §). Az atomstopra, illetve arra a körülményre tekintettel, hogy a többi ágazathoz képest nagyobb kockázattal járó tevékenységről van szó, e privilégium fenntartása legalábbis furcsának tűnik. A kártalanítási kötelezettség egyébként a tartományt és esetleg a szövetséget is terheli, attól függően, hogy melyik hatóság intézkedéséről van szó. Ez a hatóságokat gyakran visszatartja e jogosítvány gyakorlásától, utólagos kötelezettségek rögzítésére ezért inkább csak konszenzuális alapon kerül sor.⁴¹

Az engedélyek több esetben is visszavonhatók, illetve visszavonandók. Kártalanítás nélkül kerül erre sor az előírások súlyos vagy ismételt megszegése esetén. Ugyancsak visszavonják az engedélyt, ha valamely feltétel, amelyre tekintettel az engedélyt megadták, hiányzik; illetve az alkalmazottakat, harmadik személyeket vagy a lakosságot érő jelentős veszély fennállása esetén is, ha az a hatóság által előírható intézkedéssel (megfelelő idő hiányában) nem hárítható el.

Erősen vitatott kérdés, hogy vajon a 2011 tavaszán elrendelt atommoratóriumnak, illetve a nyolc legöregebb atomerőmű bezárásának az elrendeléséhez fennálltak-e a törvényi feltételek (vajon a fukusimai katasztrófával összefüggésben beálltak-e a német erőművek üzemeltetésével járó, jelentős veszélyek⁴²), s hogy ebből következően kell-e az államnak kártalanítást fizetnie. Az AtG 2011-es novellájára tekintettel azonban az utóbbi kérdés okafogyottá vált, hiszen immár törvényi rendelkezés (AtG 7. §) rögzíti a bezárás határidejét (2011. 08. 06.).

2.5. Szakértő és szabályozó testületek

Mind az atomenergiával kapcsolatos kormányzati, mind pedig a hatósági döntések megalapozása körében érdemi szerepet töltenek be a különböző konzultatív testületek. Érdekes, hogy ezek részvételét az AtG előírja (például a 20. §-ban), de felállításukról nem maga a törvény, hanem csupán egy-egy miniszteri közlemény szól. Meg kell említeni e körben a reaktorbiztonsági bizottságot (Reaktorsicherheitskommission), amely egy szakértőkből álló, az egyes létesítmények biztonságát értékelő szerv, a szövetségi környezetvédelmi, természetvédelmi és reaktorbiztonsági miniszter mellett. A második egy technikai bizottság (Kerntechnischer Ausschuss), amely a különböző (üzemeltetői, hatósági, szakértői, stb.) érdekeket is kifejezésre juttatva az erőművekre vonatkozó műszaki szabályok elfogadásában játszik szerepet. Végül meg kell említeni a sugárvédelmi bizottsá-

⁴¹ WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 233.

⁴² A szakirodalom egyértelműen nemleges választ ad erre. FRENZ, Walter: Energieträger zwischen Klimaschutz und Kernschmelzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011, 526.; EWER, Wolfgang – BEHNSEN, Alexander: Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 1182–1183, 1185.

got (Strahlenschutzkommission), amely a reaktorbiztonsági bizottsághoz hasonlóan pusztán szakmai szempontokat érvényesít, a miniszternek van alárendelve, és a sugárvédelemben szükséges követelményszint megítélése a feladata.

Figyelemre méltó, hogy míg az atomenergia felfutásának évtizedeiben e testületek túlnyomóan az atomenergiát támogató tagokból álltak, s tevékenységükbe alig nyílt betekintés, addig a '90-es évek végétől a vélemények pluralizmusa és a nagyobb nyilvánosság jellemzi a működésüket. E tekintetben a műszaki bizottság marad el a többitől, amelyekben például a környezetvédelmi egyesületeknek ma sincs képviselője.⁴³

2.6. Az atomkárokért való felelősség alapjai

Az AtG többféle tényállást is szabályoz, amelyek közül ki kell emelni az atomerőművek üzemelését, mint amellyel összefüggésben károk keletkezhetnek. E körben az AtG szabályai csupán kiegészítik, illetve néhány ponton szigorítják a már említett Párizsi Egyezményt (1960), amely a törvény szerint (nemzetközi jogi státuszától függetlenül, az alkalmazáshoz viszonyosságot nem igénylő esetekben) közvetlenül a belső nemzeti jog része. (Érdemes itt megemlíteni, hogy hazánk egy másik európai atomfelelősségi rendszer részese, amiből további eltérések fakadnak a két ország szabályai között.)⁴⁴

Az egyezmény csak a nukleáris eseményekkel összefüggő károkra vonatkozik (tehát az üzemszerű működésből eredőekre nem). Az egyezmény szerinti felelősség alóli mentesülés esetei között a fegyveres konfliktusok, a polgárháború és mások mellett szerepelnek a rendkívül súlyos természeti katasztrófák is, mint amilyen például a fukusimai katasztrófa is volt. Figyelemre méltó, hogy az egyezmény 2004-es (egyelőre nem hatályos) módosítása az utóbbiakra való hivatkozást a jövőben már nem teszi lehetővé. A német jog szerint azonban már most sem lehetne kizárni ilyen alapon a felelősséget, mivel az egyezménynek a kizárásra vonatkozó szabályai az országban nem alkalmazhatók [AtG 25. § (3) bekezdés – amely másik állam területén bekövetkezett esemény esetén csak akkor érvényesül, ha az adott állam előírásai egyenértékűek a némettel]. Az AtG tehát mindezen (vis maior) eseteket is a felelősség körébe vonja, ugyanakkor a felelősség mértékét 2,5 milliárd Euróban korlátozza.

Az atomkárokért való felelősség azonban ezen túlmenően (azaz főszabályként) az AtG szerint (összegszerűségében) korlátlan. Ennek ellenére a gyakorlatban az üzemeltetők felelőssége aligha biztosítana teljes fedezetet egy súlyos káresemény bekövetkezésekor, hiszen az üzemeltetők kivétel nélkül Kft. vagy Rt. formájában működnek, amelyek felelőssége a saját vagyonuk értékéig terjed.⁴⁵ Annak érdekében, hogy az ezen túlmenő károk

⁴³ WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 239.

⁴⁴ A nemzetközi felelősségi rendszerek áttekintésére ld. LAMM Vanda: Huszonöt évvel Csernobil után. A nukleáris károkért való nemzetközi felelősségi szabályozás fejlődése. *Magyar Tudomány* 2011/6, 694–702.

⁴⁵ KEICH, Thomas: Die Haftung für Risiken aus dem Betrieb einer Kernanlage – Eine Bestandaufnahme des deutschen Rechts. *Natur und Recht* 2011, 483.

megtérítésének is legyen fedezete, az üzemeltetők az AtG alapján (2,5 milliárd Euró értékben) biztosítást illetve egymás közt egy ún. szolidaritási megállapodást kötöttek. Ezt további 2,5 milliárd Euróval egészíti ki az állam (szubszidiárius) helytállási kötelezettsége.⁴⁶

2.7. A hátralévő üzemelési idő néhány jogi kérdése

Az atomstop nem szüntette, nem oldotta meg az atomenergia felhasználásával járó problémákat, csupán időben határolta be közülük azokat, amelyek az atomerőművek üzemelésével kapcsolatban merülnek fel. A kockázatok kezelésével azonban a fennmaradó időben is foglalkozni kell, ami egyaránt terheli az üzemeltetőket és a felügyeletet ellátó hatóságokat. A megfelelő biztonság fenntartásának vannak bizonyos sajátosságai, az alábbiakban röviden kitérek ezekre is.

Kiindulópontként a nukleáris biztonság az alkotmánybíróság által kidolgozott, már említett követelményeit kell tekinteni, amelyek szerint a biztonsági kockázatoknak (alkotmányjogi értelemben) három szintje van, illetve amelyek szerint a biztonsági követelményeket dinamikusan hozzá kell igazítani a tudomány és a technika mindenkori állásához. Ha az állam mindezt nem követelné meg, akkor az atomenergia alkalmazásával járó kockázatok felvállalása sértené a harmadik személyek alapvető jogait. A biztonsági kockázatok a még hátralévő időben is fennállnak, sőt, azok között újakkal is számolni kell, illetve egyesek átértékelése szükséges. Példaként említendő a létesítmények öregedése, amit ma már világszerte, általánosan elismernek önálló biztonsági kockázati tényezőként (szemben a magyar hatóság jelenlegi álláspontjával). Öregednek a berendezések, a részleges cserék és felújítások kompatibilitási problémákat vetnek fel, elavul a technológia és a szakismeret, stb., de statisztikailag is több hiba fordul elő a régibb erőművekben, mint az újabbakban. Ezeknél a tényleges biztonsági szint mindig alacsonyabb, mint amit a módosított engedélyek tükröznek. A jogi előírások is változnak (például egy, a tényleges hatásterület leszűkítésére⁴⁷ irányuló 1994-es szabálynak jelenleg egyetlen erőmű sem felel meg), de olyan új kockázati tényezők is felmerültek, amelyeket a maradék (vagyis elfogadható, elkerülhetetlen) kockázatok köréből ki kell venni, s megfelelő intézkedésekkel ki kell zárni a bekövetkezésüket. Gondoljunk csak a terrorveszélyre, illetve 2001. szeptember 11-ére (a német atomerőművek egyike sincs felkészítve egy eltérített repülőgép lezuhanására; erre vonatkozóan a szövetségi közigazgatási bíróságnak egyébként már

⁴⁶ KEICH: i. m., 486.

⁴⁷ A hatásterület leszűkítésére irányuló szabály azt célozta, hogy az üzemszerű működéssel járó sugárterhelés minél kisebb területen jelentkezzen. Ez nem érinti az engedélyezési eljárásokban való részvételt, amennyiben az AtG. végrehajtási rendeletei a részvételi jogokat nem csak a tényleges hatásterületen élőknek számára biztosítják. Egy ezzel ellentétes irányú megközelítés lehetőségére ld. a magyar szabályozásból a nukleáris létesítmény és a radioaktív hulladék-tároló biztonsági övezetéről szóló 246/2011. (XI. 24.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdését, illetve az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 2011. augusztus 3. napjától hatályos 11/A. §-át.

van egy határozata⁴⁸ 2008-ból), vagy Fukusimára (nagy fokozatú földrengésre a német erőművek nincsenek megfelelően felkészítve, nem szólva arról a problémáról, hogy a biztonsági tesztek papíron történnek, s egy valódi baleset során – mint Japánban is – könnyen bebizonyosodhat a biztonsági intézkedések teljes alkalmatlansága).⁴⁹

Továbbra sem, tehát a várható bezárásokra tekintettel sem felesleges a hatósági felügyeleti jogkörök gyakorlása; sőt, annak tükrében, hogy a jogalkotó voltaképpen arról döntött, hogy a jövőben nem vállalja fel az atomenergia alkalmazásával járó kockázatokat, talán még érzékenyebben kell fellépniük a hatóságoknak. Ezt indokolja az atomenergia ágazatban megfigyelhető néhány jelenség is: az üzemeltetők egyre kevesebb pénzt áldoznak alkalmazottaik továbbképzésére, s nem fejlesztik a technológiát – hiszen az már kevésbé éri meg nekik, mint eddig. (Hazánkban ezt sokan a bezárásokkal hozzák összefüggésbe, de a következő gondolatmenet talán alkalmas egy ettől egészen eltérő megközelítés felvillantására.)

A hatósági felügyelet során kiadott kötelezések vagy korlátozó rendelkezések megítélésének az egyik mércéje az arányosság követelménye lehet. Az üzemeltetők gyakran érvelnek azzal, hogy mindazok a hatósági intézkedések, amelyeknek a költségei már nem térülnek meg a hátralévő idő alatt, illetve amelyeknek a biztonság terén kifejtett hasznossága csekély (lévén, hogy rövid időre szólnak), aránytalanok, s így sértik az üzemeltetők alapvető jogait.

Ezzel szemben azonban az igazság az, hogy az arányosság ilyen értelmezése túlterjeszkedne azon a követelményen, amit az alapjogok egyensúlya megkíván. Először is azért, mert a törvényben rögzített üzemelési idő nem vagy csak alig tér el attól, amivel az üzemeltetők az engedélyezéskor számolhattak; vagyis nekik eleve úgy kellett tervezni a működést, hogy annak utolsó fázisában a plusz beruházások megtérülése – utólag – már nem lesz biztosítható. Másodsor, az üzemeltetők nem kötelesek továbbra is üzemben tartani az erőműveiket, ha a hatósági intézkedés költségei nem térülnek meg; akár idő előtt is bezárhatják a létesítményeiket, s ráadásul az a lehetőség is adott, hogy ilyen esetben egy másik létesítményben használják fel maradék termelési kvótáikat. Nincs tehát semmi ok arra, hogy e létesítményekkel szemben ne érvényesüljenek a biztonsági szttenderdek. Az arányosság kérdése elviekben úgy is felvetődhet, hogy vajon az élet és az egyéb értékek védelme terén elérhető „nyereség” arányban van-e az üzemeltetőknek okozott „veszteséggel” – ez a veszteség azonban (minél közelebb kerülünk a bezárás pillanatához) egyre kevesebb. Ezzel szemben az élet, az egészség és az anyagi javak védelme nyilvánvalóan prioritást élvez.⁵⁰

⁴⁸ A testület egy átmeneti tároló engedélyezése kapcsán fejlesztette tovább a biztonsági követelményeket olyan irányban, hogy az egyébként igen csekély valószínűségű terrortámadást az elővigyázatossági intézkedések körébe vonta a maradék kockázatok közül. Más szóval az ún. 4-es biztonsági szint intézkedéseinek az előírásától sem tekinthet el a hatóság, s ezt a harmadik személyek bírói úton kikényszeríthetik. Ettől a követelménytől egyébként a 2010-es AtG-novella kifejezetten visszalépett, noha a kormányzati kommunikáció szerint az üzemidő meghosszabbításához szigorodó követelményeknek kellett volna párosulnia. ZIEHM: Das neue Schutzniveau... i. m., 7–8.; ROLLER: i. m., 991.

⁴⁹ ROSSNAGEL: i. m., 228–231.

⁵⁰ ROSSNAGEL: i. m., 231–232.

3. Kitekintés

A környezetvédelmi (jogi és jogon kívüli) konfliktusok Németországban jó ideje az atomenergia kérdései kapcsán éleződnek ki leginkább,⁵¹ az atomenergia jövőjével kapcsolatos viták pedig javarészt jogi kérdésekről szólnak. Nem véletlen tehát, hogy e jogterületet maguk a németek gyakran a környezetjog (s nem az energiajog) részeként határozzák meg, s hogy megtaláljuk benne a környezetjog legfontosabb eszközeit, és az elővigyázatosság környezetjogi elvének a klasszikus, tankönyvbe illő megvalósulását. A követelmények kialakításában a '70-es évek óta meghatározó szerepe van a bírói gyakorlatnak, ami legalább annyira árulkodik a demokratikus jogállam fejlődéséről, mint a társadalom környezeti érzékenységéről. A jogfejlődés jól látható iránya az atomerőműveket üzemeltető vállalatóriások és a laikus polgárok jogérvényesítési lehetőségei közötti asszimetria csökkenése.⁵² A jogi szabályozás és annak bírói gyakorlata emellett hozzájárult a technológia, a per kultúra, illetve a környezetjog és amellet az alkotmányjog, illetve az általános közigazgatási jog fejlődéséhez is.⁵³ Van tehát mit tanulni a németektől.

Az atomerőművek bezárása mögött – félreértés ne essék – nem az a körülmény áll, hogy a németországi erőművek biztonsági helyzete radikálisan romlott volna. Maguk a németek is úgy tartják számon, hogy erőműveik – ha nem is felelnek meg az újabb követelményeknek – biztonságosabbak a világ atomerőműveinek átlagánál. A német „atomjog” a maga szigorú biztonsági követelményeivel mindvégig hatékonyan betöltötte a szerepét. Ami gyökeresen megváltozott, az a kockázatok értékelése, vagyis annak megítélése, hogy mely kockázatok elfogadhatóak a társadalom számára, és melyek nem.

Az atomenergiával való felhagyás ugyanakkor rendkívül komoly gazdaságpolitikai döntés, amelynek lehetséges következményei közt el kell kerülni az áramellátási problémákat (s hogy a hiányt esetleg a határ menti francia atomerőművekben termelt áram importjával kelljen pótolni), a nemzetgazdasági károkat (amelyeket az erőművek túl korai bezárása okozhat), s ugyanakkor meg kell találni az energiaipar fejlesztésének új irányait (különösen a megújuló energiák terjesztésében). Arra a kérdésre, hogy a sokak szerint nem egészen racionális atomstopra miért szánta rá magát Németország – s hogy rajta kívül miért éppen az ugyancsak a német nyelvterülethez tartozó Ausztria és Svájc foglalt állást az atomenergia ellen – a környezet- és energiapolitikai érvek mellett egy kevésbé ismert, de kétségtelenül érdekes kultúrszociológiai választ is kínál a német szakirodalom.⁵⁴ Eszerint az atomenergia mellett továbbra is kiálló (több, a német határhoz közeli atomerőművel rendelkező) Franciaország (mint ellenpélda) társadalma jobban elfogadja a technikát annak kockázataival együtt (ami a mintegy 60 atomreaktor mellett olyan óriásprojekteknél jut kifejezésre, mint például a Concorde-é). Maga az állam is inkább ipar- illetve gazdaság-centrikus, aminek a hátterében többek közt a de Gaulle-i nagyhatalmi elképzelések állnak. Ezzel szemben a német társadalom hozzáállását – a 19. századi német

⁵¹ KLOEPFER: i. m., 1020.

⁵² ROLLER: i. m., 996.

⁵³ WAGNER: 30 Jahre Atomgesetz... i. m., 1112.

⁵⁴ WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m., 225–226.

romantikából levezethetően – a technikával szembeni szkepszis, a természetes és „a hazai” előnyben részesítése jellemzi. E romantikához a jó német szervezőképesség társul, s így az atomenergiával való felhagyás nem energiapolitikai katasztrófához, hanem a megújuló energiahordozókra való, rendkívül gyors átálláshoz vezet.

Ezt az érvelést egy harmadik világbeli, csekély ökológiai lábnyomot hagyó ember minden bizonnyal szkepszissel fogadná, de magam sem tartom fenntartás nélkül elfogadhatónak. Arra minden esetre érzéketesen mutat rá, hogy az atomenergia szabályozása, a megújulóakra való átállás (az energiafordulat) valóban nem pusztán jogi, politikai és gazdasági közeget igényel.

IV. A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései¹

1. Problémafelvetés: atomenergia – folytatás vagy felhagyás?

Az atomenergia békés célú felhasználásának kérdései napjainkban egyre időszerűbbé válnak. Ennek okai közt mindenekelőtt a fukusimai katasztrófát (2011. március – december) kell megemlíteni, amely komoly figyelmeztetés a kockázatokra.² Egy másik – az előbbivel ellentétes előjelű – szempont szerint a globális klímaváltozás mérsékléséhez elengedhetetlen az üvegház-gázok kibocsátásának a radikális csökkentése, amihez energiarendszerünket át kell alakítani. Ennek sokak szerint az egyik módja az atomenergia fejlesztése és egyidejűleg a fosszilis tüzelőanyagok használatának a visszaszorítása lehet.

Az utóbbi években egyre többet hallani arról, hogy Magyarország fejleszteni kívánja atomerőmű-kapacitását. Ezzel összefüggésben elhangzik az is, hogy a hazai energiaellátás biztonsága (az ország energiafüggettségének csökkentése), gazdasági szempontok (a megújuló energiák egyelőre magas költségeinek és a lakosság alacsony fizetőképességének összefüggése) és a klímavédelmi megfontolások érdekében további energiahordozókra, illetve azokból energiát előállító, további létesítményekre – köztük új atomerőmű blokkokra – van szükség.

Megint más előjellel felmerül ugyanakkor a nagy aktivitású atomhulladékok végleges, megnyugtató módon történő ártalmatlanításának a problémája (Németországban, például a mai napig csak ideiglenes tárolók vannak).³ Közismerten ez az atomenergia elleni érvek közül a legerősebb. Ezen túlmenően újabban a klímapolitikai célok is megjelennek az atomenergia elleni érvek közt: az atomenergia alacsonyabb termelési költsége, illetve az atomenergiára épülő energiarendszer (a nagy létesítmények, hosszú építési és leszerelési idővel) merevsége fékezi a megújuló energiák térhódítását.⁴

¹ Az e fejezetben foglalt eredményeket korábban már publikáltam, ld. FODOR László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4, 93–114.

² Az Európai Bizottság által előírt stresszteszt kimutatta, hogy Európában 54, ezek közt Németországban 3 olyan atomerőmű is van, amelyek építésénél kevésbé számoltak például a földrengések kockázatával. A teszt eredményeinek összefoglalását ld. az Országos Atomenergia Hivatal honlapján, [www.oah.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/cbf/\\$File/of_jelent.pdf?OpenElement](http://www.oah.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/cbf/$File/of_jelent.pdf?OpenElement) (A letöltés időpontja 2013. november 5.)

³ Gerd WINTER: *Aufstieg und Fall der Kernenergie...* i. m., 218.

⁴ WINTER: *Aufstieg und Fall der Kernenergie...* i. m. 224; Felix EKARDT: *Atomausstieg...* i. m., 815. Utóbbi szerző azt állítja, hogy a megújulókat (például időjárástól függő ingadozásuk miatt) csak a nagyerőművekkel, és nem általában a villamos energia rendszerrel inkompatibilisek – mint azt nálunk előszeretettel szokták mondani.



Az említett körülmények az aktualitás mellett az atomenergia disszonáns megítélésére is rámutatnak. Nem véletlen, hogy egymással merőben ellentétes döntések születnek. Egyes országok (mint Franciaország, Finnország, Oroszország) továbbra is kiállnak az atomenergia mellett; az ilyen hozzáállást erősíti, hogy a fukusimai atomkatasztrófa nyomán világszerte az atomerőművek biztonsági követelményeinek a szigorítására került sor, s így a jövőben már amúgy is csak „nagyon biztonságos” (harmadik generációs, és néhány évtized múlva már negyedik generációs) létesítmények lesznek megvalósíthatók. Más országok (például Ausztria, Svájc, Németország) viszont már korábban kizárták az atomerőművek létesítését, vagy épp a közelmúltban döntöttek a létesítmények leállításáról.

A magyar parlament és (mind az előző, mind a mostani) kormány úgy foglalt állást, hogy meg kell vizsgálni a Paksi Atomerőmű engedélyezett üzemideje meghosszabbításának,⁵ illetve a létesítmény (további blokkokkal történő) bővítésének a lehetőségét.⁶ A meghosszabbítás 2012-ben meg is történt; emellett törvénymódosítások és kormányhatározatok születtek az újabb blokkok építésének előkészítésére, illetve az ország nemzetközi megállapodást is kötött az Oroszországi Föderációval.⁷

Abban a kérdésben, hogy a lehetséges energiapolitikai megoldások közül melyik az ideális, ehelyütt nem kívánok állást foglalni, illetve elemzésekkel szolgálni. Egyetértésemnek kell azonban hangot adnom az olyan álláspontokkal, amelyek szerint elsőként hosszútávon érvényes energiapolitikai döntésre van szükség, s csak teljes körű mérlegelés, társadalmi viták és nyilvánosság nyomán lenne szabad az atomerőművel kapcsolatos, konkrét döntéssel foglalkozni.⁸

Az atomenergia politikai jelentősége nyilvánvaló. Az atomenergiával kapcsolatos döntéseknek az elővigyázatosság, tervszerűség követelményeit is érvényesíteniük kell, s a döntések tartalmát olyan konkrétan kell (kellene) meghatározni, hogy később – a végrehajtás egyre alacsonyabb szintjein az egyre kevesebb kontroll mellett – azokat ne lehessen tágan értelmezni, esetleg rövidtávú érdekekhez igazítani. Mindezekre (csakúgy, mint a korábbi, s megelőzőleg ugyancsak elképzelhetetlennek tartott balesetekre, vagy a radioaktív hulladékok kezelésének máig megoldatlan problémáira) a hazai civil szervezetek, illetve a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is felhívták a figyelmet.⁹

⁵ Ehhez a parlament 2005-ben elvi hozzájárulását adta. 2008-ban az atomerőmű benyújtotta programját az Országos Atomenergia Hivatalnak. A további 20 évre vonatkozó működésre az engedélykérelmet 2011 decemberében nyújtották be. (MTI, 2011. 12. 03.)

⁶ Ehhez az Országgyűlés 2009 tavaszán adta elvi hozzájárulását 25/2009. (IV. 4.) OGY határozatával.

⁷ FODOR: Hiányzó rendszerváltás... i. m., illetve ld. a 2014. évi II. törvényt, a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről.

⁸ Ilyen értelemben megkésettnek (legalábbis az országgyűlési határozathoz képest utólagosnak) tűnik a Nemzeti Energiastratégia, amelyet csupán 2011 őszén fogadott el az Országgyűlés. E dokumentum egyébként a jövő energiarendszerének egyik sarokköveként nevezi meg az atomenergiát, illetve a Paksi Atomerőmű további üzemelését, s több scenárió szerint a bővítését is egyben. 77/2011. (X. 14.) sz. OGY határozat a nemzeti energiastratégiáról (MK 2011/119. 30206).

⁹ JNO 128/2010. sz. állásfoglalás.





Mára ugyanakkor a Paksi Atomerőmű bővítésének kérdése (is) a parlamenti pártok közötti, sokszor elvtelen politikai alkuk tárgyává vált. A tisztánlátást a nem mindig egyértelműen kirajzolódó érdekvonalak is nehezítik. A hétköznapi ember pedig a – saját, s utódai sorsát is nemzedékeken keresztül meghatározó – kérdéstről gyakran csak torzított formában tájékozódhat. Többek között arról olvashatunk a napi sajtóban,¹⁰ hogy kormányzati elképzelések szerint az atomenergia választása az Európai Unió klímapolitikai törekvéseiből egyenesen következik. Az is megfogalmazódott, hogy noha Németország – mintegy túlreagálva a fukusimai katasztrófát – az atomenergiával való felhagyás útját választotta (nota bene Svájc és Ausztria is, amiről nem esik szó), de az (csak) egy a mának szóló, alapvetően politikai döntés; illetve túl költséges a megvalósítása, és (az atomenergia kiváltása, részben szénművekkel) jelentős széndioxid-kibocsátással jár majd – tehát mi nem követhetjük ezt az utat. A német atomstop – gyakran nem minden torzítás nélkül említett – tényei és várható következményei fontos érvekké váltak a Paksi Atomerőművel kapcsolatos vitákban.¹¹

Az uniós és a német közpolitikáról, jogról szerzett ismereteim tükrében az iménti kijelentések elgondolkodásra és utánajáráásra készítettek. Részletes bizonyítás nélkül is állítható, hogy az Európai Unió nem korlátozza közvetlenül az energiahordozók közötti választást. Egy ilyen szabályozáshoz egyébként az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint egyhangú döntés lenne szükséges. Persze igaz, hogy az EU elvárja a tagállamoktól a megújulóknak előnyben részesítését, s előírja azok minimális arányát is, akár csak az üvegházhatású gázok kibocsátásának a korlátozását (az erről szóló jogi aktusokat hosszan sorolhatnám).¹² Emellett azonban a tagállamok joga és felelőssége marad a választás (vagyis a természeti, geopolitikai, gazdasági, etikai, stb. adottságoknak megfelelő döntés a különböző energiahordozókról, így az atomenergia használatának folytatásáról is). Azt pedig, hogy van választás, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy például a németek másképp döntöttek.

Könnyen cáfolható az is, hogy a német döntés (csak) a mának szóló, pusztán politikailag (érzelmileg) motivált elhatározás lenne. Igaz, az atomenergiát ellenző választópolgárok tábora az utóbbi években jelentősen gyarapodott, illetve a Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya és törvényhozása is érzékenyen reagált a japán sokkhatásra, de a 2011-es energiapolitikai és jogszabályi változások nem radikálisak. A leállásról, azaz a régi erőművek folyamatos bezárásáról, és – ezzel együtt, magától értetődően – új erőművek építésének a tilalmáról szóló német döntés, illetve döntések ugyanis nem újak, hanem egy immár bő évtizede megkezdődött folyamat részei.

¹⁰ Origo internetes hírportál, 2011. 12. 27. „A tiszta és olcsó árammal indokolja a kormányzat a paksi bővítést” www.origo.hu/idojaras/20111220-nem-engedheti-meg-maganak-az-atomstopot-magyarorszag-interju-a.html (A letöltés időpontja 2013. november 5.)

¹¹ Például CSERHÁTI András: A leépítők – osztrák, olasz, német, svájci és japán atomenergia. *Nukleon*, (5 évf. 115.) 2012 szeptember, 3–7., mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=202

¹² Áttekintésüket ld. egy az EMLA Egyesület honlapján olvasható, 2009-ben közzölt tanulmányomban, emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Europai_Unio_Klimacsomagja.pdf.





Az ellenérvek utolsó csoportjára rátérve, tény, hogy a német atomstop nem felel meg minden tekintetben az ésszerűség kritériumainak.¹³ Máris vannak, például negatív hatásai az áram árára, és átmenetileg biztosan megnehezíti a szén-dioxid kibocsátás-csökkentési célok elérését. Mindezek azonban kellően hatékony kibocsátás-kereskedelmi rendszer és energia-hatékonysági intézkedések révén kompenzálhatók. Ezt támasztják alá az első bezárások eddigi tapasztalatai is, amelyek egyáltalán nem igazolják vissza a legsötétebb várakozásokat. Ebben bizonyosan szerepet játszanak a német „energiafordulat” egyéb intézkedései.¹⁴

Azt, hogy az atomstop mit jelent jogi szempontból, s milyen alkotmányjogi kérdéseket vet fel, (a közigazgatási jogi, Európa-jogi, gazdaságossági, technológiai, politikai, etikai és más, egyébként ugyancsak lényeges szempontokat éppen csak érintve), az alábbiakban kívánom megvilágítani. Ehhez egyaránt felhasználom a tárgykörben született jogszabályokat, bírói gyakorlatot, a legújabb szakirodalmat, s az interneten is elérhető napi sajtó információit.

2. A német atomstop (Atomausstieg) főbb tényei

Németországban az atomenergiával kapcsolatos, aktuális jogi problémák¹⁵ részben azonosak azokkal, amelyekkel Magyarországnak is szembe kell néznie: ilyen a biztonsági követelményszint folyamatos fejlesztésének igénye, vagy a kiegészítő fűtőelemek ártalmatlanításának a megoldatlansága. Vannak emellett sajátos kérdések is, amelyek például az ország föderális berendezkedéséből adódnak (a szövetség és a tartományok közti hatáskörmegosztás), és különösen az atomenergia villamos energia termelési célú hasznosításával való felhagyás (Atomausstieg) összetett tárgyköre. Az Atomausstieg (atomstop) kifejezés alatt értik:

- azt a döntést, amelynek alapján meghatározott feltétel bekövetkeztével vagy időszak leteltével a nukleáris létesítményeket leállítják (leszerelik),
- azt a folyamatot, illetve időszakot, amelynek során a döntést megvalósítják,
- in concreto: a Schröder-kormány és a németországi atomerőművek tulajdonosai, vagyis a négy legnagyobb energiaipari konzern (az RWE, az E.on, az EnBW, és a Vattenfall) között 2000-ben kötött megállapodást, amely szerint meghatározott mennyiségű elektromos áram megtermelését követően a létesítményeket leállítják (atom-megállapodás, Atomkonsens),

¹³ Például konfliktus forrása Franciaországgal. E megközelítésre röviden utalt egyébként Armin von Bogdandy is egy vele készült hazai interjújában. Interjú: „Léteznek egyetemes emberi jog standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani” Armin von Bogdandy német Európa-jogász professzorral Halmi Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum* 2011/2, 44.

¹⁴ Különösen a megújuló energiákra való gyors ütemű átállást kell megemlíteni. Ehhez ld. FODOR László: Egy sikertörténet – A megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban. *Közjogi Szemle*, 2013/2, 68-76.

¹⁵ ORANTEK: i. m., 856.



– a Bundestag 2011. június 30-ai határozatát is, amely az erőművek üzemidejének 2010-ben elhatározott meghosszabbításával szemben nyolc erőmű leállításának azonnali megkezdéséről, és a megmaradó kilencnek a későbbi leállításáról szól.

Németország első atomerőművei még az 1950-es évek végén épültek, s 1960 körül kezdtek meg az energiatermelést. Összesen 37 erőmű létesült az országban, amelyek közül az ezredfordulóra 20 maradt üzemben (ezeken kívül a németek több erőművet „szállítottak” más országoknak, például Brazíliának). Az atomstop ezekre, illetve a tervbe vett erőmű-építésekre vonatkozik. Az atomstop hatására (persze amellett, például a megújuló energiák térhódítása miatt is) a német energiaszerkezet jelentős változáson esik át: 2000-ben 29,5%, 2010-ben 22,4%, 2012-ben pedig már mindössze 16,1% volt abban az atomenergia aránya.¹⁶

Az atomstop csupán azt jelenti, hogy az ország lemond a nukleáris energia termeléséről, azt azonban nem, hogy az atomenergiából származó villamos energiáról is egészen lemondana. A külföldről (például Franciaországból) importált villamos energia ugyanis részben ilyen eredetű.

2.1. A 2002-es novella és az atom-megállapodás

Az atomstop a szövetségi alaptörvénynek megfelelően szövetségi szintű jogalkotást feltételez. Az atomenergia békés célú felhasználásáról és az annak veszélyeivel szembeni védelemről 1959-ben született meg az NSZK törvénye,¹⁷ amelyet időközben tucatnyi alkalommal, köztük több ízben novelláris jelleggel módosítottak.

A 2002-es novella a 2000-ben kötött atom-megállapodáshoz kapcsolódik, s legfontosabb motívuma a nukleáris energia kockázatainak az újraértékelése. A novella megtiltotta az új (kereskedelmi céllal áramot termelő) atomerőművek létesítését, a régiek üzemidejét pedig termelési kvóták rögzítésével – az üzembe helyezés időpontjától számítva – átlagosan 32 évben maximálta (addig az erőművek működési idejét a törvény nem korlátozta). E szabályozás szerint 2000. január elsejétől számítva a német atomerőművek összesen 2,62 millió GWh (gigawattóra) villamos energiát termelhetnek, ami az eredetileg tervezett mennyiség kb. 92%-a. A rugalmasság jegyében az egyes erőműveknek kiosztott termelési kvóták átruházhatók,¹⁸ ezért azt nem lehetett előre, pontosan megmondani, hogy egy konkrét létesítmény bezárására mikor kerül majd sor (az utolsó erő-

¹⁶ Bruttostromerzeugung in Deutschland von 1990 bis 2012 nach Energieträgern. www.ag-energiebilanzen.de/viewpage.php?idpage=1. (A letöltés időpontja 2013. július 15.)

¹⁷ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz), 1959. 12. 13., BGBl. (szövetségi közlöny) I S. 814.

¹⁸ Főszabályként a régebbi erőmű kvótáját lehet az újabb erőműben felhasználni, amivel az AtG-novella az öregebb létesítmények korábbi bezárását ösztönzi. Újabb erőmű termelési kvótáját korábban épült erőműben csak kivételesen (kellően alátámasztott gazdaságossági szempontok alapján), minisztériumi jóváhagyással lehet felhasználni. SELLNER, Dieter: Elektrizitätsmengenübertragung nach § 71b AtG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2007, 44, 49.

mű blokk leállítását 2021-re valószínűsítették). További, lényeges rendelkezései szóltak a törvénymódosításnak a létesítmények rendszeres felülvizsgálatáról (korábban ilyen kötelezettség nem volt), a rendezett leállítás keretszabályozásáról (a részletek meghatározását a törvény a kormányra bízta), a kiegészítő fűtőelemek kezelésének az ártalmatlanításra korlátozásáról (2005 nyara óta ezért nem mehetnek már az atomvonatok a brit és francia regeneráló létesítményekbe¹⁹), a kiegészítő fűtőelemek átmeneti tárolására szolgáló berendezések építésére irányuló kötelezettség előírásáról az üzemeltetők számára, valamint az atomkárok fedezetére szolgáló, kiegészítő biztosíték összegéről, amit tízszeresére (2,5 milliárd euróra) emeltek (az üzemeltetők korlátlan felelőssége csak a súlyos nukleáris balesetekre és a fegyveres konfliktusokra nem terjed ki). A 2002-es novella alapján 2005-ig le is állítottak két erőművet, s a termelési kvóta kimerülésével immár újabb létesítmények kerültek volna sorra 2010-ben és 2011-ben.

2.2. A 2010-es „enyhülés” (a 11. novella)

Ehelyett azonban 2010 októberében a szövetségi törvényhozás – a kormány és a konszernnek közötti újabb megállapodás nyomán – ismét módosította az atomtörvényt, átlagosan mintegy nyolc évvel hosszabbítva meg az 1980 előtt üzembe helyezett hét reaktor, s tizennégyvel a maradék tíz, újabb létesítmény üzemidejét.²⁰ A kormány a novella előterjesztésekor az atomenergiára ún. áthidaló technológiaként tekintett 2010-ben, amelynek az alkalmazása addig szükséges, ameddig megújuló energiahordozókkal megbízható módon nem váltható fel. (Ez, az atomenergia mellett szóló, meglehetősen kétes klímavédelmi érv hazánkban is megjelent egyébként.) Ennek megfelelően a 2002-ben rögzített „maradék termelési kvótákat” ugyan megnövelték, de a bezárás szándékától nem álltak el, s az új létesítmények kivitelezésének a tilalmát továbbra is fenntartották. Ugyanakkor a hatóságokat terhelő (például utólagos biztonsági intézkedések elrendelésére irányuló) kötelezettségek enyhítése, illetőleg bizonyos előírásoknak – jogszabály helyett – a konszernnel kötött megállapodásban való rögzítése révén némileg csökkent a biztonsági követelmények szintje.²¹ Ezek az intézkedések mindössze 3 hónapig voltak hatályban.

¹⁹ Az atomvonatokat érő incidensek, legutóbb 2011 telén német tüntetők tiltakozása, a tárolásra előkészített német hulladék „hazafelé” vezető útján, azaz Franciaországból a németországi Gorleben felé (ahol átmeneti tároló üzemel) vezető úton következtek be. A két ország megállapodása szerint 2012-ig minden német atomhulladéknak el kellett hagynia Franciaországot.

²⁰ Szemléletes kifejezés erre a váltásra, a „kiszállás a kiszállásból” (Ausstieg aus dem Ausstieg). –www.focus.de/politik/deutschland/tid-18598/zehn-jahre-atomausstieg-meilenstein-als-zerreissprobe_aid_518339.html (A letöltés időpontja 2013. július 15.); WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m. 216.

²¹ ZIEHM: Das neue Schutzniveau... i. m., 8. Ezzel összefüggésben egyébként az Európa-jognak való megfelelés kérdése is felmerült; Remo KLINGER: Ist vier Mal jetzt Luxemburger Recht? – Drittschutz in der Novelle des Atomgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010/12, 561–562.



2.3. A szigorodó biztonsági elvárások és egyes erőművek bezárása

Időközben persze más, említésre méltó változások is bekövetkeztek az atomerőművekben, amelyek megannyi kérdést vetnek fel. Amellett ugyanis, hogy egyes létesítményeknek letelt az üzemideje (azaz elfogyott a termelési kvótája), ami a jogszabályváltozással reaktiválható, másokat biztonsági okokból állítottak le, nem tudván teljesíteni a szigorú követelményeket.²² Ezeknek termelési kvótája szabadult fel, ami átruházható. Míg a létesítménynek volt egy harmadik csoportja is, amelyiknél eltekintettek a szigorodó előírások érvényesítésétől, mondván, hogy az jelentős terhet róna az üzemeltetőkre, miközben nekik az atomstop miatt a létesítmények rövidtávú bezárására kell készülniük, s ebben a fázisban a szigorítás (vagyis fejlesztések előírása a kötelező leállás előtt) sértené az arányosság követelményét.²³ E körülmények természetszerűleg felerősítették azokat a hangokat, amelyek az atomtörvény módosítását (vagyis az üzemidő meghosszabbítását 2010-ben) minden lehetséges eszközzel el akarták lehetetleníteni, felhasználva erre a szövetségi tanács jogosítványait is.

2.4. Fukushima hatásai – a 13. novella

2011 márciusában aztán – egy 9-es erősségű földrengés és az azt követő cunami; mindaddig elképzelhetetlennek tartott természeti csapás nyomán – bekövetkezett a fukusimai katasztrófa, amelyre tekintettel a német kormány átértékelve az előző koalíciónak az atomenergiával kapcsolatos, 2010-es álláspontját, saját hatáskörben ún. atom-moratóriumot rendelt el. Ennek keretében valamennyi erőművet azonnali biztonsági felülvizsgálatnak vetették alá, s előírták nyolc (köztük a hét legrégebbi) erőmű leszerelését, aminek a megkezdésére az üzemeltetők három hónapos határidőt kaptak. A jogalapját illetően erősen vitatható döntést követően, 2011. június 30-án megszületett az atomtörvény 13. módosítása is, amelynek legfontosabb rendelkezése a meghosszabbítást kimondó, 2010-es rendelkezések visszavonása, s a létesítmények hátralévő üzemidejének újraszabályozása, fokozatos leállításuk előírása (immár konkrét határidőkkel), aminek az utolsó létesítmények esetében 2022 végére be kell fejeződnie.²⁴ (Jelenleg egyébként 9 erőmű áll még a rendszerben.)

A 2011-es döntés ellen 2012 nyarán több alkotmányjogi panasz benyújtására került sor, többek közt kifogásolva, hogy az diszkriminatív, megsértette az üzemeltetők tulajdonhoz való jogát és a foglalkozás szabadságát, vagy, hogy az atommoratóriumot jogszerűtlenül rendelte el a kormány. A négy konzern közül egyébként csak három lépett

²² Az egyik ilyen határozatról épp 2013 elején állapította meg a közigazgatási felsőbíróság, hogy törvényellenes volt. Az ítélet nem jogerős, ellene Hessen tartomány fellebbezett. – Hessen zieht wegen Biblis-Urteil vor Bundesverwaltungsgericht, beck-online.beck.de, becklink 1026149.

²³ GEULEN, Reiner – KLINGER, Remo: Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1118, 1120–1121.

²⁴ SELLNER, Dieter – FELLEBERG, Frank: Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011, 1025–1028.





fel (a negyedik 98%-ban köztulajdonban lévén, az alkotmányjogi panasz lehetősége ki-
zárt;²⁵ ebben egyébként is egy olyan tartomány bír többségi tulajdonnal, amelyik atom-
energia-ellenes), ők beadványuk sikere esetén 15 milliárd eurós kártalanítási igényt sze-
retnének érvényesíteni az állammal szemben.²⁶

2.5. Az atomstop alaptörvényi deklarációjára irányuló törekvések

A törvényhozó nem csak nálunk, hanem Németországban is egyre gyakrabban tárgyal
olyan törvénytervezeteket, amelyek napi politikai kérdéseknek az alaptörvényi szabályo-
zására irányulnak, illetve tilalmazó tényállásként korlátozzák a jogalkotó mozgásterét.
Ezek szem elöl tévesztik, hogy az alaptörvény rendesen az alapja illetve a kerete, de nem
tárgya a politikának. Azt is figyelmen kívül hagyják, hogy a tilalmazó tényállások az
alkotmány rugalmas (a mindenkorai társadalmi értékrenddel szemben semleges) termé-
szetével dogmatikailag nem férnek össze, az ilyen tényállások illetve módosítások leront-
ják az alaptörvény normativitását.²⁷ Az atomstop témaköre is e körbe tartozik immár.

A Szövetségi Alkotmánybíróság a '70-es évek második felétől több ítéletében is meg-
állapította, hogy az akkori alaptörvény rendelkezéseivel az atomenergia békés célú fel-
használása nem ellentétes.²⁸ Ezért annak érdekében, hogy az atomstoptól a német állam
az atomenergia barátainak későbbi hatalomra kerülése esetén ne léphessen vissza, egyes
pártokban 2011 tavaszán felmerült a népszavazás és azzal összefüggésben az alkotmány-
módosítás igénye.²⁹ Az ennek érdekében benyújtott két törvényjavaslat közös eleme,
hogy a Szövetségi Alaptörvénynek a környezetvédelemről szóló, 20a cikkelyéhez kap-
csolta volna az atomenergia felhasználásának tilalmát, a működő létesítmények folyama-
tos (az arányosság elvét is figyelembe vevő) leállítását, illetve az új létesítmények terve-
zésének tilalmát. Mindkét javaslat elakadt, tehát nem sikerült az atomstop „betonozása.”
Azonban a kérdés napirendről való levétele nem vezet újabb pálforduláshoz, hiszen az
atomenergia széleskörű társadalmi elutasítását egyre több politikai erő respektálja.³⁰

²⁵ EnBW verzichtet auf Verfassungsbeschwerde wegen Atomausstiegs, beck-online.beck.de, becklink
1021635.

²⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012. 06. 13., www.faz.net/aktuell/wirtschaft/verfassungsbeschwerde-
gegen-atomausstieg-bundesregierung-trotz-konzernforderungen-11784608.html. (A letöltés időpontja 2013.
július 15.)

²⁷ A magyar Alaptörvényből példaként említhető a szennyező hulladékok elhelyezés céljából való beho-
zatalának a tilalma, vagy a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság előírása a XX. illet-
ve XXI. cikkben. E rendelkezések még európa-jogi aggályokat is felvetnek. FODOR László: Az Alaptörvény
esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog. *Magyar Jog* 2012/11, 641–652.; FODOR László: A GMO
szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai. In CsÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi ta-
nulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 65–75.

²⁸ ENZENSBERGER, Daniel: Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz? *Humboldt Forum Recht* 2013/4,
30., www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/4-2013/index.html (A letöltés időpontja 2013. július 15.)

²⁹ SPD-Landeschef Maas fordert Volksabstimmung zu Atomausstieg, beck-online.beck.de, becklink
1011840.

³⁰ ENZENSBERGER: i. m. 36.





2.6. Új adó a fűtőelemekre

2010-ben a meghosszabbításra tekintettel új szabályozóelemeként került az atomenergia szabályozásába a nukleáris fűtőelemekre kivetett „fogyasztási” adó. Az ebből származó bevétel a megújuló energiák támogatását teszi lehetővé.³¹ Az adó kevésbé kifizetődővé teszi az erőművek további üzemeltetését, s azt az energiavállalatok várakozásai ellenére a 2011-es novella is fenntartotta. E tárgykörben a konszernek a tartományi pénzügyi törvényszékek előtt eljárást kezdeményeztek, de az eljárások első fokon vegyes eredményre vezettek (egyes bíróságok alkotmányosnak, míg mások vitathatónak ítélték az adó bevezetését).³² A döntések ellen a szövetségi pénzügyi bírósághoz benyújtott fellebbezések, illetve a bíróságok által utólagos normakontroll tárgyában a Szövetségi Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványok elbírálása még évekig eltarthat. Ezekben az ügyekben nem csak a szövetségi törvényhozó hatásköre (hogy valóban fogyasztási adóról van-e szó) illetve az adónak a tulajdonjoghoz való viszonya a vita tárgya; az adóteher fenntartásának relevanciája lehet az atomstop tartalmi alkotmányosságának a megítélés szempontjából is (kérdés lehet ugyanis, hogy nem aránytalan tulajdonjog korlátozás-e a bezárás előírása és az adó kivetése egyidejűleg). Az EURATOM előírásaival és más európa-jogi előírásokkal való összeegyeztethetőség kérdése is felmerült, ami tovább bonyolítja a helyzet megítélését.³³

2.7. Az atomstop hatásai Németországon kívül

Végül feltétlenül említést érdemel néhány körülmény, amely miatt a német intézkedések kihatással lehetnek egész Európára, s így hazánkra is:³⁴

- az energiapiacok illetve az ellátó rendszer összekapcsoltsága, amelyből következően a német intézkedéseknek egész Európában (elsősorban Ausztriában és Svájcban) hatásai lehetnek, például az áram árára,
- az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszere további kapcsolatot és egyben hatásmezőt jelent, ami például a szén-dioxid kvóták árának az emelkedését eredményezheti (a német kereslet növekedése miatt),

³¹ WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie... i. m. 216.

³² FG München zweifelt an Brennelementesteuer, beck-online.beck.de, becklink 1016493, Eon und RWE wollen weiter gegen Atomsteuer klagen, beck-online.beck.de, becklink 1018177.

³³ www.kostenlose-urteile.de/FinG-Hamburg_4-K-27011_Finanzgericht-Hamburg-bittet-Bundesverfassungsgericht-um-Ueberpruefung-der-Verfassungsmaessigkeit-des-Kernbrennstoffsteuergesetzes.news15127.htm (A letöltés időpontja 2013. 01. 29.)

³⁴ A Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung tanulmánya: Die Auswirkungen des Atomausstiegs in Deutschland auf Strompreise und Klimaschutz in Deutschland und Europa, Berlin, den 15. 6. 2012, 28–30. www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/20120702-Auswirkungen-Atomausstieg-Gutachten.pdf. (A letöltés időpontja 2013. 01. 10.) Sajnos a tanulmányt utólag hozzáférhetlenné tették, [http://www.diw.de/de/diw_02.c.290428.de/publikationen_veranstaltungen/publikationen/publikationssuche/publikationssuche.html?y\[0\]=2012&y\[1\]=2012&t=Energie%F6konomik&p=%2A&m=%2A&i=&action=nwenden&gsid=diw_02.c.290428.de&id=290428&skip=20](http://www.diw.de/de/diw_02.c.290428.de/publikationen_veranstaltungen/publikationen/publikationssuche/publikationssuche.html?y[0]=2012&y[1]=2012&t=Energie%F6konomik&p=%2A&m=%2A&i=&action=nwenden&gsid=diw_02.c.290428.de&id=290428&skip=20) (A letöltés időpontja 2014. 11. 20.).



- ezek hatására egyes szomszédos országokban (például Csehországban, Szlovákiában) egyre kifizetődőbbé válik az atomenergia fejlesztése,
- az atomerőműveket üzemeltető konszernek közül több is részesedéssel bír egyes magyar energiacégekben, ezeknek érdeke lehet az atomenergia magyarországi szerepének a megőrzése, erősítése.

3. Formai-eljárási problémák

3.1. Szükséges-e a Bundesrat egyetértése az atomtörvény módosításához?

Az atomtörvény újabb módosításai kapcsán felmerült jogi problémák közül a legerőteljesebb szakirodalmi visszhangot annak a kérdésnek a megítélése váltotta ki, hogy vajon a 11. novellát elfogadhatja-e a Bundestag (a szövetségi gyűlés) egyedül, avagy ahhoz a Bundesrat (szövetségi tanács) egyetértő döntése is szükséges. A kérdés nem pusztán elméleti, de politikai jelentősége is volt, hiszen az egyetértési jog gyakorlása adott esetben lehetőséget ad a (gyakran szövetségi szinten ellenzékbe szorult pártok által irányított) tartományoknak, hogy a szövetségi tanácson keresztül blokkolják a döntéshozatalt, illetve az a törvényhozás elhúzódsához vezethet. 2010. 05. 04-ig, azaz a Szövetségi Alkotmánybíróságnak egy másik ügyben, mégpedig a légiközlekedés biztonságáról szóló törvény tárgyában hozott döntéséig, a Bundesrat közreműködési jogosítványa mellett szóló, illetve az annak csorbulását sérelmező álláspontok³⁵ voltak túlsúlyban; az említett döntés óta a helyzet azonban megváltozott, s a probléma megítélése immár távolról sem egyöntetű.³⁶ A 2010-es törvényt

³⁵ Például GASSNER, Hartmut – KENDZIA Jens-Erik: Atomrechtliche Staatshaftung und die Zustimmungspflichtigkeit der 11. AtG-Novelle. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010, 583–587.; Jens-Erik KENDZIA: Die Zustimmungspflichtigkeit von Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke [a továbbiakban: Kendzia (2010a)]. *Die Öffentliche Verwaltung* 2010, 713–720; ugyanezen szerző az alább említett alkotmánybírósági határozat ellenére is kitart álláspontja mellett – KENDZIA, Jens-Erik: Luftsicherheit und Laufzeitverlängerungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011, 1135–1137. E tábort erősítik GEULEN–KLINGER: i. m., 1118–1124., valamint DÄUPER, Olaf – MICHAELIS, Sascha – RINGWALD, Roman: Die Zustimmungspflichtigkeit einer Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken nach Art. 87c GG. *Natur und Recht* 2010, 451–455.

³⁶ A szövetségi tanács részvételét elvető álláspontot képviseli különösen BURGI, Martin: Das Atomrecht, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 563. A 2010-es határozatra tekintet nélkül is ezt az álláspontot képviselte (addig egyedül) PAPIER, Hans-Jürgen: Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1113–1118. Megjegyzendő, hogy e szerző 2002 és 2010 között az egyetemi katedra mellett a szövetségi alkotmánybíróság elnöki tisztét is betöltötte. A harmadik, ide sorolható munka: SCHOLZ, Rupert: Kein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu längeren Laufzeiten der Kernkraftwerke: Das Elfte und das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1385–1390. E közlemény persze még azelőtt született, hogy a 12. novella tervezetbe (az EURATOM irányelv transzpozíciós szabályai mellé) bekerült volna a 11. novella rendelkezéseinek visszavonása. Ezen állásponthoz csatlakozott KOTULLA, Michael: Zustimmungspflicht des Bundesrates für die atomgesetzlich zu regelnde Produktionserhöhung der „Reststrommengen“ und der damit verbundenen Laufzeitverlängerungen von Kernkraftwerken? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1449–1451., illetve DE WITT, Siegfried: Nochmals: Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1467–1469.

végül az egyetértési jog gyakorlása nélkül fogadták el, ami ellen számos tartomány és az ellenzéki pártok is az alkotmánybírósághoz fordultak.³⁷

A szövetségi alaptörvénynek az előző fejezetben már említett, hatásköri rendelkezéseit (melyek kizárólagos szövetségi jogalkotási kompetenciát rögzítenek, s a Szövetségi Tanács egyetértési jogát az atomenergia szabályozásával összefüggésben – ha az tartományi végrehajtást igényel), az alkotmánybíróság érdekes módon mindeddig – noha számos törvényt módosítás kínált volna rá alkalmat – nem értelmezte, s így elemzéséhez csak a hasonló jellegű hatásköri normákhoz kapcsolódó gyakorlat, illetve a szakirodalom hívható segítségül.

A joggyakorlatban³⁸ kikristályosodott, hogy nem feltétlenül szükséges együttdöntés az ilyen eljárásban elfogadott törvények minden egyes módosításához, ellenben az együttdöntési jog gyakorlása indokolt például akkor, ha a törvény érdemben (minőségében) érinti a szövetség és a tartományok közti hatáskörmegosztást a végrehajtás terén. Anélkül, hogy itt a végrehajtó hatalom megosztásának cizellált rendszerét részletezném, rá kell mutatnom arra, hogy a tartományok által végzett végrehajtás alapvetően kétféle lehet: saját jogú és szövetségi felhatalmazás alapján ellátott tevékenység. (Az atomenergia felügyelete körében a szövetségi szintű végrehajtás – a létesítmények helyszíni felügyeletének igénye miatt – nem jöhet szóba.)

Általánosságban elmondható, hogy a szövetségi felhatalmazás alapján történő végrehajtás esetében (ti. ilyen végrehajtás újonnan történő előírása; a tartományi végrehajtásra vonatkozó előírás módosítása; vagy az érvényesítendő anyagi jogi szabályok jelentős megváltoztatása révén) fordul elő, hogy a szövetségi jogalkotó a tartományi hatóságok számára minőségében új feladatot állapít meg, s az együttdöntés ilyenkor szükséges. (Önmagában az, hogy a törvény tartalmazza, például a tartományi hatóság kifejezést, de nem rendelkezik annak felállításáról, vagy, hogy a tartományi hatóságnak a szövetségi eljárásjog alapján kell eljárnia, még nem éri el ezt a szintet. Ha viszont egy a tartományi közigazgatást terhelő feladatról szóló törvény időbeli hatálya korlátozott, s azt utólag meghosszabbítják, szükséges az egyetértés.)³⁹

Az is általános érvényű megállapítás, miszerint az együttdöntési jog beleszólást enged ugyan a szabályozás kialakításába, de nem véd általában a pusztán mennyiségi változtatástól, azaz a végrehajtásnak (újabb és újabb feladatoknak) a tartományokra terhelésétől. Az újabb, releváns gyakorlatból a légügyre vonatkozó (a Szövetségi Alaptörvény 87d cikk alapján elfogadott) törvény már említett értelmezése⁴⁰ emelendő ki 2010-ből, amelynek

³⁷ SELLNER – FELLEBERG: i. m., 1026.

³⁸ Különösen – a társadalombiztosítás, a hadkötelezettség, illetve az eljárásjog szövetségi szintű szabályozásához kapcsolódó – döntések jönnek szóba: BverfGE 37, 361; BverfGE 75, 108; BverfGE 48, 127. – SCHOLZ: i. m., 1387.

³⁹ KOTULLA: i. m., 1452.

⁴⁰ Csak az érdekesség kedvéért: a 2005-ben hatályba lépett törvényt (Luftsicherheitsgesetz, LuftSiG, BGBl. I S. 78) a testület immár kétszer is vizsgálta. A jogszabály ominózus rendelkezéseit, amelyek a légi közlekedés biztonsága érdekében, például az utas lelövését is lehetővé tették volna, a testület az emberi méltóságra, illetve az élethez való jogra tekintettel megsemmisítette. A második vizsgálat tárgya volt a szövetségi tanács eljárásának elmaradása, amelynek során a témánk szempontjából fontos döntés megszületett.

körében az alkotmánybíróság elutasította a szövetségi tanács jogosítványát firtató indítványt, mondván, hogy az adott törvénymódosítás ugyan többletfeladatokat állapított meg, de azok lényegében nem esnek kívül a légiközlekedési törvény által korábban már megállapított feladatok körén. Másképp fogalmazva, az átruházott feladatok ellátását az új szabályok „új tartalma, eltérő jelentősége vagy alkalmazási köre” sem strukturálisan, sem más módon nem nehezítette el; még általánosabban: a feladatok mennyiségének növekedése egy bizonyos szinten túl ugyan minőségi változásba mehet át, de jelen esetben ilyesmiről nincsen szó.⁴¹

Mint a szakirodalom rámutat, a 83c és a 87d cikkek közt az a lényegi hasonlóság, hogy mindkettő eleve szűkre szabja a tartományok mozgásterét – ennyiben releváns a 2010-es határozat az atomtörvény módosításai szempontjából. Lényegi különbség azonban, hogy a légügy esetében az alaptörvény a szövetségi végrehajtás főszabályát rögzíti (ez alól lehet a szövetségi tanács egyetértésével eltérni), míg az atomenergia esetében a kiindulópont az, hogy a végrehajtás tartományi szintű, s a törvénymódosítások legfeljebb a két-féle tartományi végrehajtás kompetenciahatárait, de nem a szövetség és a tartományok közti megosztást módosíthatják. Márpedig, ha a nagyobb strukturális eltérést jelentő esetben nincs szükség a szövetségi tanács közreműködésére, akkor elvben – feltéve, hogy a törvénymódosítások a tartalmuk alapján analógok egymással – a kisebb változtatás sem igényli azt.⁴²

Ezek után a törvénymódosító rendelkezések tartalmát kell röviden megvizsgálunk. Az immár több mint fél évszázadot megélt atomtörvény a legfontosabb közigazgatási hatásköröket – így, például a létesítmények engedélyezését – tartományi hatáskörbe utalja. Ezeket a feladatokat a tartományok a szövetség felhatalmazása alapján gyakorolják (AtG 24. I §).

2002-ben a kormány és az energiakonszernek közötti, az erőművek további üzemeltetésének jövőbeli korlátozásáról szóló megállapodást egy szövetségi törvény, mégpedig „az atomenergia villamos energia termelés céljára való alkalmazásának rendezett befejezéséről szóló” törvény útján valósították meg. E jogszabály érintetlenül hagyta ugyan az AtG hatásköri előírását (a 24. §-t); fentebb már érintett előírásai azonban kizárták az új engedélyek kiadását, szoltak a bezárás feltételeiről (a kvótaszerűen megállapított, ún. maradék energia kontingens előállításának lehetősége és az engedélyben megállapított üzemeltetési jogosítvány megszűnése közti összefüggésről), illetve az energiatermelési kvóta átruházhatóságáról.

A törvénytervezet társadalmi egyeztetése során felmerült a szövetségi tanács bevonásának az igénye, lévén az atomtörvény átfogó, a szabályozási célokat is megváltoztató revíziójáról szó. (Míg ugyanis a korábbi szabályozás az atomenergia mellett foglalt állást, a módosítás eredményeképp 180 fokos irányváltásra került sor, amennyiben az atomenergiával való felhagyás is bekerült a törvényi célok közé.) Végül mégis a Bundesrat jóvá-

⁴¹ Kendzia szerint az atomtörvény újabb novellái esetében már más eredményre juthatunk, szerinte a 2010-es határozat egyszerre szolgáltat pro és kontra érveket, miközben lényeges kérdéseket hagy megválaszolatlanul. KENDZIA: (2011) i. m., 1137.

⁴² BURGI: i. m., 565.



hagyása nélkül hirdették ki a törvényt; elfogadottá vált ugyanis az álláspont, amely szerint a törvénymódosítás a tartományi közigazgatási feladatokat nyilvánvalóan csak csökkenti.⁴³ Ennek különösebb szakirodalmi visszhangja még nem volt, a szakmai diskurzus kiteljesedése a következő módosítás kapcsán figyelhető meg, ami nyilvánvaló összefüggésben van a módosítás változó irányával, illetve az arról szóló politikai viták kieleleződésével (illetve a szövetségi tanácsban a politikai erőviszonyok megváltozásával).

A 2010. 12. 08-án kihirdetett 11. novella (szövetségi közlöny I 1814) az akkor még az ellátórendszerbe csatolt 17 nukleáris létesítmény üzemidejét átlagosan 12 évvel meghosszabbította, a jogalkotói szándék szerint a megújulóenergia-termelési rendszer kiépítésig; összesen mintegy 1,8 GWh-val növelve meg az előállítható villamos energia mennyiségét. E rendelkezések a szövetségi kormány és az újabb szakirodalmi álláspontok szerint nem eredményezték a bezárással járó hatósági felügyeleti tevékenység elnehezülését („reaktíválását”),⁴⁴ hiszen elfogadásukig az érintett létesítmények egyike sem érte el a bezárás fázisát (az időközben végrehajtott bezárások háttérében nem az atomstop, hanem biztonsági problémák voltak). A bezárásokkal járó, jövőbeni felügyeleti intézkedések jellege nem változott (azok nem igényelnek más eszközöket, közigazgatási szakembereket, stb.).⁴⁵ Egy szakértői tanulmány szerint ebben az is szerepet játszott, hogy az üzemidőnek csupán „mérésékelt” meghosszabbítására került sor.⁴⁶

Más nézet szerint a hatósági felügyelet annyiban mégis elnehezült, amennyiben a rövidebb üzemidőre tekintettel, 2002 és 2010 között, a biztonsági előírások terén adott engedmények aligha tarthatók fenn tovább. A szakirodalomban megjelent olyan álláspont is,⁴⁷ amely szerint az üzemidő meghosszabbítása az atomtörvény időbeli hatályának a meghosszabbítását jelentené, s ezért a módosítás csak a Bundesrat egyetértésével lehetséges, amit más szerzők – akikkel egyet kell értenünk – még vitára sem tartanak érdemesnek, hiszen az atomtörvény időbeli hatályát sem eredetileg, sem pedig a módosítás következtében nem korlátozza semmi. Ezen túl az atomstopról szóló rendelkezések (2002) kerültek a konkrét „végrehajtási” határidő meghatározásához, s a termelés korlátozásának a rugalmasabb eszközével éltek, ami nyilvánvalóan egy sajátos, anyagi jogi természetű megoldás, s ennek megfelelően a termelési kvóták kimerítése nem eredményezi az atomtörvény hatályvesztését. Az is kevésbé meggyőző érvelés továbbá, amely szerint az üzemidő meghosszabbítása de facto az engedélyek módosítása lenne, ami viszont tartományi végrehajtási kompetenciába tartozna.⁴⁸ Végül az is érveként jelent meg, hogy az erőművek életkorának növekedése a balesetek kockázatának emelkedését (illetve a fokozottabb állami felelősséget) hozza magával, különösen a nemzetközi terrorizmussal összefüg-

⁴³ PAPIER: i. m., 1113; DÄUPER – MICHAELIS – RINGWALD: i. m., 454.

⁴⁴ Ezt sugalmazza KENDZIA: (2010a) i. m., 715.

⁴⁵ KOTULLA: i. m., 1451.

⁴⁶ A mérsékelt idő alkotmányjogi definiálása ugyanakkor nem történt meg, s mint a szakirodalom rámutat, az alkotmányosság megítélésének tárgya nem is ez, hanem a szabályozás tartalma. –KENDZIA, Jens-Erik: „Moderate Laufzeitverlängerungen” – ein Rechtsbegriff? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1397.

⁴⁷ Például ezt a megközelítést alkalmazzák: GEULEN – KLINGER: i. m., 1118–1124.; KENDZIA: (2010a) i. m., 713–720.

⁴⁸ GEULEN – KLINGER: i. m., 1121.



gésben.⁴⁹ Megint mások szerint ez is pusztá spekuláció azonban, tekintettel arra, hogy az atomenergia felhasználása ab ovo rendkívül magas kockázattal járó tevékenység, amihez a jogalkotó kezdettől fogva a hatósági felügyeleti jogosítványok lehető legszélesebb eszköztárát rendelte.⁵⁰ Amennyiben tehát a kockázat növekszik, az nem a törvénymódosítás következménye. Kétségtelen persze, hogy az erőművek életkora és biztonsági kockázatának növekedése között korreláció van, s a hosszabb üzemidő alighanem több nukleáris hulladékkal is jár. Az ebből fakadó közigazgatási feladatok azonban illeszkednek a korábbi feladatkörökbe.

Az előzővel egyidejűleg kihirdetett 12. módosítás (szövetségi közlöny I 1817) elsősorban a nukleáris létesítmények biztonságának az európai közösségi kereteit megállapító 2009/71 EURATOM tanácsi irányelv⁵¹ átültetését szolgálta. E szabályozás az atomstoppal semmiféle összefüggésben nincsen; a hatósági felügyelet és a felelősség egyes kérdéseiről szól. Tartalmilag nem hozott érdemi változást, ami a hatóságokat terhelné, hiszen eddig sem volt lehetséges például az atomkárokért való felelősség átruházása, illetve eddig is voltak különböző szervezési és személyzeti követelmények, amelyeket ezúttal csak pontosítottak. Az egyedüli rendelkezés, amelyik a felügyeletet érdemben érinti, az a radioaktív hulladék átmeneti tárolásával kapcsolatos, az üzemeltetőt terhelő önellenőrzési kötelezettség megállapítása, ami azonban összességében nyilvánvalóan nem nehezíti, hanem inkább megkönnyíti a hatósági tevékenység ellátását. Az önellenőrzés helyességének hatósági ellenőrzésével járó teendők semmiképp sem haladják meg azt a szintet, amit a légiközlekedés biztonságáról szóló törvénymódosítás kapcsán az alkotmánybíróság vizsgált, s az együttdöntési jog megállapításához elégtelennek talált.⁵²

A 13. módosítás tartalma okafogyottá tette a 11. módosítás elfogadása kapcsán kiéleződött vitát a szövetségi tanács hatásköréről. Ezt a törvényt egyébként már mindkét törvényhozó testület megtárgyalta és széles többséggel el is fogadta.

3.2. Volt-e törvényes alapja a moratórium elrendelésének?

A három hónapos moratórium megítélése viszonylag egyértelmű. Az atomtörvény 19. III §-a csak a konkrét létesítményben felmerülő körülményekre tekintettel (az életet, egészséget illetve az anyagi javakat fenyegető, konkrét veszély elhárítása érdekében) tette ugyanis lehetővé az üzemelés felfüggesztését (a tartományi hatóság számára). Mivel a japán erőművek és a német erőművek működési kockázatai közt nincs semmilyen összefüggés (nem csak okozati kapcsolat nincs, de eltérőek a technológiák, eltérő a cunami

⁴⁹ Uo. 1120.; GASSNER – KENDZIA: i. m., 586.

⁵⁰ BURGI: i. m., 567.

⁵¹ A Tanács 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról

⁵² BURGI: i. m., 568.



kockázata is, stb.⁵³), a japán események aligha tekinthetők a felfüggesztésre okot adó körülménynek.⁵⁴ Ráadásul a kormány ezzel negligálta az alig 3 hónappal korábban hatályba lépett 11. módosítást, vagyis megsértette a hatalommegosztás elvét. A japán események természetesen alapot adhatnak és adnak is az atomenergia kockázatainak az átértékelésére, ez azonban a törvényhozó, és nem a végrehajtó hatalom kompetenciájába esik. Csak a törvényhozó döntheti el, hogy a kockázatok átértékelése alapján (végleges) bezárásra, vagy a biztonsági követelmények fokozására van-e szükség.⁵⁵ E döntésre csak a 13. novella elfogadásával került sor.

3.3. A megfelelő indokolás hiánya – tartalmi megalapozatlanság?

A panaszok arra is kitérnek, hogy a jogalkotó nem értékelte megfelelően a szabályozni kívánt életviszonyok sajátosságait (a baleseti kockázatokat, az ellátásbiztonság kérdéseit), illetve nem tett eleget indokolási kötelezettségének.⁵⁶ Igazat kell azonban adnom annak a szakirodalmi álláspontnak, amelyik szerint az atomenergia kapcsán a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik abban, hogy milyen „tényállításokra” alapozza a döntését, hiszen sohasem tudható előre, hogy bekövetkezik-e egy baleset, hogy a jövőben milyen technikai újítások valósulnak meg, de a környezeti rendszer összefüggései, illetve a hosszú távú hatásfolyamatok emberi megismerésének is számos közismert korlátja van. A törvényhozónak nem csak lehet, hanem kell is kezelnie az ilyen helyzeteket, mégpedig az elővigyázatosság elvének megfelelően.

Ez azt is jelenti, hogy a döntés tartalmi megalapozása során nem kell egyetlen véleményhez ragaszkodnia. Esetünkben az ún. reaktorbiztonsági bizottság jelentése az, amelyikre az üzemeltetők előszeretettel hivatkoznak az atomstoppal szemben, hiszen aszerint a német erőművek – az olyan, objektíve kivédhetetlen kockázatokat leszámítva, mint amit a terrorcselekmények jelentenek – biztonságosak. Ezzel szemben a kormány az általa felállított „biztonságos energiaellátási” etikai bizottság véleményét vette figyelembe, amely szerint az atomenergiának vannak kevésbé kockázatos alternatívái, vagyis az atomstop lehetséges, és ugyanakkor erkölcsileg indokolt is. A kilépés erkölcsi megalapozásához tartozik, hogy az atomenergia békés célú és katonai felhasználásának az elválasztására tett eddigi nemzetközi próbálkozások csak korlátozott sikerrel jártak.⁵⁷

⁵³ A Reaktorsicherheitskommission 2011. májusi jelentéséből a releváns következtetéseket összefoglalja SELLNER – FELLEBERG: i. m.: 1027.

⁵⁴ FRENZ, Walter: *Energieträger zwischen...* i. m., 526.

⁵⁵ EWER–BEHNSEN: i. m., 1182–1183, 1185.

⁵⁶ Érdekességként említem meg, hogy 2013 tavaszán több német tartomány is beadvánnyal fordult a Szövetségi Alkotmánybírósághoz, hogy – például a 13. novella mögött álló indokok részletes megvilágítása révén – megvédje a novellát az energiakonzernekkel szemben. www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Presse/PI/2013/0213/MELUR_130226_Atomausstiegsgesetz.html. (A letöltés időpontja 2013. július 15.)

⁵⁷ Mindkét állásfoglalás elérhető az interneten: www.rskonline.de/downloads/rsk_sn_sicherheitsueberpruefung_20110516_hp.pdf; www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/2011/05/2011-05-30-bericht-ethikkommission.html (A letöltés időpontja 2013. július 15.)





A német alkotmányjogban egyébként nincs formális indokolási kényszer, amit a jogalkotó megsérthetett volna. Ha a döntés megalapozottságát az alkotmánybíróság mégis kifogásolná, annak következménye semmiképpen sem az állam kártalanítási kötelezettsége, hanem legfeljebb a döntés megismétlése lehet.⁵⁸

4. Alapjogi kérdések

A törvényhozónak ráadásul (a baleseti kockázatoktól függetlenül) más szempontokat, érdekeket is mérlegelnie kell, mint amilyen például az élet, az egészség és a környezet. Jóllehet, az atomenergia békés célú felhasználása – ma még – az emberi élet feltételeinek megőrzését nem veszélyezteti, ezek védelme körében az államnak nem csak a jelen, hanem a jövő nemzedékeivel szemben is kötelezettségei vannak (Szövetségi Alaptörvény 20a cikk). Ezek alkotmányi értékek, míg az atomenergia nem az; alkalmazásának „kötelezettsége” az emberi méltóságról rendelkező 1. és a szociális államcél rögzítő 20. cikk (1) bekezdéséből sem vezethető le. Azok alapján az államot kétségtelenül terheli ugyan az emberhez méltó lakhatás és a biztonságos energiaellátás kötelezettsége, de ez nem jelenti egyben az atomenergia választásának a kötelezettségét is. Az alaptörvény energiapolitikai szempontból semleges.⁵⁹ Az atomenergiára vonatkozó alaptörvényi rendelkezés [73. cikk (1) bekezdés] pedig csupán hatásköri norma, amelyre nem lehet az atomenergia melletti érvelést alapozni⁶⁰ (csak érdekességként említem meg, hogy az atomenergiával kapcsolatos állásfoglalás már megjelenik például az osztrák alkotmányban, persze ellentétes előjellel).

Az atomstop és az alapjogok megsértésének a kérdése már az atom-megállapodás kapcsán is felmerült, de az akkor kifejtett álláspontok⁶¹ a 2011-es novellára nem érvényesek maradéktalanul. Ennek oka, például hogy 2002-ben erőteljesebb jogkorlátozásra került sor azzal, hogy határozatlan (tulajdonképpen korlátlan) időre kiadott üzemeltetési engedélyek váltak korlátozottan felhasználhatóvá. A 2013-as atomstop már erre a megváltozott joghelyzetre vonatkozott. Ugyanakkor a szabályozás módja is eltérő, amennyiben immár konkrét üzemidő rögzítésére is sor került. Egy harmadik eltérés a jogpolitikai célokban fedezhető fel: míg 2002-ben az alapjogok vitatható korlátozására került sor, ezért éppen a kompromisszum, a kártalanítási igények elhárítása volt az elsődleges törekvés a törvényi szabályozás kialakításakor.⁶² Ezzel szemben 2011-ben az volt a jogalkotó fő kérdése, hogy vajon az üzemeltetők alapjogai akadályát jelenthetik-e a megvál-

⁵⁸ EKARDT: *Atomausstieg...* i. m., 814–815; EWER–BEHNSEN: i. m., 1040.

⁵⁹ ENZENSBERGER: i. m., 33, 35.

⁶⁰ EKARDT: *Atomausstieg...*, 815.

⁶¹ Ld. például KOCH, Hans-Joachim: *Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums. Neue Juristische Wochenschrift* 2000, 1529; STÜER, Bernhard – LOGES, Sandra: *Ausstieg aus der Atomenergie zum Nulltarif? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000, 9–16, illetve SCHMIDT-PREUSS, Matthias: *Atomausstieg und Eigentum. Neue Juristische Wochenschrift* 2000, 1524–1529.; KÜHNE – BRODOWSKI: i. m., 1458–1463.; WAGNER, Helmut: *Atomkompromiss und Ausstiegsgesetz. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001, 1089–1098.

⁶² WINTER: *Aufstieg und Fall der Kernenergie...* i. m., 244.





tozott kockázat-felfogást érvényesítő atomstopnak. Ezen belül is a legfontosabb szempontnak azt tekintették, hogy az üzemidő rögzítése ne legyen diszkriminatív. A tulajdonkorlátozás kérdése csak mellékesen merült fel, mert a 2002-ben rögzített energiatermelési kvóták felhasználását lehetségesnek tekintették. A foglalkozás szabadságával egyáltalán nem foglalkoztak.⁶³ Mindezek a kérdések, továbbiakkal kiegészülve, immár más megvilágításba kerültek az energiakonszernek által kezdeményezett eljárások miatt.

A 13. novella rendelkezéseivel összefüggésben azt a kérdést kell először megvizsgálni, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmét eredményezik-e. Az engedélyek érvényességének a korlátozása (illetve a bezárás előírása) bizonyosan nem (feltétlen kártalanítást megalapozó) kisajátítás,⁶⁴ hanem inkább a tulajdonjog tartalmát érintő-korlátozó szabályozás (Eigentumsinhaltsbestimmung). A telephelyek, létesítmények feletti jogok gyakorlását (különösen a hasznosítást) korlátozza, hiszen az érintett ingatlanok az engedély hiányában nem használhatók rendeltetés szerűen, illetve megváltozik az érintett ingatlanok rendeltetése. Ugyanakkor maguk az engedélyek (illetve a maradék termelési kvóták is, amelyek ráadásul forgalomképesek), közjogi jellegük ellenére felfoghatók bizonyos értelemben a tulajdonjog tárgyaiként (vagy ha ezt el is vetnénk, akkor a foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogosítványként; ld. a következő gondolatsort). Más szóval, az ezek által megtestesített jogi pozíciókat (a bennük rejlő vagyoni értéket) is védi a tulajdonjog. Ebből kifolyólag az intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük ahhoz, hogy ne minősüljenek alkotmányellenesnek (legyen legitim okuk, valamilyen közérdek; legyenek alkalmasak és szükségesek a cél eléréséhez; az érintetteket ne terheljék túlzott mértékben, vagyis az ő részükről a teljesítés elvárható legyen).⁶⁵

A gazdasági szabadságok közül a foglalkozás szabadsága bír jelentőséggel (amit a természetes személyek mellett a magánjogi jogi személyekre is megfelelően alkalmazni kell; Szövetségi Alaptörvény 12 I. cikk és 19 III. cikk), amennyiben az atomenergetikai létesítmények üzemeltetését a szabályozás a jövőre nézve kizárja. A szakirodalom e tekintetben egyet ért abban, hogy az önálló foglalkozás itt nem az atomenergia előállítása, hanem a villamosenergia-termelés. A 13. novella ennek megfelelően nem korlátozza a foglalkozásválasztás szabadságát, csupán a foglalkozásgyakorlást érinti.⁶⁶ E körben a jogalkotónak széles mozgástere van, hogy ésszerű és okszerű korlátokat érvényesítsen a közjó érdekében. Az atomenergia veszélyeinek az átértékelése és a hiányzó társadalmi támogatottság erre egyaránt megfelelő alap.⁶⁷

⁶³ WALLRABENSTEIN, Astrid: Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs. *Humboldt Forum Recht* 2011/11, 112. www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/publikationen/deckblatt.html&artikelid=253 (A letöltés időpontja 2013. július 15.)

⁶⁴ A 2002-es szabályozás előkészítése során mértékadó szakirodalmi álláspontok jelentek meg a kisajátításként való minősítés mellett; így SCHMIDT-PREUSS: Atomausstieg... i. m., 1524, 1529; WAGNER: Atomkompromiss... i. m., 1089. Mások a tulajdonjog tartalmát érintő rendelkezést láttak benne, mint például STÜER – LOGES: i. m., 14. Mindkét minősítés egyaránt a kártalanítás szükségességét támasztotta alá.

⁶⁵ EWER–BEHNSEN: i. m., 1038; WALLRABENSTEIN: i. m., 116. Utóbbi egyébként a termelési kvóták kérdését (mondván, hogy azok – szemben, például az emissziós kvótákkal – nem testesítenek meg saját teljesítményt) nem a tulajdonjog, hanem kizárólag a gazdasági szabadságok kérdéskörébe utalja.

⁶⁶ EWER–BEHNSEN: i. m., 1036; EKARDT: Atomausstieg... i. m., 819; WALLRABENSTEIN: i. m., 118.

⁶⁷ EWER–BEHNSEN: i. m., 1037.





Az alkotmányjogi panaszok azt is kifogásolják, hogy a 2011-es novella a tulajdonhoz való joggal illetve a gazdasági szabadságjogokkal összefüggésben sérti a bizalomvédelem (illetve állapotvédelem) alkotmányos követelményét. Mint azonban a szakirodalom rámutat, az atomenergia komoly kockázatai miatt kezdettől fogva számítani lehetett a törvényhozói akarat esetleges későbbi megváltozásával. Az atomstop gondolata Németországban már több mint 30 éves,⁶⁸ s erről az ezredfordulón az állam és az érintett vállalatok meg is állapodtak már. A 2010-es, ellentétes előjelű intézkedések idején az ellenzék egyértelművé tette, hogy hatalomra kerülésekor visszalép a 2002-es alapokra.⁶⁹ Az energiakonszernek tehát hosszú ideje tisztában vannak azzal, hogy az atomenergia ideje lassan lejár. Ráadásul a 11. novellával érintett, alig 3 hónapos időszak sem nyújtott lehetőséget arra, hogy az üzemeltetők beruházásokat eszközöljenek, amelyeknek a megtérülésében alappal bízhattak volna.⁷⁰ Más szavakkal: a 2011-es szabályozás alkotmányellenességét a 2010-es intézkedésekre nem lehet alapítani.

Az alapjogok korlátozásának megítélése körében fentiek szerint kiemelt szempont az arányosság. Mint említettem, a 2002-es szabályozás az üzemidőt rugalmasan, termelési kvóták formájában rögzítette (vagyis a bezárások idejét csak becsülni lehetett). Alkotmányjogi szempontból ennek a megoldásnak kiemelkedő a jelentősége, hiszen az atomstop arányosságát erre alapozták. A kvótákat ugyanis úgy állapították meg, hogy legyen felkészülési idő a leállásra, és hogy az egyúttal minden üzemeltető számára biztosítsa a beruházási költségeik megtérülését és a megfelelő profitot is. A jogalkotó lehetővé tette azt is, hogy a bezáró erőművek maradék termelési kvótáit az üzemeltetők átruházzák a továbbműködő erőművek üzemeltetőire (ennek célja az öregebb erőművek bezárásának a meggyorsítása volt). A főszabálytól eltérően még azt is megengedte, hogy a szövetségi környezetvédelmi minisztérium jóváhagyásával (gazdaságossági okokból, eltérve a törvényhozó szándékától, miszerint a régebbi, kevésbé biztonságos erőműveket kell előbb bezárni) az új erőművek kvótáját régebbi erőművek üzemeltetésére fordítsák.⁷¹

2010-ben az üzemidő meghosszabbítására pótlólagos termelési kvóták kiosztása révén került sor; 2011-ben ezeket vonták aztán vissza. Ezen túlmenően az üzemelést határidő-

⁶⁸ Már a 70-es évek végén megmozdult a társadalom; volt építés alatt álló erőmű, amelyiknek a telephelyét 9 hónapig elfoglalták a demonstrálók, de olyan is, amelyiknek az engedélyét – éppen a földrengéseknek való kitettség indokával – sikerrel támadták meg. Az első, viszonylag eredménytelen akciók nyomán a politikai pártok, illetve tartományi kormányok is egyre inkább magukévá tették a gondolatot (például deklarálták, hogy több erőművet nem kívánnak engedélyezni a területükön). WINTER: *Aufstieg und Fall der Kernenergie...* i. m., 213.

⁶⁹ Egyes szerzők felróják továbbá, hogy 2009-ben az energiakonszernek komoly kampányt folytattak, illetve az akkori kormánypártot pénzzel is támogatták a törvényhozás befolyásolása érdekében. EKARDT: *Atomausstieg...* i. m., 817–818.

⁷⁰ EWER–BEHNSEN: i. m., 1039. Ha pedig arról lenne szó – ami a szakirodalomban ugyancsak felmerült – hogy ilyen beruházásokat az energiakonszernek 2002 és 2010 között, a világos jogalkotói akarral szemben eszközöltek, az csakis az ő felelősségük és kockázatuk lehet. WALLRABENSTEIN: i. m., 110.

⁷¹ A törvény és a törvényjavaslat indokolása egyébként nincs összhangban egymással, ami eltérő értelmezésekre vezetett a tekintetben, hogy vajon a jóváhagyás során a minisztériumnak a gazdaságossági szempontok mellett vizsgálnia kell-e például biztonsági szempontokat is. Utóbbit magától értetődőnek tekintik WOLLENTEIT, Ulrich: *Strommengenübertragungen von „jung auf alt“ nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz. Zeitschrift für Umweltrecht* 2008/3, 127–134; míg elveti SELLNER: i. m., 44–49.



höz kötötték, csökkentve ezzel a konszernnek mozgásterét. Egyes (részben a 2002-es szabályok szerint 2010/11-ben egyébként is bezárandó, részben viszont azután is működtethető) létesítmények azonnali bezárásáról döntöttek – az utóbbiak tekintetében némileg más megvilágításban merül fel az intézkedés arányosságának a kérdése.⁷² Az érintett üzemeltetők persze a bezárt 8 létesítmény helyett a továbbműködő erőműveikben felhasználhatják a maradék termelési kvótáikat, illetve egymás közt értékesíthetik azokat, nem szólva arról, hogy a legöregebb erőművekről voltak érintettek, amelyekben a biztonsági szempont is nagyobb súllyal esik a latba.⁷³

Az intézkedések arányosságának szempontja az is, hogy alkalmasak-e a kívánt célkitűzés elérésére. A német intézkedéseket bíráló, magyar szakirodalomban is megjelent az az álláspont, hogy nem, például mert a kívánt biztonság ezen a módon nem szavatolható (mivel a német államhatár közelében 22 külföldi atomreaktor üzemel tovább).⁷⁴ A deklarált törvényi cél azonban elsősorban az atomerőművek rendezett bezárása (illetve amellett természetesen a kockázatok csökkentése), s erre a törvényben előirányzott intézkedések kétség kívül alkalmasak.

Az arányosság biztosításának további módja lenne, ha az érintettek kártalanítást kapnának. Egyetérthetünk azonban azzal az állásponttal,⁷⁵ miszerint – noha az engedélyek végérvényes megvonásánál aligha lehet erőteljesebben korlátozni a tulajdonjog gyakorlását – ebben az ágazatban eleve nem lehetett örökérvényű jogokról beszélni. A tevékenység jellegéből, kockázataiból, az egyes jogterületek újraszabályozására nyíló, széles törvényhozói mozgástérből egyaránt ez következik (ld. még a bizalomvédelem kapcsán elmondottakat). A kártalanítás tehát nem feltétlenül szükséges az intézkedések arányosságához.⁷⁶

További kérdés, hogy a 13. novella (az alaptörvény 3. cikkével ellentétesen) nem diszkriminatív-e, amennyiben egymással csaknem megegyező életkorú és technológiájú blokkokat eltérő kategóriába sorolt (mikor bezárásuk időpontját eltérően állapította meg). Kétségtelen tény, hogy a törvényjavaslat indokolása nem ad részletes iránymutatást a különböző kategóriák felállításának a szempontjaira, de ez önmagában még nem jelenti a döntés önkényességét. Ráadásul a különbségtétel az üzemeltetők személyére csak kis mértékben hat ki, amennyiben az érintett blokkok részben ugyanazon üzemeltetőkhez tartoznak.⁷⁷ A szakirodalom e kérdésben a legkevésbé határozott egyébként; egyes szerzők elképzelhetőnek tartják, hogy a 13. novella alkotmányellenességét ezen az alapon

⁷² Figyelemmel arra is, hogy fennmaradó termelési kvótáik értékesíthetőségét semmi nem garantálja. – SELLNER – FELLEBERG: i. m., 1029.

⁷³ WALLRABENSTEIN: i. m., 118.

⁷⁴ CSERHÁTI: i. m., 7.

⁷⁵ EWER–BEHNSEN: i. m., 1038.

⁷⁶ Meghatározó jelentőségű ítélet ebből a szempontból az, amelyikben a kavicsbányászat újraszabályozását, illetve az ingatlantulajdonosok bányászati jogának a megvonását kártalanítás nélkül is alkotmányosnak találta a Szövetségi Alkotmánybíróság. FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat-DE ÁJK, 2006, 88.; KOCH: *Der Atomausstieg...* i. m., 1533.

⁷⁷ EWER–BEHNSEN: i. m., 1040.



állapítja majd meg az alkotmánybíróság.⁷⁸ Az igenlő válasz következménye persze ez esetben sem a kárigények megalapozottsága, hanem legfeljebb újbóli döntéshozatal előírása lehet.⁷⁹

Az elbírálás alatt álló alkotmányjogi panaszok felvetik azt is, hogy a 13. novella – a Szövetségi Alaptörvény 19. cikk (1) bekezdését megsértve („Verbot von Einzelfallgesetzen”) – valójában egyedi ügyben született, amennyiben az érintett jogalanyok (a négy konzern) köre igen szűk, és előre meghatározott. Ezen alkotmányi rendelkezés azonban egyáltalán nem alkalmazható a tulajdonjogot érintő rendelkezésekre. Másrészt csak az olyan jogalkotói aktusokkal szemben véd, amelyek valakit a hatályos szabályozás alól önkényesen kiemelnek, és kedvezőtlenebb helyzetbe hoznak. Erről azonban itt szó sincs, hiszen a szabályozás az egész ágazatra kiterjed, minden atomerőműre vonatkozik. (Gondoljunk csak a Paksi Atomerőműre – mivel egyedüli létesítményről van szó, ne lehetne az atomenergiáról törvényt alkotni?) A hátrányos kezelés fennállása sem egyértelmű, amennyiben például az üzemelési idő pontosítása az üzemeltetők érdekét (illetve a jogbiztonságot) is szolgálja.⁸⁰

5. Értékelés magyar szemmel

Mivel a hazai kommunikáció meglehetősen egyoldalú a német atomstoppal kapcsolatban, röviden összefoglaltam annak jogilag releváns tényeit. Ezt követően az alkotmányjogi kérdésekkel foglalkoztam. A szakirodalom áttekintése azt mutatja, hogy a 2011-es szabályozás alkotmányosságát mellett a szerzők meglehetősen egységesen foglalnak állást. Ezzel szemben, az atomkonzernek oldalán nem rajzolódik ki egy jól felépített, védhető álláspont. Mindenesetre azzal, hogy 2010-ben az állam engedményeket nyújtott az érintett vállalatoknak, majd alig néhány hónap múlva – megfelelően kidolgozott indokolás nélkül – visszalépett azoktól, kétség kívül nehéz helyzetbe hozta magát. A vállalatok ugyanis a jogaik védelmében immár minden lehetséges eszközt megragadnak a különböző bírói fórumok előtt (az említett eljárásokon kívül, például a svéd állami tulajdonú Vattenfall a Világbank mellett működő, az államok és a befektetők közötti jogviták eldöntésére létrehozott nemzetközi választottbírószághoz fordult).⁸¹

A bemutatott jogi problémák közül a szövetségi tanács egyetértési jogának a kérdése hazánkban természetesen nem merül fel. Mégsem érdektelen számunkra, hiszen megválaszolásához olyan szempontokat kell, illetve kellett figyelembe venni Németországban, amelyeket az atomenergiáról való döntés (bezárás vagy meghosszabbítás, új blokkok kivitelezése) során Magyarország sem teveszthet szem elől: például, hogy melyek egy-

⁷⁸ WALLRABENSTEIN: i. m., 120.

⁷⁹ EKARDT: Atomausstieg... i. m., 819.

⁸⁰ Uo. 818; WALLRABENSTEIN: i. m., 118.

⁸¹ Vattenfall will Bund wegen Atomausstieg auf Schadensersatz verklagen, beck-online.beck.de, beacklink 1016929.



általán az atomenergia kockázatai a 21. században? Melyek az arról szóló döntés kockázatai? Milyen hosszú távra szól a döntés? Hogyan terheli a felügyeletet ellátó hatóságokat?

Az atom-megállapodással, vagy épp a kártalanítási perekkel, alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos német tapasztalatok hazai hasznosítása az állam és az üzemeltetők viszonyában ugyancsak kevésbé releváns, hiszen míg Németországban a létesítmények többnyire magánvállalatokhoz tartoznak, addig hazánkban az egyetlen erőmű állami tulajdonban van, azt (az MVM csoport tagjaként) állami tulajdonú vállalat üzemelteti. A német vita, abban a különböző alapjogok viszonyának az értékelése, azonban rámutat azokra a feladatokra, amelyek az államot az élet, az egészség illetve a környezet védelmében terhelik. A német példa közvetett bizonyítéka annak, hogy az atomenergia elleni törvényhozói állásfoglalás nem pusztán politikai kérdés, hanem akár levezethető az alkotmányi értékrendből,⁸² például a környezethez való jogból.

A tulajdoni struktúra minden bizonnyal befolyásolja a döntést: Németországban az állam tulajdonosi, szabályozó és ellenőrző feladatai illetve érdekei elválnak egymástól, így könnyebb olyan döntést hozni, ami nyomon követhető, áttekinthető. A társadalmi környezetnek is szerepe van ebben, hiszen egy demokratikus társadalomról van szó, amelyik határozottan artikulálja az atomenergiával kapcsolatos állásfoglalását.

2010-ben (az üzemidő, illetve adott esetben a biztonság terén adott kedvezmények meghosszabbítása révén) a 2002-es szabályozáshoz képest visszalépés történt a környezetvédelemnek a jogszabályokkal elért védelmi szintjében. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében emiatt nálunk ilyen esetben a környezethez való jog csorbulásának, vagyis a tartalmi alkotmányellenességnek az egyik kérdése is felmerülne.⁸³

Végül néhány „jogon kívüli” szempont. Az, hogy a német társadalom elutasítón áll az atomenergiához, legalábbis arra utal, hogy egyáltalán foglalkoztatja az embereket a kérdés. Nálunk ehhez hiányzik a környezeti érzékenység és a teljes körű informálás. Az atomenergiáról való döntés márpedig közügy, ez a fentiek alapján is nyilvánvaló. Elgondolkodtató továbbá az a körülmény, hogy hazánkban egyetlen (a hazai villamos energia termelés 43%-át adó) erőműről és annak bővítéséről van szó, míg Németországban 17 nagyerőmű leszereléséről döntöttek a közelmúltban. A nagyerőműveket számos – többnyire megújuló energiahordozóra alapozott – kiserőmű váltja fel, ami a rendszer decentralizálásához vezet. Ez a körülmény kifejezetten kedvez a hatalom decentralizációjának és a demokráciának, amit a németek meg is neveznek az „energiafordulat” előnyei között.⁸⁴

⁸² EKARDT: *Atomausstieg...* i. m. 817.

⁸³ A visszalépés tilalmára ld. különösen a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot.

⁸⁴ ZOELLNER – SCHWEITZER-RIES – RAU: i. m., 107–119.



V. Kibocsátás-kereskedelem (az EU ETS Németországban)

Az üvegház hatású gázok kibocsátásának a korlátozására irányuló kibocsátás-kereskedelem szabályozása az energetikai valamint az ún. energia-intenzív ipari (termelő) ágazatokat érinti, ezért joggal tekinthető nem csak általában a klímavédelmi szabályozás, hanem a „környezeti energiajog” részének is.

Németországban a kereskedelmi rendszernek nem voltak előzményei, a vonatkozó szabályozás bevezetése mögött tehát – akárcsak Magyarországon – a nemzetközi és az európai kötelezettségek állnak. A német jog vizsgálata ezért nem kecsegtet olyan eredményekkel, mint egy régi, jól bevált modell elemzése, mégis érdekes, hogy hogyan lehet egy alapvetően kontinentális jogrendszerbe, amely a környezetvédelmi szabályozását közigazgatási eszközökre építi, egy alapvetően piacgazdasági jellegű, angolszász vonásoktól sem mentes, komplex szabályozóeszközt bevezetni.

A német szabályozás az EU által szabott határidőknek megfelelően jött létre illetve módosult menet közben, mégpedig minden fázisában úgy, hogy az uniós jogszabályok elvárásain túl a nemzeti alkotmányjognak és a közgazdasági elemzéseken alapuló, költséghatékonysági igényeinek is a lehető legteljesebb mértékben megfeleljen. A nemzeti szabályozás így – az EU ETS többszöri módosítása ellenére is – viszonylagos stabilitást és erős tudományos megalapozottságot mutat, ezért is alkalmas az elemzésre, illetve arra, hogy modellként kezeljük. A rendszer bevezetése szövetségi szintű törvényekkel történt, kemény szakmai viták keretében, amit a bevezetést megelőző és azt közvetlenül követő szakirodalom is tükröz. A létrejött nemzeti joganyag elemzése és értékelése máig népszerű téma Németországban, s a harmadik kereskedési időszak (2013–2020) kezdete, az eddigi tapasztalatok értékelése, illetve a jogviták emelkedő száma és a légiközlekedés bevonásával kapcsolatos (részben nemzetközi jogi) problémák folyamatos aktualitást kölcsönöznek neki.



Az EU, hazánk, illetve több más uniós tagország, köztük Németország szabályozását is vizsgáltam a korábbi kereskedési időszakokban.¹ Ez a fejezet kisebb részben a korábbi kutatások eredményeire is támaszkodik, azok mellett ugyanakkor tekintettel van az uniós szabályozás, s annak megfelelően a tagállami előírások 2013-tól megvalósított, tehát a harmadik kereskedési időszakra vonatkozó, átfogó reformjára, s néhány további módosításra is. A módosítások eredményeképpen utólagosan a szabályozás hatálya alá vont légitöbblekre vonatkozó, sajátos előírások ismertetését ugyanakkor a környezeti energiajog szempontjából kevésbé tartom fontosnak, azokra csak a legszükségesebb mértékben utalok.²

Rövid (az EU szabályozását is figyelembe vevő) módszertani bevezetés, az uniós előírások (újdonásokra koncentráló) felvázolása és kritikája után a német nemzeti szabályozás részletein keresztül mutatom be a rendszer működését. Utóbbi körben először is a 2013 előtt hatályos előírásokat szükséges ismertetni, hiszen csak azok tükrében értelmezhetők azok a novumok, amelyekre a fejezet végén térek rá, immár a hatályos szabályozás kapcsán.

¹ FODOR László: Tagállami implementációs feladatok a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszeréről szóló 87/2003 sz. EK irányelvvel kapcsolatban. In *Környezettudatos energiatermelés és felhasználás*, szerk. Orosz Zoltán, Szabó Valéria, Fazekas István, Debrecen, 2009, DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, 242–248.; FODOR László: A kibocsátási egységekkel való „kereskedelem” szabályai Ausztriában és Magyarországon. In *Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapjára*, szerk. Bobvos Pál, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány, 181–189.; FODOR László: Az osztrák klímavédelmi szabályozás a Kiotói Jegyzőkönyv és az EK kibocsátási kvótaszabályozása tükrében. *Európai Jog* 2009/5, 26–33.; FODOR László: A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXV/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2007, 289–316.; FODOR László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgáltatásban. *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis*, Tom. VII., Debrecen, 2008, 161–200.; FODOR László: A kibocsátási kvótarendszer főbb elemei az osztrák jogban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXVII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2009, 497–520.; FODOR László és Franz-Joseph PEINE: A kibocsátási egységek kereskedelme: Európa-jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004–2012 között. = *Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004–2012. Agrár- és Környezetjog/Journal of Agricultural and Environmental Law* 2013 (14) 3–52. http://epa.oszk.hu/01000/01040/00016/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyezetjog_2013_14_003-052.pdf. (Az e fejezetben felhasznált internetes források letöltési ideje 2014. augusztus 10.)

² Ehhez ajánlható PEGATZKY, Claus – NIXDORF, Benjamin: Aktuelle Entwicklungen beim Emissionshandel für die Luftfahrt. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1395–1399.; SPYRA, Simon – ALBRECHT, Eike: Aktuelle Entwicklungen und Hintergründe der Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem (EU EHS). *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* 2013/5, 225–233.; BARTLIK, Martin: Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem. *Europa-recht* 2011/2, 196–225.; HORVÁTH Szilvia: A légitöbblek bevonása a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe. *Debreceni Jogi Műhely* 2006/2, http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_legi_kozlekedes_bevonasa_a_kozossegi_kibocsatas_kereskedelmi_rendszerbe. (A letöltés időpontja 2012. július 15.)





1. A szabályozás módszertanáról

A széndioxidra, mint üvegházhatást okozó gázra (Ühg) vonatkozó nemzetközi és EU-szabályozás alapvető törekvése a kibocsátások csökkentése. Az üvegházgázok növekvő jelenléte a légkörben ugyanis – a mára uralkodóvá vált tudományos nézetek szerint – hozzájárul a klíma antropogén megváltozásához.³ A csökkentésben olyan eszközök is szerepet kapnak, amelyek a szabályozás rugalmasságát hivatottak biztosítani annak érdekében, hogy a környezeti kihívásra adott válasz ne csak környezeti szempontból legyen megfelelő, hanem gazdaságilag is legyen elfogadható (illetve maga a szabályozás feleljen meg a költséghatékonyság követelményének). A kibocsátásra vonatkozó jogok (kvóták) megállapítása, illetve az azokkal való kereskedés lehetővé tétele ezen eszközök sorába tartozik.⁴

A rendszer elnevezése a szakirodalomban nagy változatosságot mutat. Az eltérő elnevezések részben a jogi szempontból korrekt, de meglehetősen bonyolult megjelölés egyszerűsítését szolgálják. Például a kibocsátási egységek kereskedelme helyett gyakran használatos a kibocsátás-kereskedelem elnevezés, ami egyébként angolszász eredetű. Emellett részben szabályozás-módszertani sajátosságokat emelnek ki, mint például a „levegőkereskedelem”, amely azt a közgazdasági összefüggést tükrözi, miszerint a környezetvédelem gazdasági eszközei a természeti erőforrások árát fiztetik meg a környezethasználókkal; ennek használatától a magam részéről eltekintek. Emellett a kibocsátási kvótarendszer is a módszerre utaló elnevezés, és szintén gyakran találkozunk vele.

A kereskedelmi rendszer (a kereskedelem) sokkal többet jelent, mint egy „áru” értékesítésére vonatkozó feltételek rendszerét, s messze túllép a kereskedelmi jog keretein. Ahhoz ugyanis kifejezetten közjogi szabályok is hozzátartoznak. Az állam (az európai kereskedelmi rendszerben 2012-ig a tagállamok, 2013-tól maga az EU) az üvegházhatású gázt – első sorban szén-dioxidot⁵ – kibocsátó létesítmények számára a kibocsátásra vonatkozó jogosítványok (Ühg egységek) kiosztásával („allokálásával”) meghatározza

³ A magam részéről meg vagyok győződve arról, hogy a klímaváltozás okai körül nemzetközi szinten kialakult vitáknak nem szabad a megkezdődött klímaváltozáshoz való alkalmazkodás elodázásához vezetniük. Azokkal értek egyet, akik szerint a környezetjogból ismert elővigyázatossági elv a fokozottabb emberi felelősség koncepcióját támasztja alá, tehát a válaszoknak a klímaváltozáshoz való emberi hozzájárulás csökkentésére is ki kell terjedniük. Mások helyett is ld. *A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok. A VAHAVA jelentés.* Szerk. Láng István – Csete László – Jolánkai Márton, Szaktudás, Budapest, 2007.

⁴ ENDRES, Alfred – OHL, Cornelia: Der Handel mit Emissionsrechten aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In Hendl, Reinhard – Marburger, Peter – Reinhardt, Michael – Schröder, Meinhard (Hrsg.): *Emissionsszertifikate und Umweltrecht. 19. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 28. bis 30. September 2003*, E. Schmidt, Berlin, 2004, 11–34.; SZÁSZ Tibor: A szennyezési jogok piaca. *Debreceni Szemle*, 2008/4, 442–454.

⁵ Az európai rendszer alapvetően a szén-dioxidra korlátozza a kibocsátás-kereskedelmet, más gázokat (2013-tól) csak csekély mértékben érint a szabályozás. Egy ilyen korlátozás azért nem veszélyezteti a likvid piacot, mert az EU-ban az összes üvegházgáz 80%-a éppen a CO₂. A hatály ilyen korlátozását másik oldalról az indokolja, hogy e gáz mennyisége lineárisan függ a felhasznált tüzelőanyagoktól (azaz könnyen kiszámítható). – GIESBERTS, Ludger – HILF, Juliane: *Handel mit Emissionszertifikaten. Regelungsrahmen für einen künftigen Markt.* Carl Heymanns, Köln, Berlin, Bonn, München, 2002, 20.; HORVÁTH Szilvia: Az emissziókereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban, *Európai Jog* 2006/1, 31.





a kibocsátható gázok (a rendszerbe bevont létesítményeket megillető, teljes) mennyiségét.⁶ A kiosztás lehet ingyenes, illetve ellenérték fejében is sor kerülhet rá. Az egységnyi (egy tonnányi, tehát nem a teljes mennyiség valamilyen arányában meghatározott) kibocsátást lehetővé tévő jogok (innen az egység elnevezés, amely a kvóta szónál jobban kifejezi a szabályozás koncepcióját) átruházhatóak, s így a tényleges kibocsátás helye eltérhet a kiosztásban részesülő létesítmény telephelyétől. Az állam számára ugyanis mindegy, hogy – a globálisan vagy regionálisan meghatározott összes kibocsátható mennyiségen, „buborékon” belül megmaradva⁷ – melyik létesítmény illetve üzem bocsátja ki a gázokat, mivel az üvegházhatás globális jelenség, illetve a szén-dioxid eloszlik a légkörben.

A vállalatok számára viszont nem mindegy, hogy hol, mennyi a kibocsátás lehetséges mértéke, illetve azzal összefüggésben hol szükséges kibocsátás-csökkentő beruházás, hiszen az költséget jelent számukra. Az alkalmazott technológia, az egyes gazdasági ágazatok sajátosságai is szerepet játszanak abban, hogy a kibocsátások csökkentése hol lehetséges költséghatékony módon, illetve hol kerül kevesebbe. A rendszer arra épül, hogy az állam kevesebb jogot oszt ki az adott időszakra jellemző kibocsátások mértékénél, ami miatt a kvóták felértékelődnek (piaci szűkösség), s ezzel egyidejűleg (az egységek magasabb árfolyamához képest) relatíve olcsóbbá válik a kibocsátás csökkentésére tett intézkedés.⁸ A vállalatok közül az fogja csökkenteni a kibocsátásait, amelyik számára az a legkisebb költséggel jár. Az ilyen vállalatnak felesleges kibocsátási joga is keletkezhet, amit azok fognak tőle megvenni, akik számára a csökkentés drágább lenne a jogok piaci áránál. Így összességében a környezetvédelem célkitűzései teljesülnek, miközben a költségei a lehető legkisebbre szoríthatók. Az érintett vállalatok pedig megfelelő egység hiánya esetén választhatnak, hogy beruházással csökkentik kibocsátásaikat, egységeket vásárolnak, vagy esetleg (részben) felhagynak tevékenységükkel.⁹

A kereskedelmi rendszer környezetvédelmi funkciójának betöltése igényli az állam jelenlétét, ami nem csak abban nyilvánul meg, hogy (a tárgyspecifikus joganyag mellett adójogi, versenyjogi, közpénzügyi, stb. téren a jogrendszer egészébe illeszkedést biztosító) jogszabályi keretekre van szükség, illetve hogy a kvótákat az állam osztja el, de azon kívül az állam egyéb funkciókat is betölt. Így például az EU rendszerében az érintett vállalatok bevonása a kibocsátást eredményező létesítmények (üzemek) engedélyezésével történik, az ügyletek (az átruházás) érvényességéhez hatósági nyilvántartásba való bejegyzés szükséges, illetve az állam a kiosztott kvótákkal rendszeresen el is számoltatja a rendszerbe bevont vállalatokat.

⁶ A maximumokat tehát nem az EU valamelyik intézménye írta elő, ez a tagállamok decentralizált hatáskörébe tartozott. Vö. SATTLER, Anja: *Der Handel mit Treibhausgaszertifikaten in der Europäischen Union*. Logos, Berlin, 2004, 53. Más kérdés, hogy a tagállamok erről szóló kiosztási terveit az Európai Bizottsággal jóvá kellett hagyatni, s hogy annak során a Bizottság milyen szoros felügyeletet gyakorolt.

⁷ KNOPP, Lothar – HOFFMANN, Jan: EU-Emissionsrechtehandel und deutsches Treibhausgas-Emissions-handelsgesetz. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2004/5, 203.

⁸ SATTLER: i. m., 40.

⁹ HÖSCH, Ulrich: Zur rechtlichen Beurteilung von Emissionszertifikaten als Instrument der Vorsorge im Umweltrecht. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2001*, Hrsg. Hendler, Reinhard, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001, 131.





A szabályozás tehát nem írható le pusztán a közigazgatás vagy a magánjog hagyományos megoldásainak a segítségével, hiszen valójában ezeknek a megoldásoknak a sajátos ötvözéséről van szó.¹⁰

2. Az emisszió-kereskedelem nemzetközi és Európa-jogi alapjai

Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményéhez (1992) kapcsolódó, közismert, Kiotói Jegyzőkönyv (1997) állapítja meg a vonatkozó nemzetközi szabályokat.¹¹ A jegyzőkönyv szerinti kötelezettségvállalások ugyan csak 2012-ig szóltak, a 2012-es dohai megállapodás alapján azonban (a korábbinál kevesebb, a globális kibocsátások mintegy 15%-éért felelős résztvevővel) 2013-ban elkezdődött a második kiotói kötelezettségvállalási időszak, amely időben teljesen egybeesik az alábbiakban bemutatandó uniós rendszer 3. kereskedési időszakával. A nemzetközi kereskedelem 2008-ban indult el, az Európai Unió azonban az egységes felkészülés érdekében, s mintegy példát mutatva a nemzetközi közösségnek, már 2005-től, a 87/2003/EK irányelvvel¹² bevezette a maga kereskedelmi rendszerét. A nemzetközi és a közösségi szabályozás hatálya és tartalma között a hasonlóságokon túl számos eltérés van, de a két rendszer összekapcsolására az EU külön irányelvet adott ki 101/2004/EK szám alatt¹³. A szabályozás érdemi módosításai közé tartozik a 2008/101/EK irányelv¹⁴, amelynek révén 2012-től immár a légitözlekedésre is kiterjed a kibocsátás-kereskedelem. Az EU Parlamentje és Tanácsa 2009-ben egy hat jogszabályból álló intézkedéscsomagot fogadott el, amelynek célja a klímavédelem fejlesztése, mégpedig a leginkább érintett, energetikai ágazat bevonásával (integráció), ez is érintette az ETS-t. A 2009/29/EK irányelv¹⁵, például átfogó revízió keretében újrachangolta a rendszert, annak nagyobb hatékonysága érdekében.

A kibocsátási egység-kereskedelmi rendszert (angolul EU Emission Trade System, röviden EU ETS) 2005-ben nagy várakozásokkal indították el, s általában ma is az EU legfontosabb klímavédelmi intézkedésének tekintik. Jelentőségét igazolják a 2014 tava-

¹⁰ Az ilyen megoldások valójában a piaci kudarcok kezelésének az eszközei. – HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs, 2005, 89.

¹¹ GERZSENYI Gabriella: Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás. *Európai Jog* 2004/2, 17–21.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról.

¹³ Az európai parlament és a tanács 2004/101/EK irányelve (2004. október 27.) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvnek a Kiotói Jegyzőkönyv projekt-mechanizmusára tekintettel történő módosításáról.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/101/EK irányelve (2008. november 19.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/29/EK irányelve (2009. április 23.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról





szán napvilágot látott bizottsági elképzelések is, amelyek szerint az EU-nak fel kellene adnia a 2007-ben rögzített, hármas célrendszerét (2020-ig 20%-os kibocsátás-csökkentés, a megújuló energiahordozók arányának 20%-ra emelése, 20%-os energia-megtakarítás a hatékonyság növelésével), és a kibocsátás-csökkentésre (amelynek célértéke 40%) kellene koncentrálnia, elsődlegesen az ETS alkalmazásával, továbbfejlesztésével.¹⁶

E rendszer főszereplői (a kiotói mechanizmussal szemben) nem államok, hanem (EU-, illetve EGT-) tagállami vállalkozások. E rendszert is a nemzetközi kötelezettségvállalások (az ún. kiotói célkitűzések) teljesülése érdekében hozták létre, vagyis az üvegházhatású gázok kibocsátásának a (rugalmas, azaz nem pusztán az állam által diktált mértékű, hanem a csökkentési lehetőségektől és a kvóták iránti piaci kereslettől is függő) csökkentésére.¹⁷

A szabályozás alapján az üvegház hatású gáz kibocsátásával járó, meghatározott létesítmények (jelenleg unió-szerte mintegy 12.000 létesítmény) csak külön kibocsátási engedély birtokában üzemeltethetők. Az engedély csak a kibocsátásra jogosít fel, kiadásának feltétele nem (tartalmi) környezetvédelmi kötelezettségek vállalása, hanem, hogy az üzemeltető nyomon tudja követni a kibocsátásait, s azokról évente, hitelesített jelentést tudjon leadni (a Bizottság által – korábban nem kötelező módon, jelenleg a 601/2012/EU rendeletben¹⁸ – meghatározott módon). A kibocsátás konkrét mennyiségét (maximumát) az határozza meg, hogy a létesítmény üzemeltetője mennyi kvótával rendelkezik (egy ilyen jogosultság/egység egy tonna széndioxid kibocsátására jogosít fel). A rendszer központi eleme az Ühg kibocsátási egység, amely egy tonna szén-dioxid (illetve azzal egyenértékű más üvegházgáz) kibocsátására jogosít.

Maga a kibocsátás-kereskedelem az Unió üvegházgáz kibocsátásának csupán 60%-áért felelős tevékenységekre (például üvegyártásra, kerámiatermékek előállítására karton- és papírtermelésre, lakossági és közületi távhőtermelésre, villamosenergia-termelésre, légitökeledésre, stb.) irányul. A kibocsátás-kereskedelmi irányelv 1. sz. melléklete ágazatonként sorolja fel a tevékenységeket, amelyek közül a környezeti energiajog szempontjából az első kategória a legfontosabb, hiszen abba tartoznak az energiatermelés létesítményei, különösen azok a tüzelőberendezések, amelyeknek a bemenő hőteljesítménye meghaladja a 20 MW kapacitást. (A hatályos szabályozás szerint ebből a körből egyedül a veszélyes illetve a települési hulladékokat, valamint egyes megújuló energiahordozókat, például biomasszát égető létesítmények esnek ki.)

¹⁶ COM(2014) 15 final. A Bizottság közleménye a 2020 és 2030 közötti időszak klíma- és energiapolitikai kereteiről, 2014. 01. 22. A német sajtó és szakmai közvélemény a tagállami szinten kötelező, megújuló energia ráta eltörlésének tervében a német energiafordulatot fenyegető veszélyt látják, a 40%-os kibocsátás-csökkentési célt pedig elégtelennek tartják a klímaváltozás megállítására. Úgy vélik, az EU ezzel elveszíti vezető szerepét a nemzetközi klímapolitika alakításában. <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-kommission-eu-gibt-vorreiterrolle-bei-erneuerbaren-energien-auf-1.1863125>; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-kommission-will-ziele-fuer-oeko-strom-und-klimaschutz-abschaffen-a-943595.html>. (A letöltés időpontja 2014. július 15.)

¹⁷ Elemeinek és első eredményeinek áttekintésére ld. HORVÁTH Szilvia: Quo vadis közösségi emisszió-kereskedelem? *Európai Tükör* 2011/4, 97–104.

¹⁸ A Bizottság 601/2012/EU rendelete (2012. június 21.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelő nyomon követéséről és jelentéséről





Jelenleg (2013-tól 2020-ig) már a harmadik kereskedési időszak tart.¹⁹ Ez az időszak már megváltozott szabályozási háttérrel indult, amelynek a legfőbb újdonsága a központosítás. A szabályozás végrehajtásának az uniós szintű központosítása, és általában a rendszer átláthatóbb (kiszámíthatóbb), hatékonyabb működését szolgáló módosítások a negatív tapasztalatokra, illetve a korábbi hibák kiküszöbölésének a szándékára vezethetők vissza. Az első két kereskedési időszakban ugyanis a tagállamok kiosztási szabályozása és gyakorlata nem volt egységes, gyakran diszkriminatívnak bizonyult (s így versenytorzító hatása volt) egyes iparágak tekintetében, illetve az Uniót terhelő nemzetközi kötelezettségvállalások teljesülése sem volt biztosítható. A kis- és középvállalkozások esetében a rendszer adminisztratív terhei aránytalanul nagyok voltak klímapolitikai hozzáadékaikhoz képest.²⁰ Az ingyenes kibocsátás – különösen a villamos energia szektorban – extra profitot eredményezett, mivel a kibocsátási egységek árát (ti. az ingyenesekét is) az érintett vállalatok beépítették az energiatermékek árába.²¹ Túl sok vállalat (illetve ország) tette jogszerűvé kibocsátásait kvótavásárlással a kibocsátás-csökkentés helyett, amit az tett lehetővé, hogy nem alakult ki a kvótapiacra megfelelő szűkösség (Például hazánk a kiotói kötelezettségvállalásoknak megfelelően kvótafelesleggel rendelkezik még ma is, aminek a háttérben nincsenek érdemi kibocsátás-csökkentési erőfeszítések, hanem csupán a rendszerváltás éveiben kiesett termelési kapacitások elmaradó kibocsátásai. Németországban a villamos energia szektor vállalatai ugyancsak felesleggel rendelkeznek, mivel az ország jelentős mértékben fejleszti a megújuló energiahordozókra épülő kapacitásait, ami egyúttal kibocsátás-csökkentéssel jár.)²²

2013-tól (a 2009/29/EK irányelvnek megfelelően) a kibocsátási egységek összmenyiségének (s ezzel a kibocsátási plafonnak) a meghatározását, csakúgy, mint az egységek kiosztását (és nyilvántartását) uniós szinten központosították. Ezzel a kapcsolódó hatáskörök a tagállamoktól átkerültek a Bizottsághoz. A Bizottság egyébként már a második kereskedési időszakban is megpróbált beleszólni a tagállamok döntésébe, és a kiosztható egységek teljes mennyiségének a csökkentéséről határozott, de az Elsőfokú Bíróság több ízben is megsemmisítette döntéseit, a hatáskör túllépése miatt.²³

¹⁹ SCHLÜTER, Wiebke: *Emissionshandel in der dritten Handelsperiode – Die Fortentwicklung des nationalen Emissionshandelsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der ersten beiden Handelsperioden*. Dunker&Humblot, Berlin, 2013, 123–127.

²⁰ Ld. például RODI, Michael: Immissionsschutz durch Emissionshandel – internationale, europäische und nationale Entwicklungen. In Oldiges, Martin (Hrsg.): *Immissionsschutz durch Emissionshandel*, Baden-Baden 2007, 20.; KETTNER, Claudia – KOPPL, Angela – SCHLEICHER, Stefan P. – THENIUS, Gregor: Stringency and distribution in the EU Emissions Trading Scheme: first evidence. *Climate Policy* 2008, 51–53. (számadatokkal).

²¹ Erre ld. a német kibocsátáskereskedelmi hatóság adatait. Umweltbundesamt (UBA): *Weiterentwicklung des Emissionshandels – national und auf EU-Ebene. Texte 03/08*. Desslau-Roßlau, 2008, 9–16. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3444.pdf>. (A letöltés időpontja 2013. július 20.)

²² SCHAFHAUSEN, Franzjosef: Programme und Instrumente der Energie- und Klimapolitik. EEG versus Emissionshandel? *Zeitschrift für neues Energierecht* 2011/5, 477–481.

²³ Ld. a T-183/07 sz. Lengyelország v. Bizottság ügyet, illetve a bizottsági fellebbezés nyomán indult C-504/09 P. sz. ügyben hozott ítéletet (2012. 03. 29.), valamint a T-263/07 sz. Észtország v. Bizottság ügyet és a bizottsági fellebbezés alapján indult, ugyancsak már lezárt, de a Határozatok Tárában még nem közölt C-505/09 P. sz. ügyet (2012. 03. 09.).



Az irányelv módosításával az EU ETS közeledett a szabályozóeszköz eredeti koncepciójához, s a kibocsátást lehetővé tévő jogok (egységek) kiosztott mennyiségei valóban kvótaként értelmezhetők. Ez azt jelenti, hogy meghatározzák a kibocsátható mennyiséget (azaz annak megengedhető legmagasabb szintjét), majd ezt a mennyiséget a kibocsátási jogok meghatározott mennyiségére (kvótákra) osztják fel az egyes létesítmények üzemeltetői (illetve közvetve a tagállamok, s az egyes ágazatok) között. Egy kibocsátás eszerint akkor megengedett, ha a megfelelő mennyiségű kibocsátási jogokkal le van fedve. Az időszak első évére a Bizottság 2010/634/EU határozata²⁴ mintegy 2 mrd kibocsátási egységet irányzott elő. (Németország létesítményei számára a Bizottság – ingyenesen – 1,24 mrd egységet osztott ki a teljes kereskedési időszakra, ami átlagosan mintegy évi 155 millió egységet jelent.)

További pozitívum a 2013-2020. közötti, harmadik kereskedési időszak kibocsátási egységeinek a lineáris csökkentése (évi -1,74%-kal), amely a teljes kibocsátható mennyiség fokozatos csökkentésére irányul (ami 2020-ra végeredményben 21%-ot jelent 2005-höz képest). Az irányelvi szabályozást „kiegészítve” a Bizottság az időszak első éveiből (2014-2016) 900 millió, árverésen értékesítendő egységet átcsoportosított az időszak utolsó két évére, a piaci szűkösség elérése és az egységek árának a növelése érdekében („Set Aside”, ld. a Bizottság 176/2014/EU rendeletét²⁵). Ezzel a tagállamok jelentős pluszbevételhez juthatnak, amit klímavédelemre tudnak fordítani (Németországban, például 2014-ben az eredeti 205 m Ühg egység helyett csupán 127 m egység bocsátható árverésre, és az ország emiatt összesen mintegy 1,9 mrd euró többletbevétellel számol).²⁶ Ez a megoldás egyébként vitatható a jogbiztonság követelménye alapján, de magával az irányelvvvel is ellentétesnek tűnik, hiszen az meghatározza az egységek mennyiségét (9. cikk), és előírja a lineáris csökkentést (ezen túl a szakirodalom további kifogásokat is támasztott vele szemben, amikor a Bizottság ismertette rendeletének tervezetét).²⁷ Ugyanakkor, mivel csupán átmenetileg csökkenti az egységek mennyiségét az egyébként masszívan felesleggel jellemezhető piacon, ellenkező oldalról is éri kritika, amely szerint nem tudja majd elérni a célját.²⁸

Kiemelkedően fontos, a rendszer igazságosságát és egyben hatékonyságát is javító változás még az eddigi ingyenes kiosztásról a kibocsátási egységek ellenérték fejében (árverésen) történő megszerzésére való, folyamatos áttérés (2020-ig, tehát az időszak

²⁴ A Bizottság határozata (2010. október 22.) az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének keretében a 2013. évben kiadható kibocsátási egységek uniós szintű mennyiségének kiigazításáról, valamint a 2010/384/EU határozat hatályon kívül helyezéséről

²⁵ A Bizottság 176/2014/EU rendelete (2014. február 25.) az 1031/2010/EU rendeletnek különösen az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeiből a 2013–2020 közötti időszakban árverés útján értékesítendő mennyiségek meghatározása céljából történő módosításáról

²⁶ Ld. az UBA sajtóközleményét. Nr. 047/14, Berlin, 17.03.2014; illetve SCHLÜTER: i. m., 126.

²⁷ AUBEL-PUMP, Claudia: Zurückhalten von Emissionszertifikaten im Wege des „Set Aside.” *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2012/4, 165-166.; FRENZ, Walter – WIMMERS, Kristina: Aktuelle Entwicklungen im Emissionshandel. *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* 2013/5, 219–221.

²⁸ ZIEHM, Cornelia: Europa-rechtliche Zulässigkeit nationaler CO₂-Emissionsstandards für Energieerzeugungsanlagen. *Zeitschrift für neues Energierecht* 2014/1, 34.



végéig az ingyenes kiosztás aránya a kezdeti 80%-ról 30%-ra csökken, a teljes áttérés 2027-ben következik be). Ennek révén az érintett üzemeltetők immár nem tudják kibocsátásaikat (teljes mértékben) a számukra ingyenesen kiosztott kibocsátási jogokkal lefedni. 2013-tól a villamos energia szektorban már az ellenérték fejében történő kiosztás vált főszabállyá, és a többi ágazat üzemeltetői is csak részben jutnak ingyenesen a szükséges kvótákhoz. Ezen elvtől csak kivételesen tér el az irányelv, ami például azt jelenti, hogy a tagállamok előzetes kérelme alapján, az irányelvben rögzített feltételeknek megfelelő erőművek – a termelés korszerűsítésére irányuló, már megkezdett beruházások esetén – derogáció keretében átmenetileg mégis csak kaphatnak ingyenes kvótákat (2013 és 2016 között), a beruházási költség 15%-ának erejéig. Másrészt vannak olyan ipari ágazatok (a Bizottság 2010/2/EU határozata²⁹ szerint például ilyen az acélgyártás), amelyekben a kvóták költségeire tekintettel a világpiacon versenyhelyzet romolhat, s ezért elképzelhető, hogy a vállalatok áttelepülnek (carbon leakage, szénszivárgás) olyan országokba, amelyekben az EU ETS költségei nem terhelik őket. Ők is kivételezettek (nem csak gazdasági, hanem klímavédelmi okokból is), esetükben nem kerül sor az ingyenesen kiosztott kvóták mennyiségének az évi 1,74%-os csökkentésére.³⁰ Ugyancsak elképzelhető továbbá, hogy egy vállalat önhibájából kerül olyan helyzetbe, amelyben tőle az egységek megvásárlása nem lenne elvárható (vis maior), ilyen esetekben elképzelhető plusz Ühg egységek ingyenes kiosztása. Ingyenes kvótakiosztásból részesül továbbá a szén-dioxid geológiai tárolására irányuló, 12 ún. demonstrációs projekt, végül a távhőellátás, a távhűtés valamint a nagy hatékonyságú, kapcsolt energiatermelés is.

Az egységmennyiségek megállapításának a szabályozását az irányelv a Bizottságra bízta, ennek alapján született meg a 2011/278/EU határozat³¹. (A komitológia-eljárás keretében hozott határozat címzettjei a tagállamok, akiknek azt át kell ültetniük nemzeti jogukba.) Eszerint az ingyenesen kiosztható kvóták megállapítása során háttérbe szorult a „Grandfathering,” vagyis a korábbi kibocsátások figyelembe vétele, s a „Benchmark” lett meghatározó. Ez az egyes, (termelő) ipari ágazatokban elérhető kibocsátásokon (valójában az előző kereskedési időszakban az adott ágazat legjobban teljesítő 10%-a által elért átlagos kibocsátás-csökkentésen) alapuló, ágazatonként megállapított, európai referenciaértékek figyelembe vételével a kibocsátások csökkentésére irányul.³² Az egy

²⁹ A Bizottság határozata (2009. december 24.) a CO₂-kibocsátásáthelyezés kockázatának jelentős mértékben kitett ágazatok és alágazatok listájának a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti meghatározásáról

³⁰ EHRMANN, Marcus: Emissionshandel ab 2013 – Die neuen Zuteilungsregeln gemäß der Zuteilungsverordnung 2020 (ZuV 2020). *Zeitschrift für Immissionschutzrecht und Emissionshandel* 2011/5, 246.; Némileg cinikusnak ható kritikája szerint „... ahol a rendszer hatása fenyeget, az érintetteket mentesítik e hatások alól.” – WEGENER, Bernhard W.: Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6, 287.

³¹ A Bizottság határozata (2011. április 27.) a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról

³² ALTENSCHMIDT, Stefan – THEUER, Andreas – TRAUPE, Jens: Zur Rechtsmäßigkeit von Zuteilungsbenchmarks im EU-Emissionshandel am Beispiel der Stahlindustrie. *Zeitschrift für Immissionschutzrecht und Emissionshandel* 2012/2, 51.



tonnára megállapított referenciaértéket azzal a termékmennyiséggel szorozzák be, amelyet a nemzeti hatóság állapít meg a létesítmény „múltbeli tevékenységi szintjeként.” Ez a bázisidőszakban (2005 és 2008 vagy 2009 és 2010 között) előállított termékmennyiségnek felel meg.

A kiosztás ezzel az előállított termék típusához és mennyiségéhez igazodik (a referenciaérték meghatározása 1 tonna termékre vetítve történik), tehát a fajlagos kibocsátásra irányul (ez azon keresztül szolgálja a fenntartható fejlődés követelményét, hogy a termékmennyiség növekedése esetére kisebb arányú kibocsátásiszint-növelésre ösztönöz), s nem függ az alkalmazott technikától, tüzelőanyagtól, a kibocsátás helyszínétől, a létesítmény korától stb.³³

A Bizottság a referenciaértékek megállapítása során (bár nem teljesen nyomon követhető módon) számolt azzal is, hogy egyes ipari létesítmények nem saját maguk állítják elő, hanem mástól szerzik be a termeléshez szükséges villamos energiát. Az „importált” energiára eső (más létesítményben megvalósuló) kibocsátás figyelembe vétele annak elkerülését szolgálja, hogy a rendszer nagy energiaigényű létesítményeket klímabarátként („CO₂-hatékonyként”) kezeljen.³⁴

A határozatban a Bizottság 21 ágazat 52 tevékenység típusára állapított meg referenciaértékeket, amellyel nem fedte le az ETS hatálya alá tartozó, valamennyi tevékenység-típust. A sajátos szabályozással nem rendelkező tevékenységek (különösen a szénhidrogén-feldolgozás tevékenységei) esetében egy három lépésből álló algoritmus szerint alakul a Benchmark. Ún. „általános tartalék referenciaértékeket” alkalmaznak: mérhető hő esetén hő-referenciaértéket, ha a hő nem mérhető, akkor tüzelőanyag-referenciaértéket alkalmaznak, míg az ún. technológiai kibocsátások esetén vissza kell térni a Grandfatheringhez.³⁵

Ez az egész szabályozás egyik legérzékenyebb pontja, hiszen ha a célértékeket (az érintett ágazatok képviselőinek a kötelező meghallgatása ellenére is) túl magasan határozza meg a Bizottság, akkor az egész kibocsátás-kereskedelem működési elve sérül, mert a vállalatok valójában nem tudnak választani, hogy csökkentik-e a kibocsátásaikat, avagy egységeket vásárolnak-e inkább, hanem csakis az utóbbi utat választhatják, illetve hogy visszafogják a termelésüket. A német acélipar szereplői (tekintettel arra, hogy tevé-

³³ EHRMANN: i. m., 245.

³⁴ Ld, a határozat 7. preambulumbekzdését, illetve annak értelmezésére SPIETH, Wolf Friedrich – HAMER, Martin: Die neuen Zuteilungsregeln für die Industrieanlagen in der dritten Handelsperiode des europäischen Emissionshandels. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011, 921.

³⁵ Ezzel a megoldással kapcsolatos, aktuális jogvitaként említhető a T-614/13. számú semmisségi eljárás, amelyet egy német cég kezdeményezett. Mivel a vállalat Európában egyedüli termelője a montán viasznak, a Bizottság ezen egyediségre tekintettel nem volt hajlandó sajátos kiosztási szabályokat (termék-referencia-értéket) megállapítani az „ágazatra.” Az üzemeltető a tartalék referenciaérték alkalmazása helyett (mondván, hogy a referenciaérték alacsony, s emiatt az ellenérték fejében megszerzendő egységek költsége számára méltánytalanul magas, és gazdaságilag teljesíthetetlen lenne) méltányossági alapon (a vis maior tartalékból) ingyenes kiosztást kért. A kérelmet a német hatóság támogatólag továbbította a Bizottságnak, az azonban elutasító döntést hozott.

kenységüket máris az elérhető legjobb technológiákkal folytatják) ilyen indokkal támadják is a bizottsági rendeletet, szakirodalmi elemzések szerint nem alaptalanul.³⁶

A határozat szerint (szemben a korábbi időszakokkal, amelyben a vállalatoknak kiosztandó egységek mennyiségét létesítményenként állapították meg) az egyes létesítményeket energia- illetve anyagáramok szerint (lehetőleg, de nem feltétlenül a létesítmények tényleges fizikai szerkezetének/határainak megfelelően) „létesítményrészekre” bontják,³⁷ s ezek a fiktív elemek képezik a kiosztás alapját (több anyagáram esetén, például több terméket előállító létesítmény esetén a referenciaértékek alapján kiszámolt mennyiségeket összeadják).

Ezen, általánosnak nevezhető kiosztási szabályokon túlmenően sajátos előírások vonatkoznak az új belépőkre (új létesítményekre), valamint a már működő létesítmények bezárására illetve jelentős kapacitás-változására. Ezek olyan tényállások, amelyek jogkövetkezménye az EU ETS hatálya alá kerülés vagy éppen az alóla való kiesés, illetőleg ühg-egységek ingyenes kiosztása vagy éppen azok csökkentése lehet.

Pozitívan értékelendő ezen túlmenően a kiosztási eljárás harmonizálása (ami például egységes szempontok megállapításával történt); valamint az is, hogy 2013-tól uniós regisztert állítottak fel a kvótákkal való kereskedés adminisztrálására.

A kisvállalatokat érintő kedvezmények közé tartozik, hogy a csekély kibocsátású létesítmények – megfelelő mértékű kibocsátást eredményező, alternatív intézkedések mellett – kivehetők a rendszer hatálya alól. (Az irányelv egyébként korábban szélesebb körben lehetővé tette a tagállamok számára, hogy kivegyenek bizonyos létesítményeket a szabályozás hatálya alól, – Németország 2012-ig ezzel nem élt – vagy épp ellenkezőleg, további létesítményekre illetve gázokra is kiterjesszék annak hatályát.) A tagállamok maguk döntenek arról, hogy élnek-e a lehetőséggel; mint a Bizottság 2013/634/EU végrehajtási határozatából³⁸ kiderül, például Németország – hazánkkal ellentétben – élt is e lehetőséggel. Mindenesetre összességében elmondható, hogy a korábbiakhoz képest a kisebb kibocsátókra kevesebb teher hárul, mint a nagyokra.

³⁶ Ld. a Törvényészék 2012. június 4-én kelt végzését a T-381/11. sz. ügyben, illetve ALTENSCHMIDT – THEUER – TRAUPE: i. m. 58.

³⁷ A számítás alapjául szolgáló üzemegység angol elnevezése *sub-installation*, németül pedig *Zuteilungselement*. Kifejezetten kerülik az *Anlagenteil* megnevezést, ami például az uniós kiosztási határozat magyar nyelvű változatában szerepel („létesítményrész”), mivel egyrészt helytelen (N. B. a magyar szöveg egyébként is számos fordítási hibával jellemezhető), másrészt a környezetjog egyéb szabályainak alkalmazása körében egészen mást értenek alatta. – BRIEM, Sebastian – HOFFMANN, Lars: *Zuteilungsregeln für messbare Wärme in der dritten Handelsperiode. Zeitschrift für Immissionschutzrecht und Emissionshandel* 2013/3, 94.

³⁸ A Bizottság végrehajtási határozata (2013. október 31.) a 406/2009/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti, a 2013–2020-as időszakra vonatkozó éves tagállami kibocsátási jogosultságok kiigazításáról

3. A kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevezetése Németországban

A ETS bevezetésében korábban sokan a német környezetjogra hagyományosan jellemző, rendészeti szabályozás módszereivel csak nehezen összeegyeztethető, uniós kényszerintézkedést láttak. Az EU ETS mint piacgazdasági alapon nyugvó, rugalmassági intézkedés valóban újdonság volt, ugyanakkor a maga bürokratikus jellegével, bonyolultságával, mégsem eredményezett gyökeres, szabályozás-módszertani fordulatot. Az EU ETS viszonylag zökkenőmentesen a német jogrendszer részévé vált. Érdekes, hogy ehhez kapcsolják a klímavédelmi jog vagy környezeti energiajog (Umweltenergierecht) születését is.³⁹

A kereskedés első két időszakában (2005 és 2007, valamint 2008 és 2012 között) a kibocsátási egységek kiosztása alapvetően (mintegy 95%-ban) ingyenesen, a tagállami hatáskörben elfogadott nemzeti kiosztási terv (Nationale Allokationsplan, NAP, magyarul Nkt.) alapján történt. A NAP nem jogszabály, hanem kormányhatározat formájában jelent meg.⁴⁰ Az első időszakra vonatkozó tervet a Bizottság – minthogy az irányelv előírásainak megfelelt – jóváhagyta, mindössze néhány (időközben teljesített) módosítás előírása mellett. Az első kereskedési időszakra a német kormány a kibocsátható Ühgmennyiséget a 2000-2002. közötti referencia időszak értékéből – ami éves átlagban 863 millió tonna CO₂ – és a második kereskedési időszak (egyben a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti első kötelezettségvállalási periódus) célértékéből – ami 844 millió tonna CO₂ – kiindulva állapította meg. A 2005-2007-re vonatkozó 859 millió tonna mennyiség az eddig már elért német kibocsátás-csökkentési eredményeknek és a kiotói célértékeknek a lineáris összekapcsolásából eredt, figyelemmel arra, hogy az országnak az 1990-es szinthez képest 21%-kal kellett a kiotói kötelezettségvállalási időszak végére a kibocsátásait csökkenteni. Az energetikai és az ipari ágazat számára előirányzott éves 499 millió tonna mennyiségből 495 millió tonnának megfelelő kibocsátási egységet az érintettek számára a kiosztási terv szerint ki kellett osztani, míg a maradékból 3 millió tonna az új belépők tartalékát képezte, 1 millió tonnát pedig a vis maior esetekre tartottak fenn.⁴¹

Németország a második Nkt.-t is határidőn belül küldte meg az Európai Bizottságnak. Ez bizonyos korrekciós kérések teljesítését követően lépett hatályba, amelyek a teljes mennyiség csökkentésére, az új létesítményeknek történő kiosztás módjának megváltoztatására, valamint a már működő energetikai létesítmények esetében az ún. Benchmarkrendszerre való átállásra irányultak.⁴² Az Ühg évente kibocsátható teljes mennyiségét 973,6 millió tonna CO₂-egyenértékben állapították meg. Ebből az évente kiosztható ki-

³⁹ KNOPP, Lothar – HOFFMANN, Jan: *Progredientes Europäisierungsphänomen im Umweltrecht*. Nomos, Baden-Baden, 2010, 176.

⁴⁰ SCHWEER, Carl-Stephan – LUDWIG, Bernhard: Der erste nationale Zuteilungsplan für handelbare Emissionszertifikate. *Deutsches Verwaltungsblatt* 2004, 934–939.

⁴¹ PEINE, Franz-Joseph: Neuere Entwicklungen im Emissionshandelsrecht der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2008/3, 103.

⁴² A Szövetségi Képviselőház irományai; Deutscher Bundestag, Drucks. 16/5240, 20.

bocsátási egységek mennyisége ebben a kereskedési időszakban 442,07 millió tonnának felel meg. A mennyiségi adatok meghatározásának az alapja az Nkt. 2-ben felállított ún. makro-terv volt. A szövetségi kormány abból indult ki, hogy a kibocsátás-csökkentési célok meghatározása a kibocsátás-csökkentési kötelezettségnek a különböző ágazatok közötti megfelelő elosztásából adódik. Amennyiben egyes ágazatokra a kibocsátás-kereskedelmi rendszer nem terjed ki – mint amilyen a közlekedés, ipar, kereskedelem, szolgáltatások – illetve nem CO₂-kibocsátásról van szó, a szövetségi kormány által 2005-ben elfogadott klímavédelmi program intézkedései voltak irányadóak. Az Nkt. 2-ben 23 millió tonna mértékű tartalékot képeztek.

Magyar szemmel nézve feltűnően magasán állapították meg az egységek teljes mennyiségét, ami alapvetően a két ország közötti méretbeli és gazdaság-szerkezeti különbségekre vezethető vissza. Egy másik lényeges körülmény, hogy míg Magyarországnak csupán elvben és csupán 6%-kal, addig (az EU 15-ök egyikeként, az uniós teherelosztásnak megfelelően) Németországnak 21%-kal, ténylegesen kellett a kibocsátásait csökkenteni. Németország nem csak az intézkedések, hanem a Bizottsággal való kapcsolattartás, a szabályozás megfelelő határidőben való meghozatala terén is komolyan vette az EU-val szemben fennálló kötelezettségeit (ami a mindig késedelemben szenvedő és az egész rendszerben inkább csak a profitot kereső Magyarországról aligha mondható el).

Az implementációval kapcsolatos (és nem csak Németországban jelentkező) problémák ellenére 2004. 07. 15-én hatályba lépett az üvegház hatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréről szóló német szövetségi törvény (TEHG⁴³), amely a kibocsátás-kereskedelemmel kapcsolatos legfontosabb előírásokat tartalmazta. A TEHG rendelkezéseit (az első nemzeti kiosztási terv alapján) kiegészítette a kiosztás szabályairól szóló törvény (ZuG⁴⁴), valamint egy rendelet (ZuV 2007⁴⁵), a kibocsátási egységeknek a 2005-2007. közötti időszakra történő kiosztásáról.

A ZuV konkretizálta a kibocsátási egységek kiosztásának a szabályait és a kiosztható mennyiségeket, ehhez kapcsolódott még a kibocsátás-kereskedelmi rendszer költségeiről szóló rendelet (EHKostV 2007⁴⁶) is, amely a kiosztási rendelettel egyidejűleg lépett hatályba, s rögzítette a két törvényben szabályozott hatósági eljárások díjait.

Az az üzemeltető, aki a ZuG 2007 hatályba lépésétől számított három héten belül nem nyújtott be kérelmet, – lévén anyagi jogi jogvesztő határidőről szó – elveszítette a kibocsátási egységek (ingyenes) kiosztásához való igényét az első kereskedési időszakra. Azon létesítmények tekintetében, amelyek a szövetségi imisszióvédelmi törvény 4. § (1) bekezdés 3. pontja alapján engedélykötelesek, az ezen engedély kiadására a tartományi

⁴³ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG), 2004. 07. 08., BGBl. I, S. 1578.

⁴⁴ Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 26. 8. 2004, BGBl. I, S. 2211. Attekintésére ld. KOBES, Stefan: Das Zuteilungsgesetz 2007, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2004/10, 1153–1161.

⁴⁵ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, v. 2004. 08. 31., BGBl. I, S. 2255.

⁴⁶ Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zum Zuteilungsgesetz 2007, Emissionshandelskostenverordnung, 2004. 08. 31., BGBl. I, S. 2273.



hatóság bírt hatáskörrel az ún. kibocsátási engedéllyel, a kibocsátások nyomon követésével és az üzemeltetők jelentéstételi kötelezettségével kapcsolatos – hatáskörök gyakorlására is.⁴⁷ Minden egyéb feladatot, mindenek előtt a kibocsátási egységek kiosztását, a Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökség látott el.⁴⁸

A német törvényhozó 2007. 08. 07-én fogadta el a 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozóan a kibocsátáskereskedelem jogi alapjainak a módosításáról szóló törvényt.⁴⁹ Ez a törvény ún. becikkelyező törvény (Artikelgesetz), amelynek négy cikkelye van. Az első cikkely tartalmazta a második kereskedési időszakra az üvegház hatású gázok kibocsátási egységeivel való kereskedelem nemzeti kiosztási tervéről szóló törvényt (ZuG 2012). A második cikkely tartalmazta a kibocsátáskereskedelmi törvény (TEHG) módosítását, a harmadik pedig a kiotói projektalapú mechanizmusokról szóló német törvény módosítását (a 101/2004/EK irányelvnek megfelelően). E normákat egészítette ki a kiosztás részletes szabályait rögzítő, 2007. 08. 13-ai rendelet (ZuV 2012).⁵⁰ A módosítások egyrészt az uniós szintű harmonizáció keretében elfogadott változásokat vezették át, úgymint bizonyos (magas szén-dioxid kibocsátással bíró) létesítményeknek a szabályozás hatálya alá történő bevonását; másrészt pedig a végrehajtás eredményességét javító intézkedéseket tartalmaztak.

Az ún. projekt-mechanizmusokról szóló törvény módosítása abból következett, hogy az együttes végrehajtás (az ún. JI-projektek) tekintetében megszülettek azok a nemzetközi jogi normák, amelyek az ilyen projektek elismerésével kapcsolatos eljárást szabályozzák. Ezen nemzetközi fejleményre reflektált a nemzeti szabályozás. A projektek engedélyezéséhez kapcsolódó eljárási díjak jelentősen csökkentek annak érdekében, hogy Németország, mint befektető ország attraktivitása nőjön. A 2008-2012. közötti időszakra vonatkozó kiosztási rendelet kizárólag technikai előírásokat tartalmazott, amelyek bemutatásától itt eltekintek.

A német szabályozás szerkezete – már amennyire az EU ETS bonyolultsága és a német gazdaságszerkezet összetettsége mellett egyáltalán elképzelhető – viszonylag jól áttekinthető volt. Több szövetségi törvény biztosította a magas szintű szabályozást, és a jogbiztonság követelményét érvényesítette az is, hogy a kiosztásról külön határozatok születtek, amelyek jogorvoslattal megtámadhatók voltak. Mindez a magyar jog nehezen áttekinthető alakulása, a hazai jogszabályok jellemző késedelme, viszonylag nagy száma és túlnyomóan rendeleti szintje, illetőleg az irányelvben előírt kiosztási határozat hiánya és ezzel a jogorvoslathoz való jog csorbulása tükrében példamutatónak tekinthető.⁵¹

⁴⁷ A jelentéseknek az elégtelen (csupán szűrőpróba-szerű) ellenőrzését kifogásolja BECKMANN, Martin A. – FISAHN, Andreas: Probleme des Handels mit Verschmutzungsrechten – eine Bewertung ordnungsrechtlicher und marktgesteuerter Instrumente in der Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6, 302–303.

⁴⁸ Ld. MICHAELIS, Lars Oliver – HOLTWISCH, Christoph: Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie. *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, 2127.

⁴⁹ Erre a törvényre vonatkozó szakirodalmi adatokat ld. például FRENZ, Walter: *Emissionshandelsgesetz*. Springer, Berlin – Heidelberg, 2008²; FRENZ, Walter: Die Zuteilungsregeln für die zweite Emissionshandelsperiode. *Natur und Recht* 2007, 513.

⁵⁰ Zuteilungsverordnung 2012 vom 13. August 2007 (BGBl. I S. 1941)

⁵¹ FODOR – PEINE: i. m., 21–22.





A kibocsátás-kereskedelmi irányelv egyes elemeit ugyanakkor Németország úgy vette át, hogy a gazdaság érdekeit is figyelembe vevő megoldásokat választott, például amikor az eljárások illetve engedélyek összevonásáról döntött⁵² (miközben a magyar üzemeltetőknek minden esetben egy külön kibocsátási engedélyt kell kérelmezniük, s ehhez egy további hatósággal kell kapcsolatba lépniük). Ugyancsak e körben értékelendő, hogy a kettős szabályozás elkerülése érdekében (az első két kereskedési időszakban) kivették a kizárólag megújuló energiahordozót hasznosító erőműveket az ETS hatálya alól. Ez egyébként annyiban vitatható volt, hogy – mivel a megújuló energiákra vonatkozó, nemzeti szabályozás elsődleges eszköze a kötelező átvétel és az ahhoz kapcsolódó, átvételi ár – az érintett létesítmények valójában kettős támogatottságot élveztek. Erre az uniós szabályozás nem adott semmiféle felhatalmazást, de az Európai Bizottság egyszer sem tette kifogás tárgyává.⁵³ (Mivel a megújuló energiahordozókra vonatkozó kivételeket a 2009/29/EK irányelv rögzítette, 2013-tól szűkíteni kellett a TEHG-ben rögzített kivételek körét.)⁵⁴

A ZuG 2007 különbséget tett az általános és az azokkal kombinálható, speciális kiosztási szabályok között. Előbbiek a már működő létesítményekre voltak irányadóak, amelyek esetében a törvény (egy korábbi bázisidőszakot véve alapul) az úgynevezett történeti kibocsátásokból indult ki („Grandfathering”), illetve a kibocsátások 2005 és 2007 közötti alakulását vette figyelembe, és a létesítmények számára nagyobb mértékű kiosztást engedett, amennyiben azok az elérhető legjobb technika (vagyis a BAT, németül a „beste verfügbare Technik”) sztenderdjének megfelelő, speciális kibocsátási szintet tartottak.

A korai teljesítések („Early Action”), a technológiai kibocsátások, a kapcsolt energia-termelést folytató létesítmények, valamint az atomerőmű kiegészítő jelleggel történő igénybe vétele tekintetében voltak irányadóak a speciális kiosztási szabályok. További kivételes szabályok, mint például a vis maior előírások biztosították, hogy a kibocsátási egységekből a vállalatok megközelítőleg az igényeiknek megfelelő mértékben részesülhessenek. Amint a kiosztás folyamata megmutatta: a valóságban ezeknek a kiosztási szabályoknak összesen 58 féle kombinációja volt lehetséges. A törvénynek ez a sokszínűsége végeredményben az összetett német gazdaság- illetve üzemi szerkezetre, valamint a parlamentáris jogalkotási folyamat eredményeire vezethető vissza. Ezek a kiosztás tartalmát és idődimenzióját tekintve egyaránt eltérő követelményeket támasztottak. Összességében, ami a törvény részletes tartalmát illeti, lényegében olyan „technikai” szabályozásról volt szó, amely jogászok számára gyakran nem is érthető.⁵⁵

⁵² Az engedélyek összevonása érdekében az imisszióvédelmi törvényt is módosították, így a létesítménynek az engedélyezési tényállás szempontjából kulcsfontosságú fogalma a két törvény alkalmazási körében azonos. Vö. FRENZ, Walter: Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz und Emissionshandel. Eigenständige Zertifikatszuteilung in Anlagenkomplexen und bei Änderungsgenehmigungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2006/10, 1095–1101.

⁵³ KEMFERT – DIEKMANN: i. m., 445, 449.

⁵⁴ Ennek részleteire ld. OHMS: i. m., 79–80.

⁵⁵ PEINE: i. m., 103-104.





A jogalkotónak a 2008 és 2012 közötti, második kereskedési időszakra is meg kellett állapítania a kibocsátás-kereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó létesítmények kibocsátásának a felső határát, illetve a kibocsátási egységek kiosztásának a szabályait. Ezen túlmenően – az európai jog változásának megfelelően – bővíteni kellett a szabályozás tárgyi hatályát, s az első kereskedési időszak tapasztalatai nyomán tisztázni kellett egyes előírások tartalmát.⁵⁶ Ennek megfelelően a szabályozást megújították.

Az új törvény (ZuG 2012) a korábbi kiosztási szabályozást teljes egészében hatályon kívül helyezte, és a kiosztást minden létesítmény tekintetében újraszabályozta. Nagy jelentőségűek voltak a kiosztásra vonatkozó szabályok, amelyek a 6-13. §-ban (anyag jogi előírások) és a 14-16. §-ban található (eljárásjogi követelmények). A 2008 és 2012 közötti időszakra a kibocsátási egységek kiosztása mind a már létező, mind pedig az új létesítmények üzemeltetői számára ingyenes volt. A nagy újdonság a korábbi szabályozáshoz képest abban állt, hogy a törvény egymástól eltérően kezelte az energetikai létesítményeket, illetve a termelő ipari ágazatok már üzemelő létesítményeit.

Míg az első kereskedési időszakban a már működő létesítmények számára a kiosztás a „történeti” kibocsátások alapján történt, illetve az új létesítmények számára az előállított termék mennyiségére vetített kibocsátási szint jelentette a bázist (Benchmarking),⁵⁷ addig 2008-tól az energetikai létesítmények számára a kiosztás mind az új, mind a már működő létesítmények esetén Benchmark rendszerben történt. Ez a hatékonyabb létesítményeknek kedvezett a régi és kevésbé hatékony létesítményekkel szemben, ami a régi létesítmények felújítására volt hivatott ösztönözni az üzemeltetőket. Azért éppen az energiaágazat tűnt alkalmasnak a Benchmark alkalmazására, mert az ágazaton belül viszonylag homogén a termékek köre. A termelő ipar már működő létesítményei (a TEHG 1. sz. mellékletében a VI-XVIII. kategóriába sorolt tevékenységek) esetében, amelyeket 2003 előtt helyeztek üzembe, a kiosztás a második kereskedési időszakban is Grandfathering alapján történt.

Az energetikai létesítmények tehát a termékük egységnyi mennyiségére megállapított kibocsátás értéke és a bázisidőszak termékmennyiségének az éves átlaga alapján részesültek kiosztásban, amelynek révén a múltbeli kibocsátási értékekhez képest kevesebb egységet kaptak. A bázisidőszakra vonatkozó reprezentatív adatok hiányában (új létesítményeknél) a kiosztás ugyanazon szabályok szerint történt, mint az energetikai ágazatban, és ugyanez volt érvényes abban az esetben is, ha egy létesítmény kapacitásának a bővítésére került sor az érintett időszakban. Amennyiben 2008 és 2012 között egy létesítmény újbóli üzembe helyezésére került sor, akkor annak üzemeltetője Benchmark-rendszerben, de az üzemterhelési tényezővel korrigálva részesült kiosztásban. A létesítmények bezárása esetén pedig főszabályként a kiosztási határozat visszavonására került sor.⁵⁸

⁵⁶ A Német Szövetségi Képviselőház irományai, Drucks. 16/5240, S. 1, 20.

⁵⁷ REBENTISCH, Manfred: Benchmarks als Zuteilungsmaßstab im Emissionshandelsrecht. In Schröder, Meinhard (Hrsg.): *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2007*, Erich Schmidt, Berlin, 2007, 187–208.

⁵⁸ PEINE: i. m., 106–107.





Annak érdekében, hogy a kibocsátási egységek mennyiségét az egyes létesítményekre szabják, szükséges volt az energetikai létesítmények kiosztásának az arányos csökkentése („anteilige Kürzung“), illetve a termelő ipari létesítmények esetében egy ún. teljesítési tényező („Erfüllungsfaktor“) alkalmazása. A szükségszerű csökkentés hátterében a második kereskedési időszakban kiosztható kibocsátási egységek mennyisége (453,1 millió tonna), és a kibocsátáskereskedelembe résztvevő, működő létesítményeknek a kiosztásra vonatkozó igényei közötti különbség állt. (Egyébként az energetikai létesítményeknek alacsonyabb volt, míg az ipariaknak magasabban, s ezzel kedvezőbben alakult a teljesítési faktora).⁵⁹

Az energetikai létesítményeknek kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét úgy számolták ki, hogy a teljes mennyiségből kivonták az ipari létesítmények és a kiserőművek kvótáit, a tartalékokat, illetve a vis maior esetekben eszközölt pótlólagos kiosztás mennyiségét. A kiosztás arányos csökkentése alól kivételt képeztek a 2008 és 2012 között üzembe helyezett új létesítmények; az első kereskedési időszakban megvalósított, korai kibocsátáscsökkentési intézkedéseket igazoló vállalatok; illetve amelyek a magas energiahatékonyságú új létesítményekkel azonos műszaki előírásokat követtek. Az ilyen előírások betartását az üzemeltetőknek bizonyítaniuk kellett a kiosztási eljárás során.

Az energiaágazat nagyobb mértékű megterhelését az Európai Unión kívüli verseny csekélyebb volta igazolta. Egy további érv volt, hogy a kibocsátási egységek árát az energiapiacra át lehet hárítani a fogyasztókra az energiatermékek árán keresztül.⁶⁰

A 2002. 12. 31. előtt üzembe helyezett ipari létesítményeknek történő kiosztás szabályait a törvény 6. §-a rögzítette. Igen hosszú és rendkívül részletes előírásról van szó, amelyben a korábbi szabályozás elvei továbbra is érvényesültek; a bázisidőszakot azonban aktualizálták; a számításokhoz rendszerint a már rendelkezésre álló adatokat vették figyelembe; létezett vis maior szabályozás is, valamint a korai teljesítések honorálása is megmaradt. A 2002. 12. 31. előtt üzembe helyezett energetikai létesítményeknek történő kiosztás szabályait a 7. §; a 2003 és 2007 között üzembe helyezettekét a 8. §; míg az új létesítményeknek történő kiosztást a 9. § szabályozta. A kibocsátási egységek sorsát a létesítmények leállítása esetére a 10. §. rendezte, emellett speciális szabályok vonatkoztak az ún. kohógázra (torokgázra) és a vis maior esetekre (11-12. §). Németországban fentiek szerint a kiosztásnak mind az anyagi, mind az eljárásjogi szabályait ugyanazon törvény (a ZuG) állapította meg.

A német ETS bemutatása során egészen röviden ki kell térnem a szervezeti keretekre is.⁶¹ Németországban a Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökség (Umweltbundesamt, UBA) a kibocsátáskereskedelem felelős nemzeti hatósága, amely már a TEHG hatályba lépése előtt létrehozott egy külön ügyosztályt (az ún. E Ügyosztályt), a szövetségi szintre tartozó valamennyi, a kibocsátáskereskedelemmel kapcsolatos feladat ellátására. A fel-

⁵⁹ BEGEMANN, Arndt – LUSTERMAN, Henning: Emissionshandel: Rechtsfragen zum „zweiten“ Erfüllungsfaktor. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2006/2, 135–140.

⁶⁰ PEINE: i. m., 107.

⁶¹ ADAM, Michael – HENTSCHE, Helmar – KOPP-ASSENMACHER, Stefan: *Handbuch des Emissionshandelsrechts*. Springer, Berlin–Heidelberg, 2005, 23–28.



adatok közül a kiosztás kereskedési időszakonként egyetlen alkalommal jelentkező feladat volt, míg a kibocsátási egységek kiadása (jóváírása), a kibocsátási jelentések vizsgálata, a szankcionálás, a különböző nemzetközi jelentéstételi kötelezettségek teljesítése, vagy a nyilvántartás vezetése újra és újra felmerülő munkát jelentett és jelent ma is.

Az UBA feladatai teljesítése körében kezdettől fogva szolgáltatóként igyekszik fellépni. Ez kifejezésre jut már a szervezeti felépítésben is, amely a TEHG hatálya alá tartozó ágazatokhoz igazodik. A viszonylag nagyszámú (a második kereskedési időszak végére 90, mára mintegy 150) tisztviselő nagyrészt a gazdasági szférából, érdekképviselőktől vagy más hasonló szervezetektől került ide. A kibocsátás-kereskedelem korszerű környezetpolitikai eszközhöz a legújabb információtechnológiai lehetőségeket kiaknázó hatósági ügymenetet kapcsoltak (2006-ban valamennyi német hatóság versenyében az E ügyosztály nyerte el „a legjobb virtuális szervezet” címet. A magyar-német összehasonlítás egyébként e körben is a német rendszer példamutató jellegét erősíti meg, s a magyar közigazgatás deficitjeire mutat rá).⁶²

4. A német szabályozás sajátosságai a 3. kereskedési időszakban (2013–2020.)

Ami a kibocsátási célkitűzések alakulását illeti, feltűnő, hogy Németország az EU által (a 406/2009/EK határozattal) előírt 14%-os arány helyett 2020-ig már 40%-kal kívánja csökkenteni Ühg-kibocsátásait. A hosszabb távra (2050-ig) megcélzott 80%-os arány pedig még ennél is ambiciózusabb elképzeléseket tükröz.⁶³ Természetesen ennek eléréséhez többféle intézkedés együttes alkalmazása szükséges. Németország ezt ugyan elismeri, ugyanakkor az EU-val szemben nem az ETS-t tekinti a szabályozás központi elemének, hanem – az ún. energiapolitikai fordulat (Energiewende) keretében – inkább a megújuló energiahordozók támogatását tartja fontosnak. A kibocsátás-kereskedelem németországi szabályozásának jelentőségét ezzel együtt is aláhúzza a tény, hogy a kereskedelem 3. időszakában az EU mintegy 12.000 érintett létesítményéből közel 2.000 ebben az országban található. A tagállamok közül a legtöbb (ingyenes) kibocsátási egység Németország vállalataira jut, azok száma közel azonos Olaszország és Franciaország megfelelő Ühg egységeinek az összegével.⁶⁴

Az EU ETS működtetésének uniós központosítására tekintettel 2013-tól az összetett nemzeti szabályozás több eleme is teljességgel feleslegessé vált, különösen így volt ez a kiosztás törvényi szintű szabályozása (a ZuG) esetén. A kibocsátás-kereskedelmi tör-

⁶² <http://www.dehst.de>; FODOR – PEINE: i. m., 38–39.

⁶³ SCHLÜTER: i. m., 127.

⁶⁴ A német kibocsátás-kereskedelmi hatóság adatai. Ergebnisse der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Bestandsanlagen für die 3. Handelsperiode 2013-2020, 2014. 04. 22. 3. http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Zuteilungsbericht.pdf?__blob=publicationFile. (A letöltés időpontja 2014. július 18.)

vény (TEHG) azonban módosított formában⁶⁵ – például a nemzeti kiosztási tervekre vonatkozó előírások nélkül – megmaradt, illetve továbbra is fontos eleme a szabályozásnak a kiosztási rendelet (ZuV 2020), amely azonban immár közvetlenül a Bizottság által rögzített szabályok (a 2011/278/EU határozat) végrehajtását szolgálja.

Ha csupán a TEHG szabályait tekintjük is át,⁶⁶ jól látható, hogy (a törvény szerkezetének megváltozásán túlmenően) több lényeges tartalmi módosításra is sor került. Az alábbiakban ezek közül tekintek át néhányat, a törvény szerkezetét követő sorrendben. A fogalmi rendszert érintő, kisebb változások (amelyek jórészt a légiközlekedési ágazat, s ezzel a csaknem 2000 helyhez kötött létesítményen túl mintegy 480 légitársaság,⁶⁷ illetve a kibocsátások további mintegy 4,5%-a bevonásából következnek) után az első, figyelemre méltó újdonság, hogy (tekintettel a kiosztás rendjének a megváltozására) a kibocsátási engedély iránti kérelem és a kiosztás iránti kérelem benyújtása immár nem kapcsolódik egybe. 2013-tól minden új létesítményre külön kibocsátási engedélyt kell kérni, de azok az üzemeltetők, akik már rendelkeznek környezetvédelmi engedéllyel (immissionsschutzrechtliche Genehmigung), választhatnak, hogy azon engedélyük módosítását vagy pedig kibocsátási engedélyt kérnek-e. A hatóságnak öt évente felül kell vizsgálnia az engedélyt, amely az új szabályok szerint, az eljárás eredményének függvényében, módosítható (feltételekkel egészíthető ki), vagy vissza is vonható.

Az üzemeltetők által teljesítendő nyomon követés és jelentéstétel terén is több változás történt. A jelentések határidejét március 1-éről kitolták március 31-ére. Az üzemeltetőknek a kibocsátásaik nyomon követésére nyomon követési tervet kell készíteniük, s a hatósággal elfogadtatniuk minden egyes kereskedési időszakra.

A kibocsátási egységek szabályozásában új elem, hogy a légiközlekedésre egy új típusú egységet vezettek be, amely más ágazatok kibocsátásainak a fedezetéül nem használható fel. Ugyanakkor a légitársaságok felhasználhatják a „normál” Ühg egységeket, tehát ők akár más ágazatok üzemeltetőitől is vásárolhatnak ilyeneket. Ebben több szakértő is jelentős problémát lát, mondván, hogy az egységeknek a légitársaságok általi, esetleges nagyarányú vásárlása felhajthatja az egységek árát, ami növeli a „szénzivárgás,” vagyis egyes vállalatok kitelepülésének a kockázatát. A kitelepülő vállalatok egyrészt eladják másnak a kvótáikat, másrészt az EU határain kívül, esetleg kontrollálatlan kibocsátásokkal növelik az üvegház gázok légköri koncentrációját.⁶⁸

Míg a kereskedési időszak terjedelmét a törvény korábban 5 évben határozta meg, addig az 2013-tól 8 év. Az árverés szabályai teljesen újak, s alapvetően az uniós előírás-

⁶⁵ Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Emissionshandels von 21.7.2011, BGBl. I. 2011, 1475.

⁶⁶ FRENZ, Walter – WIMMERS, Kristina – SEEGER, Nick: Das neue TEHG – Ein Vergleich von neuer und alter Textfassung. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2011/6, 295–302.

⁶⁷ A német kibocsátás-kereskedelmi hatóság 2014. 07. 16-ai adatai. http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Factsheet_EH.pdf?__blob=publicationFile. (A letöltés időpontja 2013. július 25.)

⁶⁸ FRENZ – WIMMERS – SEEGER: i. m., 301.

sokra (különösen a módosított 2003/87/EK irányelvre⁶⁹ és a Bizottság 1031/2010/EU rendeletére⁷⁰) utalnak. A TEHG felhatalmazza a környezetvédelmi minisztériumot arra, hogy kijelölje az árverések lebonyolításáért felelős szervezet. Ehhez az irányelv egyébként előírja a bizottság engedélyét, s hogy a Bizottság feltételeket határozzon meg a nemzeti aukciós platformok felhasználására. Németországban a Bizottság 784/2012/EU rendelete⁷¹ alapján az árverések (csakúgy, ahogyan az egységekkel való, tényleges kereskedés, már az előző kereskedési időszakokban is) a lipcsei energiatőzsdén (Energy Exchange Ag.) zajlanak.

Ami az ingyenes kiosztást illeti, azt továbbra is kérelmezni kell (egy 3 hónappal előbb kitűzött, jogvesztő határidőn belül), amelynek alapján a hatóság ideiglenes jelleggel elkészíti a kiosztási listát (létesítményenként kiszámolja az egységek kiosztandó mennyiségét, s nyilvánosságra hozza azt), az Európai Bizottság értesítése mellett. Ez a dokumentum már csak a hatóság által megalapozottnak talált adatokat tartalmazhat. Ezután következhet a kiosztásról való döntés (határozatok formájában), amit a Bizottság utólag módosíthat. A TEHG 10. §-a a szövetségi kormányt hatalmazza fel az ingyenes kiosztás részletes szabályainak a megállapítására (például arról, hogy milyen termékek kiosztásáról van szó, milyen számítások alapján határozzák meg a mennyiséget, stb.). A légi közlekedésre e téren is sajátos előírások vonatkoznak.

A kiotói rugalmassági mechanizmusok (együttes végrehajtás, tiszta fejlesztési mechanizmus) alapján elismert (kibocsátás-csökkentéseket igazoló) egységeknek az EU ETS szerinti kötelezettségek (különösen a kiosztott és felhasznált egységek visszaadása) teljesítésére való felhasználása (beszámítása) körében a TEHG nagyobb arányú beszámítást tesz lehetővé a régi, mint az új létesítmények esetén. (Előbbiek akár 22%, míg utóbbiak csupán 4,5%, a légitársaságok pedig mindössze 1,5%-ig teljesíthetik ily módon a kötelezettségüket.) Kizárólag 2013 előtt már regisztrált projektek alapján van erre egyébként lehetőség, s a törvény azt is megköti, hogy milyen típusú egységek számolhatók így el.

Egészen új, érdemi elem a szabályozásban a kiskibocsátók kérelemre történő „mentesítése”. A korábbi szabályozás mindössze annyi kedvezményt biztosított a csekély kibocsátású létesítményeknek, hogy esetükben nem alkalmaztak teljesítési tényezőt, tehát kibocsátásaikat kisebb arányban kellett csökkenteniük a közepes illetve nagyobb létesítményeknél. Ez a megoldás azonban nem bizonyult elegendőnek arra a problémára, hogy az ETS tranzakciós költségei őket aránytalanul (nyolcszor) nagyobb mértékben

⁶⁹ Az Európai PARLAMENT és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

⁷⁰ A Bizottság 1031/2010/EU Rendelete 2010. november 12-i az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezéséről, lebonyolításáról és egyéb vonatkozásairól

⁷¹ A Bizottság 784/2012/EU rendelete (2012. augusztus 30.) egy Németország által kijelölt aukciós platformnak az 1031/2010/EU rendelet jegyzékébe történő felvételéről, valamint a rendelet 59. cikke (7) bekezdésének helyesbítéséről

sújtják.⁷² Az új megoldással a létesítmények a szabályozás hatálya alatt maradnak, csak a visszaadási kötelezettség alól mentesülnek (tehát kibocsátásaikat jelenteniük kell, de nem szükséges jogosítványokkal lefedniük).

Az új TEHG szerint egy létesítmény akkor tartozhat ebbe a kategóriába, ha a 2. kereskedési időszakban 25 ezer tonnánál (tehát évi 5 ezer tonnánál) kevesebb volt a kibocsátása, tüzelőberendezésének teljesítménye nem éri el a 35 MW-t, és a Bizottság az irányelv 27. cikke alapján nem emelt kifogást az ellen, hogy a tagállam mentesítse. Mint az uniós szabályozási nívumok kapcsán láthattuk, a mentesítésnek feltétele, hogy az EU ETS-sel egyenértékű intézkedésre kerüljön sor. Az egyenértékűség ebben az esetben nem a kibocsátás-csökkentés mértéke, hanem a mentesítéssel szerzett versenyelőny (költségcsökkenés) kompenzálása tekintetében követelmény, ezért tartalmilag kétféle lehet az intézkedés: kiegyenlítő befizetés (a tényleges kibocsátások alapján, a meg nem vásárolt egységek ellenértékének megfelelő mértékben) a szövetségi klíma-energiaalapba (ahová egyébként a kvótaárverések bevétele is befolyik), vagy kibocsátás-csökkentésre vonatkozó kötelezettség-vállalás. Ez a termékmennyiséghez viszonyított, fajlagos kibocsátásban kifejezve, a 2010-es bázisív kibocsátási adatához képest évi 1,74%-ot kell, hogy eredményezzen. Utóbbinak a nem teljesítése esetén is kiegyenlítő befizetésre kerül sor.

Abban az esetben, ha a kibocsátási szint a 20 ezer tonnát nem érte el, az üzemeltetők adminisztrációs terhei (is) csökkennek: „egyszerűsített jelentést” kell benyújtaniuk, mégpedig a szokásos évenkénti gyakoriság helyett csupán két évente.⁷³ Ez a szabály ugyan csak a kisebb létesítmények költségeit hivatott csökkenteni (de csak egy az előbbinél szűkebb körben). Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy bár a kiskibocsátók kategóriájába a megadott paraméterek szerint elvben a németországi létesítmények közel egyharmada (kb. 700 üzem) tartozik, az előírt határidőn belül mindössze 16 üzemeltető élt a „mentesítés” lehetőségével. Emögött több körülmény sejthető, így például a kötelezettségvállalások túl merev szabályozása (az egyenértékűség túl szigorú értelmezése), a kiegyenlítő befizetés szankciójellege, vagy az Ühg egységek alacsony piaci ára.⁷⁴

Az egyéb (közös, átmeneti, stb.) rendelkezések közül megemlíthető, hogy a TEHG szerint a jogorvoslati kérelmeknek nincs halasztó hatálya a hatóság határozataival szemben. Az uniós szabályoknak megfelelően (ld. az irányelv 16. cikkét) emelkedtek a bírságtételek, például a kvótavisszaadás elmulasztása esetére tonnánként 100 eurót kell fizetni,⁷⁵ de ennek mértéke az európai fogyasztói árindexnek megfelelően évente emelkedik.

⁷² HUTSCH, Justine Karoline: Opt-out Regelung des TEHG. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2012/5, 208-209.

⁷³ FRENZ – WIMMERS – SEEGER: i. m., 299.

⁷⁴ Hutsch: i. m., 210-211.

⁷⁵ A bírságfizetés a visszaadási kötelezettség szankciója, ami akkor is terheli az üzemeltetőt, ha egyébként a határidő lejártakor a hatóság által kezelt számláján rendelkezésre áll a megfelelő mennyiségű egység. A bírság összegét a nemzeti bíróság – az arányosság elvére hivatkozással – nem mérsékelheti. Ld. a C-203/12. sz. előzetes döntéshozatali ügyben 2013. 10. 17-én hozott ítéletet. A svéd vonatkozású ügy a német joggyakorlat szempontjából is releváns, vö. STOCKHAUS, Heidi – ZIMMERMANN, Christian P.: Emissionshandelsrechtliche Sanktionen bei „zu wenig” abzugegebenen Berechtigungen für stationäre Anlagen. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2014/5, 215-218.



Az éves jelentési kötelezettség elmulasztása (ami 2012-ig csak a számla zárolásával volt szankcionálható), vagy az ingyenes kiosztás iránti kérelemben közölt hamis adatok esetén a bírság akár 500.000 euró is lehet. (A légitársaságokra speciális előírások vonatkoznak itt is.) Az új törvényi előírások mellett egyébként a korábbi kereskedési időszakokkal kapcsolatos jogok és kötelezettségek tekintetében továbbra is hatályban vannak a régiek.

Végül, a törvény melléklete érdemel említést, amely immár 8 ágazatban 29 tevékenységkategóriát nevez meg a kereskedelem részeseként.

A másik említett nemzeti jogforrás a kiosztási rendelet (ZuV 2020),⁷⁶ amelynek az elfogadására a TEHG 10. §-a jogosítja fel a szövetségi kormányt, szokatlan módon kötve ahhoz a szövetségi törvényhozás egyetértését. A kiosztás alapvető jogokat érint, ezért kifogással illelhető, hogy törvényi helyett immár csupán rendeleti szintű a szabályozása. A rendelet ugyanakkor közvetlenül egy uniós jogi aktusra támaszkodik, amelyik nem hagyott érdemi mozgásteret a nemzeti jogalkotónak (a szabályozási szint csökkenése tehát nem tekinthető alkotmányellenesnek).⁷⁷ Szabályainak a részletes áttekintését nem tartom szükségesnek, éppen az Európai Bizottság 2011/278/EU határozata által hagyott, csekély tagállami mozgástérre tekintettel.

Mégis említést érdemel például, hogy a rendelet a nemzeti hatóság számára gyorsított ügyintézkést ír elő arra az esetre, ha egy vállalat új létesítmény megvalósítását tervezi. Ez a hazai vállalatok versenyhelyzetének megőrzését szolgálja, hiszen az új belépők egy uniós tartalékból kaphatják meg ingyenes ühg egységeiket, de csak addig, amíg a tartalék ki nem merül.⁷⁸

Ami az UBA, mint nemzeti hatóság feladatait illeti, 2013-tól a kiosztás már bizottsági hatáskörbe tartozik, mint említettem. Lényeges újdonság még, hogy a kibocsátások ellenőrzése körében megszűnt a tartományi hatóságok hatásköre, tehát minden ide tartozó feladatot az UBA lát el.⁷⁹ Ezek közt vannak teljesen új feladatok is.

A létesítmények jelentős kapacitáscsökkenése esetén, például a tagállami hatóság kötelezettsége annak megállapítása, hogy mekkora a csökkenés mértéke, s hogy mennyivel csökken az üzemeltetőknek kiosztandó ühg-mennyiség. A korábbi német szabályozás ilyen esetben az engedélyezett kapacitást vette alapul, 2013-tól a tényleges (korábbi) kibocsátás a kiindulópont. Jelentősnek pedig akkor tekintik a kapacitásbővítést, ha eléri a 10%-ot, vagy ha 50 ezer Ühg egység pótlólagos kiosztására ad alapot.⁸⁰

Végül még egy tartalmi újdonság: a hőtermelő létesítmények üzemeltetői főszabály szerint nem jutnak egységekhez, csak ha olyan létesítménynek adják át a hőt, amelyik

⁷⁶ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 – (Zuteilungsverordnung 2020, „ZuV 2020“) vom 6.9.2011, BGBl 29.9.2011, 1921.

⁷⁷ A Szövetségi Közigazgatási Bíróság 2012. 10. 10-ei ítélete (BVerwG 7 C 8.10) mind az EU ETS bevezetésében (vagyis a vállalatok részvételének előírásában), mind a kiosztásban alapvető jogok korlátozását látta (döntése ugyanakkor még a korábbi szabályokhoz kapcsolódott). Vö. BRIEM – HOFFMANN: i. m., 92-93.

⁷⁸ EHRMANN: i. m., 246.

⁷⁹ HARTMANN, Moritz: Zuteilung, Auktionierung und Transfer von Emissionszertifikaten. Entwicklungsperspektiven des EU-Emissionshandels in Phase III (2013–2020). *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011/5, 248.

⁸⁰ EHRMANN: i. m., 247.





nem tartozik az EU ETS hatálya alá. (Egyébként ugyanis az részesülhet ingyenes kiosztásban, aki a mérhető hőt, mint energiaterméket a termelőtől átveszi, feltéve persze, hogy az EU ETS hatálya alá tartozik a tevékenysége.) A rendelet szabályai azonban ezzel egyenértékűnek tekintik, és (az irányelv 10a cikkének megfelelően) ingyenes kiosztással privilegizálják a hőtermelő létesítményeket, amennyiben az energiát távhő hálózatba táplálják be, s ily módon nem az ipar, hanem a háztartások ellátását szolgálják.⁸¹

5. A szabályozás értékelése

A nemzeti szabályozást nehéz az uniós keretektől függetlenül értékelni. A német szakirodalom hozzáállására jellemző, hogy a német megoldásokkal együtt gyakran az egész klímavédelmi szabályozás koncepcióját kikezdi (például a német megújuló energetikai szabályozás sikerét feltéve vitatják az EU ETS szükségességét), illetve az egyes intézkedések alkalmasságát is vitatják. Ráadásul, a koncepcionális kérdéseken, strukturális problémákon, gyengeségeken túlmenően, ami az elérni kívánt célokat illeti, a hatékonyság megítélése (a reformmal együtt is) egyelőre legalábbis bizonytalan. A szakirodalmi értékelések – illetve a 2009-es reformot illetően a prognózisok – e tekintetben nagyon ellentmondásosak.⁸² Azok alapján előbb az EU ETS, majd kifejezetten a német nemzeti joganyag néhány, problematikus elemére mutatok rá.

1. Annak ellenére, hogy hatékonyságát (pontosabban a kibocsátások csökkentésére gyakorolt hatását) illetően számtalan kétely fogalmazódott már meg, elvi síkon és a gyakorlat tükrében egyaránt, az ETS-t Németországban továbbra is az uniós klímavédelmi szabályozás egyik meghatározó elemének tekintik. A rendszert érő kritikák közül kiemelhető, hogy sem a bevezetésekor, sem ma nem fedti le valamennyi ágazatot (például a háztartási szektort, a mezőgazdaságot, a közlekedés túlnyomó részét), amelyben üvegház-gázok kibocsátása történik.⁸³ Az Európai Bíróság álláspontja szerint egyébként nem sérti az elsődleges jogban (illetve tegyük hozzá, hogy a nemzeti alkotmányjogok leg-

⁸¹ EHRMANN: i. m., 248.

⁸² Néhány, példák alátámasztott szakirodalmi álláspont: WINTER, Gerd: Das Klima ist keine Ware. Eine Zwischenbilanz des Emissionshandelssystems. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6, 297. (E szerző egy komplex eszközrendszer tartana szükségesnek, de elvetné a rugalmassági mechanizmusok alkalmazását.); WEGENER: i. m., 283–288. (Wegener a bizottsági törekvések elismerése mellett a reformot elégtelennek tartja, és az egész, túlzottan bürokratikus rezsim értelmét megkérdőjelezi.); BECKMANN – FISAHN: i. m.: 306. (A szerzők a kvótafelesleg mellett különösen azt tartják abszurdnak, hogy az energiavállalatok az ingyenes kvóták árát is beépítik áraikba, és hogy e fölött az államnak nincs kontrollja.)

⁸³ Közgazdaságtani megközelítésben ezzel a szabályozás szegmentálja a piacokat, de e tudományterület képviselői a túl magas tranzakciós költségeket, illetve a többi klímapolitikai eszközzel való, megfelelő összhang hiányát is kifogásolják. Ld. BÖHRINGER, Christoph – LANGE, Andreas: Der europäische Emissionszertifikatehandel – Bestandsaufnahme und Perspektiven. *Wirtschaftsdienst* 2012 (Sonderheft) 12–16.



többjében is)⁸⁴ rögzített, általános jogelveket, mint amilyen különösen a diszkrimináció tilalma, ha akár egész ágazatok is kimaradnak a rendszerből (ld. a C-127/07 sz. Arcelor Atlantique ügyben hozott ítéletet, EBHT 2008 I-9895), s a hatály kiteljesítése csak ágazatról ágazatra történik. (Jóllehet ugyanis, a vegyipari létesítmények is bocsátanak ki szén-dioxidot, de az a kibocsátás – például az acéliparéhoz képest – kevesebb, másrészt a nagyszámú, kisebb létesítmény bevonása ellehetetlenítené a rendszer fenntartását.)⁸⁵ Mindazonáltal vitathatatlan, hogy a szabályozási koncepció csorbulására vezet, ha az összes kibocsátásnak (tagállamonként kisebb mértékben változó arányban, de összességében) közel a felére nem terjed ki a kereskedelem. Az ugyanis, hogy az ETS hatálya nem terjed ki minden kibocsátóra, megnehezíti a kibocsátási egységek teljes mennyiségének az ökológiai korlátokhoz igazodó, objektív szempontok szerinti meghatározását, illetve egyidejűleg játékeret nyit különböző politikai szempontoknak. Ráadásul a komplex (integratív) szemlélet sem érvényesül, amennyiben a szabályozás egy adott termék életciklusának csak egy részét fedi le (tehát a szabályozás nem csak horizontálisan, hanem vertikálisan is részleges).

Az EU ETS további ágazatokra való kiterjesztésének ugyanakkor különböző akadályai vannak, amelyek közül több sem tűnik az EU által rövidtávon leküzdhetőnek. Ilyen például, hogy számos ágazatban a kibocsátók méretéből következőleg valószínűleg soha nem hozható egymással megfelelő arányba a rendszer adminisztratív költsége és klímavédelmi hozadéka (például a háztartási szektorban, vagy a mezőgazdaságban – leszámítva ez esetben, például a nagyüzemi állattartás létesítményeit). Ez nem pusztán költséghatékonysági kérdés, hanem egyúttal az alapjogokat korlátozó intézkedés arányosságáról is szól. Számos termelő ágazatban jelenthet további akadályt, hogy az EU a nemzetközi klímavédelmi tárgyalások kudarcával párhuzamosan kívánja szigorítani a saját klímapolitikáját, hiszen azzal vállalatok versenyképességét rontja.⁸⁶ Ráadásul azzal sem lehet számolni, hogy az uniós kereskedési modellt átveszi a nemzetközi közösség, az EU ETS ugyanis (mivel a nemzetközi jog szintjén nehezen biztosítható a szükséges kontroll és a hatékony szankcionálás) arra nem is alkalmas.⁸⁷

Az ETS-sel le nem fedett ágazatokban az EU ugyan ún. teherelosztási szabályozást érvényesít (az Európai Parlament és a Tanács 2009/406/EK határozata⁸⁸ révén), annak azonban (bár szintén megjelennek benne a kibocsátási egységek vagy jogosítványok), kevésbé konkrétak a stratégiai keretei, és kevésbé erőteljesek a kötelezettségei. E körben alacsonyabb a kibocsátás-csökkentés költséghatékonysága, de nehezebb a kibocsátások

⁸⁴ Mellékesen jegyzem meg, hogy a diszkrimináció kérdése a nemzeti alkotmányjog szintjén is felvethető, különös tekintettel arra, hogy az irányelv kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára olyan ágazatok bevonását, amelyek az irányelv mellékletében nem szerepelnek. Vö. SCHLÜTER: i. m., 128–136.

⁸⁵ EPINEY, Astrid: Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/5, 239.

⁸⁶ FRENZ, Walter – WIMMERS, Kristina: Emissionshandel: Ausweitung in Europa bei weltweiten Stocken. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2014/ 1, 37–39.

⁸⁷ EPINEY: Zur Entwicklung des Emissionshandels... i. m., 244.

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/406/EK határozata (2009. április 23.) az üvegházhatású gázok kibocsátásának a 2020-ig terjedő időszakra szóló közösségi kötelezettségvállalásoknak megfelelő szintre történő csökkentésére irányuló tagállami törekvésekről

nyomon követése is, s nem is a vállalatok, hanem közvetlenül a tagállamok a kötelezettek, így ennek a szabályozásnak az érvényesíthetősége, eredményessége is kétséges.⁸⁹

A 2009-es reform elfogadásának folyamata jól szemlélteti a szabályozás kompromisszumos jellegét, vagyis a bizottsági tervezetnek az elfogadásig történő változásai inkább jelzik a tagállami nyomásgyakorlás eredményét, mintsem hogy az intézmények a szerződési jog által lehetővé tett vagy a természettudományi szempontból megalapozott védelmi szintet igyekeztek volna biztosítani. E körben említendő, például hogy az árverésre való, teljes körű áttérés határidejét 2020 helyett 2027-ben állapították meg, és hogy az árveréssel való kiosztás alól számos kivételt is biztosít az irányelv (például a szénszivárgás elkerülése érdekében, aminek háttérében aligha érhető tetten a környezetvédelmi célkitűzés és az EKSZ 2. cikkében megfogalmazott fenntartható fejlődés célkitűzésének a figyelembe vétele).⁹⁰

Ugyancsak az ETS-t érintő kifogás lehet, hogy az egyidejűleg az ipari kibocsátási irányelv, vagyis az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszert (IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control) jelenleg szabályozó 2010/75/EU irányelv⁹¹ hatálya alá eső létesítmények esetében megbontja az állami felügyelet alapvetően rendszeti eszközökkel operáló rendszerének egységét. Egyfelől ugyanis az átfedés miatt nem kell minden ipari létesítménynek energiahatékonysági kötelezettségeket vállalnia, másfelől nem szükséges minden kibocsátásra határértékeket megállapítani, holott ezek az IPPC lényegi elemei.⁹²

A 2009-es módosítás után is elmondható, hogy az EU ETS-ben a kibocsátási egységek teljes mennyiségének a meghatározása nem elég szigorú, s hogy a kvóták árának az alakulásában rejlő bizonytalanságok veszélyeztetik a kibocsátás-csökkentési célok elérését. (Míg 2008-ban 30 euró volt egy egység ára a piacon, addig 2013-ra lecsökkent 4-5 euróra, de időközben alakult már kevéssel 2 euró fölött is.) Ha éppen alacsony a kvótaár, akkor a rendszer egyáltalán nem ösztönzi a vállalatokat a kibocsátásaik csökkentésére. (Erre hozható fel példaként Németország, ahol 2013-ban több volt a kibocsátás, – új széntüzelésű erőművek bevonása és a régiók fokozottabb kihasználása miatt – mint 2012-ben, holott egyidejűleg a megújuló energiahordozók aránya minden korábbit meghaladóan elérte a 24,7%-ot.) A fő, koncepcionális probléma persze az, hogy a szabályozásban nem érvényesül a fenntartható fejlődés elve, miszerint a gazdasági növekedés folyamatát mindenképpen el kell választani a kibocsátások szintjének az emelkedésétől. Ezért felmerült az arra való igény, hogy – akár tagállami intézkedésként, az EUMSz 193. cikkében adott felhatalmazás alapján – nemzeti kibocsátási sztenderdeket (határértékeket) rögzítsenek. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint (noha alapvetően rendszeti

⁸⁹ EPINEY, Astrid: Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht. In Ferdinand Kerschner (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*, Manz, Wien, 2014, 14.; SCHLÜTER: i. m., 129.

⁹⁰ GREB, Tobias: *Der Emissionshandel ab 2013*. Nomos, Baden-Baden, 2013, 210–211.

⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése)

⁹² EPINEY: Instrumente und Optionen... i. m., 15.



típusú megoldásról lenne szó, az eredendően gazdasági eszközként életre hívott EU ETS rugalmasságával szemben) ez megoldható úgy, hogy az EU ETS-sel összeegyeztethető legyen.⁹³

Van, aki a kiosztási szabályok túlzott komplexitását, s egyidejűleg a mögöttük álló megfontolások nyomon követhetőségének (indokolásának) hiányát kifogásolja.⁹⁴ Végül, azt is sokan felvetik, hogy vajon a részvétellel járó vállalati terhek és az elért kibocsátás-csökkenés vajon arányban áll-e egymással, s hogy talán mégis hatékonyabb lenne egy adótípusú szabályozás a kvótarendszer helyett.⁹⁵

2. A német implementáció kapcsán az első két kereskedési időszakot illetően közjogi jellegű kérdések egész sora⁹⁶ merült fel, amelyek főleg az alkotmányjogot és a környezetjogot érintik. Felmerült, például a kiosztási határozatokkal szembeni jogorvoslat problematikája, és viták keresztüzébe került az ETS és az engedélyezési rendszer, valamint az ETS és az ökoadó, valamint a megújuló energiák támogatásáról szóló törvény és a kapcsolt energiatermelésről szóló törvény egymáshoz való viszonya is. Az ingyenes kiosztás és az állami támogatásokra vonatkozó, uniós szabályozás viszonya szintén kiterjedt szakirodalom tárgya. Terjedelmi okokból e problémák részleteire itt nem térhetek ki, csupán arra utalok, hogy a párhuzamos szakmai viták hiánya a hazai szakmai közéletben nem feltétlenül a hazai szabályozás problémamentességére utal, hanem inkább a német szakmai érdeklődésnek és érzékenységnek a magyarnál magasabb fokára. Mindenesetre, a Szövetségi Alkotmánybíróság elutasította azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyeket a német rendszert megalapozó normákkal szemben nyújtottak be,⁹⁷ tehát a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló, 2004-ben kialakított szabályozás alkotmányosnak, a szabályozás végrehajtása pedig törvényesnek bizonyult. Alapvető hibák tehát nem róhatók fel a német jogalkotónak.

Vitát váltott ki az a kérdés is, hogy vajon jogszerű-e a kibocsátási egységeknek az ellenérték fejében történő elidegenítése az állam részéről, például árverés útján.⁹⁸ Egy magánjogi természetű kérdés is felmerült azzal kapcsolatban, hogy a vállalatok beépíthetik-e az elektromos energia árába az általuk megvásárolni kívánt kibocsátási egységek piaci árát (ami kezdetben legalábbis az energiaárak jelentős emelkedéséhez vezet), annak

⁹³ ZIEHM: Europa-rechtliche Zulässigkeit... i. m., 39.

⁹⁴ SPIETH – HAMER: i. m., 923.

⁹⁵ EPINEY: Instrumente und Optionen... i. m., 15, 26.

⁹⁶ Ezek (különösen a kapcsolódó alapjogi kérdések, valamint az EU ETS és a környezetvédelmi adók, a környezetvédelmi engedélyek, illetve a megújuló energiák támogatása egymáshoz való viszonya) további, részletes bemutatására ld. HOFFMANN, Jan: *Herausforderung Klimaschutz. Entwicklung und rechtliche Behandlung unter besonderer Berücksichtigung des Emissionsrechtehandels*. Nomos, Baden-Baden, 2007, 144–180.; SPIETH, Wolf Friedrich – HAMER, Martin: Rechtsprobleme des Treibhausgas-Emissionshandels-gesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2004, Sonderheft, 427–434.

⁹⁷ Vö. FRENZ, Walter: Emissionshandel und Grundgesetz nach drei Entscheidungen des BVerfG. *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht* 2008/1, 8–12.

⁹⁸ Erre vonatkozóan ld. BURGI, Martin – SELMER, Peter: *Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten*. Boorberg, Stuttgart, 2007, 1–88.





ellenére, hogy a kiosztás során ingyenesen jutottak kibocsátási egységeikhez. Az érintett vállalatoknál ugyanis olyan extra profit („Windfall Profit”) jelentkezett, amely mögött nincs teljesítmény. Ezzel a kérdéssel végül sem a versenyhivatal, sem a bíróságok nem voltak kénytelenek foglalkozni. Ugyanakkor a 2013-tól bevezetett, új uniós szabályok ez utóbbi két kérdésben egyértelmű iránymutatást adtak, az ingyenes kiosztás helyett, illetve mellett előírva az árverésen való értékesítést (is).

A tagállami implementáció mikéntjét érintő, talán legfontosabb problémák egyike, hogy az összetettség, a speciális szabályok (kivételek) nagy száma nem annyira klímapolitikai megfontolásokra, mint inkább a hazai gazdaság egyes ágazatainak a kedvezményezésére vezethető vissza, ami a szabályozás ökológiai hatékonyságára bizonyosan negatív hatást gyakorolt.⁹⁹

Az új, 2013-tól irányadó előírásokkal összefüggésben említik például hogy a kiosztás szabályozása körében széleskörű felhatalmazást kapott a kormány, ily módon a szövetségi parlament a korábbiakkal ellentétben kimaradhat bizonyos kardinális kérdések megválaszolásából. Azt is visszalépésnek ítélik, hogy az új TEHG nem ad iránymutatást arra nézve, hogy kik és milyen szempontok alapján jogosultak ingyenes kiosztásra.¹⁰⁰ A létesítmény leállításának szabályozása körében (ahol az elsődleges cél annak az elkerülése, hogy a nem működő létesítmény üzemeltetője ingyenes Ühg egységekkel rendelkezzen), a jogalkotó nem számolt azzal, hogy az üzemeltetők nem ritkán gazdasági okokból kényserülnek bezárni létesítményeiket, amit előre nem tudnak megtervezni.¹⁰¹

A 2013-tól szigorodó és szélesebb körben alkalmazható szankciók mutatják, hogy az EU ETS továbbra is kulcspozíciót tölt be a klímavédelmi szabályozásban. Az alapul szolgáló kötelezettségek (részben a TEHG-ben, részben a ZuV-ban történt) megfogalmazása ugyanakkor nem minden tekintetben világos, még a rendszer bevezetésének 10. évében sem. Így kérdéses például, hogy vajon a visszaadási kötelezettség megszegésének minősül-e, s bírsággal sújtható-e, ha az üzemeltető a jelentés – neki fel nem róható – hibája miatt ad vissza kevesebb egységet a tényleges kibocsátásainál. Ez az üzemeltetők szempontjából fontos pénzügyi kérdés egyúttal jogdogmatikai probléma is (a szankcionálásra irányadó szabálysértési jog szerint felróhatóságon alapul a felelősség, de ettől törvény eltérhet), amellyel a bíróságok is csak most, az első év lezárását követően szembesülnek.¹⁰²

Az értékelés sajátos szempontja végül, hogy vajon a német nemzeti szabályozás a magyarhoz képest hogyan jellemezhető. Ezt a kérdést ebben a fejezetben korábbi kutatá-

⁹⁹ HENTRICH, Steffen – MATSCHOSS, Patrick – MICHAELIS, Peter: Der zweite Nationale Allokationsplan zum Emissionshandel. Ergebnis einer verfehlten Wettbewerbsdebatte. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2006/3, 151.

¹⁰⁰ FRENZ – WIMMERS – SEEGER: i. m., 301–302.

¹⁰¹ ZIMMERMANN, Christian P. – BIRKO, Stephan: Die Betriebseinstellung im Emissionshandel. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2011/6, 294.

¹⁰² Ld. a Szövetségi Közigazgatási Törvényszék hetedik tanácsának 2014. 02. 20-án kelt C 3.17 és C 37.11 sz. határozatait (utóbbi előzetes döntéshozatali kérelemről szól); illetve VOLLMER, Miriam – TELSCHOW, Karsten: Strafen und Bußen im Emissionshandelsrecht. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2014/1, 21–26.



sokra¹⁰³ hivatkozva (az első két kereskedési fázisra vonatkozóan), csupán utalások szintjén vettem fel, s ennek megfelelően itt is csak a legszükségesebbet emelem ki. Ez pedig annak megállapítása, hogy a német jogalkotó a szabályozás ökológiai hatékonyságának a lehető legnagyobb foka mellett nem csak a hazai vállalatok versenyképességének megőrzésére, hanem egyúttal a jogállamiság követelményeinek a szem előtt tartására is törekedett. Az új eszköznek a szabályozórendszerbe illesztése, a kiszámítható szabályozás, a nyilvánosság, a jogorvoslati jogok biztosítása stb., mind-mind amellet szólnak, hogy a német megoldás az említett problémák ellenére is modellértékű.

¹⁰³ FODOR – PEINE: i. m.

VI. Az energiapolitikai fordulatot támogató, egyes műszaki megoldások és jogi követelményeik¹

Az energiapolitikai fordulat meghatározó összetevője, a megújuló energiahordozókra való egyre nagyobb arányú áttérés, számos műszaki kihívás elé állítja az energiarendszert, az energiatermeléstől a fogyasztásig. Hogyan lehet kiküszöbölni a nap- vagy a szélenergia hasznosításával járó teljesítményingadozást (fluktuációt)? Miként lehet eljuttatni az energiában gazdag régiókból (Németország esetében, például a tengeri területeken felállított, ún. offshore szélparkokból) az energiaszegény térségekbe nagymennyiségű energiát? Kaphat-e részletes és pontos, egyben a fogyasztói tudatosságot erősítő tájékoztatást a fogyasztó az általa fogyasztott energiáról? Az ilyen és ezekhez hasonló kérdésekre keresve a választ, olyan, nem egyszer csupán részlegesnek vagy időlegesnek tűnő megoldásokkal találkozhatunk, mint például az energiatárolók és az „áramsztrádák” létesítése, vagy az intelligens hálózatok kiépítése. További kérdéseket felvető probléma, hogy a klíma védelmében a káros kibocsátások radikális csökkentése lenne szükséges, ugyanakkor a megújuló energiákra való átállás és a fosszilis energiahordozók égetésével való felhagyás közötti átmenet nem egyik pillanatról a másikra valósul meg. Ehhez áthidaló megoldásokra van szükség a termelés hatékonyságának a javítása, illetőleg a kibocsátások csökkentése körében. Ekként kerül szóba az ún. kapcsolt energiatermelés (a keletkező villamos energia és hő egyidejű hasznosítására), illetve (immár nem input oldali, hanem kifejezetten az output oldalon alkalmazható megoldások között, tipikus csővégi technológiaként) az erőművekben (illetve energia-intenzív ipari létesítményekben) keletkező szén-dioxid leválasztása, elszállítása s földfelszín alatti tárolása, amelynek az alkalmazása mellett, például a szénnel üzemelő hőerőművek tovább működhetnek.

Maga az energetikai ágazat egyébként is bővelkedik olyan műszaki megoldásokban, amelyek különböző okokból (például műszaki és ellátásbiztonság, környezet- és fogyasztóvédelem) szigorú és gyakran technikai részletességű (illetve ilyen nyelvezetű) jogi követelmények alá esnek. A klímavédelemmel összefüggésben azonban ezek száma és jelentősége tovább növekszik. Az alábbiakban ilyen követelményekről esik szó, a teljesség igénye nélkül, kifejezetten a német sajátosságokra figyelemmel.

¹ E fejezet megírását az MTA Bolyai János Kutatási ösztöndíja, a Magyar Ösztöndíj Bizottság Collegium Hungaricum ösztöndíja és a TÁMOP-4.2.4B/2-11/1-2012-0001 sz. projekt keretében, oktatói rövid tanulmányúthoz nyújtott Campus Hungary ösztöndíj támogatta.

1. Az energiatárolás

1.1. Energiatárolás – igények és műszaki lehetőségek

Az energiatárolás kérdése gyakorlatilag egyidős az emberiség történetével, az energiatárolást szolgáló (a megtermelt energia későbbi felhasználását lehetővé tevő) eszközök – kis méretben – ma már minden háztartásban előfordulnak (például akkumulátor, bojler, hőtárolós kályha). A megújuló energiák terjedésével összefüggésben azonban többféleképpen is felmerül, újabb és újabb megoldásokat követelve. A tárolás egyfelől a fluktuáló energiahordozókból előállított villamos áramnak az ellátó rendszerbe való betáplálása miatt szükséges (ez új, nagykapacitású tározók építését igényli), a villamos energia rendszer egyensúlyának megőrzése érdekében; másfelől pedig a helyi felhasználású, a rendszerbe be nem táplált (például a saját háztetőre szerelt napelemek által termelt, s a háztartásban később felhasználandó) energia megőrzése céljából (ez rövidtávú kiegyenlítést jelent, kiskapacitású berendezésekben). Az alábbiakban a villamos energia rendszer egyensúlyát célzó megoldásokkal foglalkozom, amelyek jellemzően ipari méretű berendezéseket igényelnek, s ezért további környezetvédelmi kérdéseket is felvet az alkalmazásuk.

Ha nem süt a nap, nem fúj a szél, a rendszer stabilitását (a betáplálás és a felhasználás egyidejű kiegyensúlyozását és ezen keresztül az 50 Hz frekvenciaérték állandó fenntartását), illetőleg az ellátás folyamatosságát (a keresleti és kínálati oldal időbeli kiegyenlítését a villamos energia piacon) valamilyen módon továbbra is biztosítani kell.² A hagyományos erőművek többsége (különösen az atomerőművek) nem alkalmas arra, hogy kiegyenlítse az időjárás változásából következő ingadozásokat, mivel teljesítménye nehezen szabályozható, rugalmatlan. Ráadásul azoknak a működése a klímára illetve a többi környezeti elemre (levegőre, vízre, földre, stb.) gyakorolt hatások (például hulladék, sugárzások) miatt nem fenntartható. Jobban szabályozható egy gázturbinás vagy egy dízelmotoros erőmű, ezeknek a kiegyenlítő szerepe azonban (főként a drágább áramtermelés miatt) ugyancsak megkérdőjelezhető. (Mint a megújuló energiák ösztönzéséről szóló fejezetben említettem, Németországban arra is akad példa, hogy egy újonnan épült gázturbinás erőművet emiatt üzembe sem helyeztek.) Viszonylag gyorsabban változtatható még a teljesítménye a vízerőműveknek, amelyek többnyire a víz helyzeti energiáját hasznosítják, s a duzzasztás segítségével egyúttal tárolni is képesek az energiát, helyzeti (potenciális) energia formájában. Azokon a területeken tehát, ahol rendelkezésre áll a vízenergia, olcsóbb lehet a fluktuáló energiahordozók hasznosítása is. A vízerőművek alkalmazása sem problémamentes azonban; különösen nagyméretű, illetve síkvidéki létesítmények esetén, a vizek áramlási viszonyaira és az élővilágra gyakorolt, negatív hatások számottevők (gondoljunk csak a bős-nagymarosi vízlépcsőre).

A villamosenergia ipari méretekben való, hatékony tárolása körében műszakilag többféle megoldás is felmerül. Ilyen lehet, például a sűrített levegős energiatároló, a hidrogén

² SAILER, Frank: i. m., 778.



formájában történő energiátárolás, az akkumulátor,³ vagy a szivattyús-tározós erőmű. A német energiapolitikai fordulat sikerének feltételei közt tartják számon a tárolási kapacitás fejlesztését, első sorban szivattyús-tározós létesítmények formájában, amelyeknek (a szóba jövő technológiák közül egyedül) a megbízható, viszonylag hatékony (kb. 75%-os hatékonyságú), ipari méretű alkalmazása már kipróbálnak tekinthető és több helyen is megoldott. (A mintegy 40.000 MW német tárolási kapacitásból 7.000-et adnak a szivattyús-tározós erőművek, s jelenleg több ilyen létesítmény engedélyezése is folyamatban van).⁴ Az alábbiakban ezért én is erre a technológiára, illetve létesítménytípusra helyezem a hangsúlyt.

Működési elvüket tekintve ezek a létesítmények valójában a vízerőművek egy sajátos típusát jelentik, amelyiknek az energiamérlege negatív (vesztéses). Amikor éppen felesleg van villamosenergiából, jellemzően olcsó (éjszakai) árammal (többnyire a generátort villanymotorként, a turbinát pedig szivattyúként használva) felszivattyúzzák a vizet egy magasabban fekvő tározóba, s ily módon a víz helyzeti energiáját használják ki energiátárolásra. Csúcsidőben (tehát amikor megnövekedik az áram iránti kereslet) egy vízturbinán keresztül az alacsonyabban fekvő tározóba, vízfolyásba áramoltatják (vissza) a vizet, így a generátor segítségével – drágábban értékesíthető – villamos energiát állítanak elő.

Az elhelyezkedésből és a technológiából fakadóan az ilyen létesítmények jelentős beavatkozással járnak a vizek áramlási viszonyaiba, megváltoztatják a tájképet és az élővilágot egyaránt. Németországban (akárcsak hazánkban) kevés olyan helyszín ismeretes, ahol a szintkülönbség megfelelő a telepítéshez, ráadásul az arra vonatkozó (vízvédelmi, természetvédelmi és egyéb) követelmények jelentős korlátját képezik a szivattyús tározós erőművek építésének, ami hozzájárul ahhoz, hogy csak igen kevés alkalmas helyszínnel lehet számolni. Ezért nem csoda, ha (részben gazdasági, részben egyéb okokból) más, áthidaló energiatermelési és tárolási technikákat is keresnek alternatívaként (mint amilyen, például a kiserőművek teljesítményét összehangoló, virtuális erőmű, vagy a szivattyús tározós erőmű alsó medencéjének földfelszín alatti elhelyezése – amelynek a megvalósíthatóságáról tapasztalatok még nem állnak rendelkezésre), illetve a szivattyús tárolásra földrajzilag alkalmasabb országokkal (különösen – az Északi-tengeri offshore szélparkok közelségében fekvő – Norvégiával, és a szomszédos, alpesi országokkal) kívánnak együttműködni.⁵

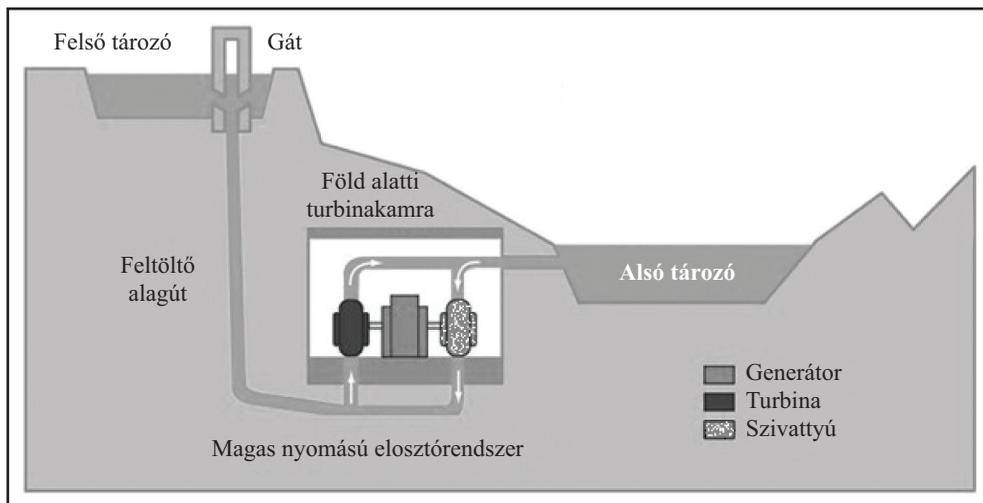
³ A németországi Schwerinben 2014. szeptember közepén helyezték üzembe Európa eddigi legnagyobb ilyen létesítményét, egy 25.000 db. lítium-ionos akkumulátorból álló energiátárolót, amely 5 MW villamos energia tárolására alkalmas. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sigmar-gabriel-eroeffnet-batterie-speicher-in-schwerin-13156226.html>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 29.)

⁴ REUTER, Simon: Rechtsfragen bei der Zulassung von Pumpspeicherkraftwerken. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/9, 458.

⁵ SAILER: i. m., 781. A regionális szintű nemzetközi együttműködés e téren a magyar Nemzeti Energiastratégia 2030 c. dokumentumban is felmerül. NFM, Budapest, 2012, 81.



1. ábra: A szivattyús tározós erőmű működési sémája.⁶



1.2. Az energiatárolás szabályozása az energiagazdálkodási jogban

Németországban a legrészletesebb szabályai a földgáztárolásnak vannak, míg az elektromos áram tárolására vonatkozóan többnyire csak közvetett előírásokat találunk, például az energiagazdálkodás törvényi szabályai (EnWG),⁷ vagy a megújuló energiák támogatásának az előírásai (EEG) között. Ennek oka alapvetően az, hogy a villamos energiát – nagyobb mennyiségben illetve hosszabb távon – csak átalakítás révén lehet tárolni. A tárolásnak ily módon van egy energiafogyasztási és egy energiatermelési oldala, amelyekre – külön-külön – az energiajog különböző szabályai alkalmazandók. Az EnWG 3. §-a alapján, például az energiatárolók jogállása azonos energiatermelőkével, míg más jogszabályok (például az EEG egyes előírásai) energiafogyasztóként (is) kezelik azokat. Ez a szabályozási helyzet meglehetősen sok, egymással gyakran csak nehezen összhangba hozható előírással párosul. A jogalkalmazást az sem könnyíti meg, hogy az energiatárolásnak nincs legális definíciója.⁸

Szűkebb megközelítésben az energiatárolás szabályaihoz csak magára a tárolási tevékenységre vonatkozó követelményeket sorolhatjuk, míg tágabb értelemben az energiatárolás joga magában foglalja a tároló létesítmények építésére, üzemeltetésére, ezek támogatására, stb. vonatkozó előírásokat is. Témám szempontjából előbbieknél van nagyobb jelentősége, hiszen az állam ezek révén tudja befolyásolni például azt, hogy mire is hasz-

⁶ http://civilhetes.hu/vizlepcso_nelkul_nincs_bovites. (Letöltés: 2014. szeptember 18.)

⁷ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) 2005. 07. 07., BGBl. I S. 1970, 3621; legutóbbi átfogó módosítása 2012. 01. 16., BGBl. I. S. 74.

⁸ VON OPPEN, Margarete: Stromspeicher: Rechtlicher Rahmen und Optimierungsbedarf. *EnergieRecht* 2014/1, 9.

nálják az érintett létesítményeket. Míg ugyanis a korábbiakban főként a hagyományos erőművekben (a technológiából adódóan folyamatosan, de a fogyasztási igényekből adódóan részben feleslegesen) termelt energia tárolása volt a meghatározó, addig mára már egyre inkább a megújuló energiahordozókból előállított, de az adott pillanatban felesleges energiamennyiség tárolása a jellemző. Ez a jövőben várhatóan még inkább így lesz, hiszen, például az atomerőművek leállnak, illetve a megújuló energiahordozók részaránya masszívan emelkedik a német energiaellátásban.⁹

Ami a kifejezetten az energiatárolásra (mint tevékenységre) vonatkozó előírásokat illeti, az energiagazdálkodás törvényi szabályozását vehetjük kiindulópontként. Ezek célja a társadalom (vezetékes) ellátása elektromos árammal (illetőleg földgázzal – ezzel az energiahordozóval azonban nem foglalkozom); mégpedig a lehetőségek szerint leginkább biztonságos, fogyasztóbarát módon, kedvező áron, hatékonyan, a környezetet is kímélve, s – egy 2011-es módosítás nyomán – a megújuló energiahordozók egyre növekvő hasznosítása révén [EnWG 1. § (1) bek.]. Az energiatárolás szempontjából ezek közül az ellátásbiztonságot kell kiemelni, amely az energiaellátás folyamatosságát, illetőleg a fogyasztási igényeknek megfelelő mennyiség rendelkezésre állását egyaránt jelenti. Ez a követelmény az energiaellátás valamennyi fázisát (termelés, átvitel, elosztás, tárolás) érinti. Mivel a fogyasztás időszakosan (például napszakonként, évszakonként) változik, meglehetősen pontos előrejelzések szükségesek ahhoz, hogy a megfelelő mennyiségű energiát tudják a rendszerbe táplálni. Ehhez az erőműveket három kategóriába sorolják: például az atomerőművek az alaperőművek (Grundlastkraftwerke) közé tartoznak, folyamatos működés mellett; a fekete kőszénét égető hőerőművek (mint középerőművek, Mittellastkraftwerke) éves üzemideje már jóval alacsonyabb, mivel ezeket alacsony fogyasztási időszakokban (éjszaka) kikapcsolják, addig a gázturbinákat és a szivattyús tározós erőműveket, mint csúcserőműveket (Spitzenlastkraftwerke), csak rövid időre, kiemelkedően magas fogyasztás esetén kapcsolják be.

A törvény alapján a rendszer stabilitásának fenntartása a hálózatüzemeltetők (mind az átviteli, mind az elosztó hálózatok üzemeltetőit értve ezalatt) feladata, nekik kell kiegyenlíteniük az előírt menetrend szerint betáplálendő illetve továbbítandó áram mennyiségétől való eltéréseket.¹⁰ A rendszerbiztonságot illetőleg a kiszámítható működést fenyegető helyzetekben (mint amilyen például az átviteli hálózat kiesése egy területen, vagy ha tartani kell attól, hogy az átviteli hálózat üzemeltetője nem tudja biztosítani a megfelelő frekvenciát) a hálózat üzemeltetője különböző intézkedésekre jogosult és köteles. Az intézkedések rangsorát a törvény rögzíti: elsőként ún. hálózati, vagyis belső (technikai) megoldást kell keresni, de ha az nem elegendő, akkor ún. piaci, azaz harmadik személyeket érintő, az azokkal előzetesen kötött megállapodásokon alapuló lépések megtétele következhet, mint amilyen, például a szabályozási célú (pozitív vagy negatív kiegyenlítő) energia (Regelenergie) igénybe vétele. (Az intézkedés piaci jellegéhez azért hozzátartozik

⁹ SAILER: i. m., 789–791.

¹⁰ WEISE, Michael – HARTMANN, Thies Christian – WÖLDEKE, Frank: Energiewende und Netzstabilität – die neuen Rahmenbedingungen für Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber nach §§ 13, 14 EnWG. *Recht der Energie* 2012/6, 181.



a szerződési szabadság bizonyos mértékű korlátozása, mivel az energiatárolók valamint az 50 MW-nál nagyobb kapacitású erőművel rendelkező termelők a hálózatüzemeltetővel, annak felhívására, kötelesek megállapodást kötni.) A legégetőbb helyzetekben végül szükségintézkedésre is sor kerülhet, amelyet az érintett (energiatermelő vagy akár fogyasztó) kártalanítás nélkül túrni köteles.¹¹ Akár piaci, akár szükségintézkedésként kerül sor szabályozási célú energia betáplálására, mivel előre nem látható terhelések, kiesések kompenzálásáról van szó, csak nagymennyiségű áramot, igen gyorsan szolgáltató létesítmények alkalmasak erre a célra, mint amilyen a szivattyús tározós erőmű.

Az energiatárolás támogatása körében az egyik célterület a napenergia saját fogyasztásra történő termelése. Ez a megújuló energiák támogatására vonatkozó szabályozás (EEG) hatálya alá tartozik, amennyiben kis (legfeljebb 500 KW) teljesítményű berendezésben történik, és az áramot nem táplálják be a hálózatba. Ennek az energiának a felhasználása (nem számítva a hűtőszekrényeket, időkapcsolóval ellátott berendezéseket) szükségszerűen igényli a tárolást (hiszen a fogyasztás jórészt a napsütéses órákon kívül történik), ami kisebb, decentralizált tárolók (például akkumulátorok) segítségével lehetséges. A megújuló energia hasznosítására vonatkozó támogatás tehát ebben az esetben szükségszerűen, közvetve, ösztönzi a tárolást is.

Egy nehezebben megítélhető szabályozási kérdés, hogy vajon a szivattyús tározós erőműből származó villamos áram (pusztán azért, mert innen kerül – vissza – a rendszerbe) megújuló energiahordozónak számít-e, s ekként kellene-e támogatni a hasznosítását. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint, mivel vízenergia hasznosításáról van szó (amely köztudottan megújuló energiaforrás), ez a helyzet áll fenn. Meggyőzőbb azonban azon álláspont, amelyik szerint a megújuló energiahordozó törvényi fogalmába ez az energia nem fér bele (például, mert az energiahordozó és az energia nem azonos), illetve hogy maga a jogalkotó is megkülönbözteti egymástól a megújuló források eredeti felhasználását és a szivattyús tározós erőműben (újra-) termelt villamos energiát, amikor az utóbbit kivonja a támogatott körből. Ha az eredetileg (villamos energia termelésre) hasznosított megújuló energiaforrást és a tározóban hasznosított vízerőt is figyelembe vennék (amikor tudni illik az eredeti villamos energia megújuló energiahordozóból származik), az kettős támogatást eredményezne.¹² Másik oldalról (arra az esetre, ha a felhasznált villamos energia nem megújuló forrásból ered) tegyük ehhez hozzá egy részben piaci, részben erkölcsi megfontolást: a szivattyús tározós erőmű – legalábbis államilag támogatott módon – nem szolgálhatja az eredetileg hagyományos energiahordozóból előállított áram zöldítését és drágítását (stílszerűen szólva, a tározó vize nem moshatja tisztára az ilyen energiát).

A megújuló energiahordozókból származó elektromos áram átmeneti tárolása szempontjából az EEG 2009-es módosítása óta két előírásnak van jelentősége. A 16. § (3) bekezdése alapján ugyanis a támogatás abban az esetben is megilleti a termelőt, ha az

¹¹ SAILER: i. m., 793.; WEISE – HARTMANN – WÖLDEKE: i. m., 183–184.

¹² THOMAS, Henning – ALTROCK, Martin: Einsatzmöglichkeiten für Energiespeicher. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/11, 582–583.; SAILER: i. m., 795–796.





energiát időközben (tehát a hálózatba való betáplálást megelőzően) tárolják (Zwischen-speicherung). A 3. § 1. pontja szerint pedig azon létesítmények, amelyek olyan villamos energiát alakítanak át az energiátárolás során, amely kizárólag megújuló energiahordozóból származik, maguk is megújuló energia termelő létesítménynek számítanak. Az EEG szerinti támogatás csak akkor jár, ha a rendszerből vételezett energiát kizárólag tárolásra használják, a majdani visszatáplálás szándékával. Ily módon a szivattyús tározós erőművek működése nem feltétlenül esik teljes egészében az EEG hatálya alá (ezzel a jogalkotó elkerüli a támogatással történő keresztfinanszírozást).¹³ Ráadásul más tárolási technológiáknak (ahol például a gázzá vagy hővé alakítják a villamos energiát) sem kedvez az előírás. Ez alól kivételt jelent, ha a gázzá alakított energiát (például biometánt) a földgázhálózatba táplálják, s abból újra villamos energiát állítanak elő (akkor tehát a tároló üzemeltetőjét nem terheli a megújuló energiák támogatása körében teljesítendő hozzájárulás, az ún. EEG-Umlage).¹⁴

E két szabály megítéléséhez, alkalmazásának kérdéséhez hozzátartozik az is, hogy ezek a termelőknek azt az (EEG szerinti) kötelezettségét puhítják fel, amely szerint a megtermelt áramot teljes egészében fel kell ajánlaniuk a hálózatüzemeltetőnek, illetve az energiát a rendszerbe be kell táplálni (nyilvánvalóan nem teljesül ugyanis e kötelezettség, ha a tárolás az átadás előtt történik). Egyes technológiáknál (mint a hidrogén- illetve metántárolás) ráadásul olyan létesítmények (például gázerőművek) is megjelenhetnek a tárolási láncolat (például elektrolízis, illetve metánná alakítás) végén, amelyek egyébként hagyományos energiahordozót hasznosítanak. Joggal veti fel ezért a szakirodalom, hogy az ilyen áram átvétele körében indokolatlan az azonnal átvételi elsőbbség biztosítása (s azzal a termelő spekulatív döntésének, illetve a fosszilis energiahordozók égetésének támogatása).¹⁵ Ugyanakkor, ha a megújuló energiahordozók elősegítését állítjuk előtérbe, azt is látni kell, hogy bár a bemutatott megoldás közvetlen előnyt biztosít a zöld áramnak, de merevsége révén közvetve visszafogja a zöld áram tárolását. Az energiaátalakítással járó veszteség miatt (amelyre nem vonatkozik az EEG szerinti hozzájárulás – EEG Umlage – megfizetése alóli mentesítés) ugyanis a drágább zöld áram – kizárólagos – tárolása nem túl vonzó, lévén gazdaságtalan.¹⁶ A támogatási rendszer többi elemének a kiterjesztése (például a nem kizárólag zöld áramot hasznosító tározókra) tehát indokolt lehet.

További kérdéseket vet fel, hogy az EEG szerinti támogatás mértéke és időtartama általában igazodik az energiatermelés technológiájához, ugyanakkor a tárolásra (például a szivattyús tározós erőműből származó áramra) nincsenek speciális szabályok.

Sem a törvényszöveg, sem annak indokolása nem ad kellő eligazítást a tekintetben, hogy hogyan is kell a közbülső (tehát a betáplálást megelőző) tárolásnak történnie, illetve miként alakul a termelő, a tároló- és a hálózatüzemeltető közötti viszony. Pedig az EEG átvételi rendszere amúgy is sokszereplős, ami egyes tároló típusok közbeiktatása

¹³ THOMAS – ALTROCK: i. m., 583.

¹⁴ VON OPPEN: i. m., 12.

¹⁵ SAILER: i. m., 797–799.

¹⁶ VON OPPEN: i. m., 10.; BACHMANN, Peter M. – ERLING, Uwe: Pumpspeicherkraftwerke im Energiemix der Zukunft. Eine rechtliche Einordnung. *Energiopolitische Tagesfragen* 2012/6, 99.





esetén több, további jogalany bevonásával jár együtt. Ezzel jogi kérdések sora merül fel, amelyek az egyes résztvevők jogainak és kötelezettségeinek mibenlétére, sorrendiségére, egymás közti elszámolására, stb. irányulnak. Noha – bizonyos korlátokkal – e jogviszonyok alakítása körében is érvényesül a szerződési szabadság, praktikus igénynek tűnik, hogy a jogalkotó adjon iránymutatást.¹⁷

Jogászai szörszálhasogatásnak tűnhet az EnWG már idézett 3. § (1) bekezdésének az értelmezése körében a szórend vizsgálata, de komoly gyakorlati jelentősége van az olyan energiatároló esetében, amelyik nem megújuló energiahordozóból származó energiát is tárol (a kizárólagosság nem valamennyi tárolt energiára, hanem csak egy részére értendő). Az ilyen tárolás ugyanis a 3. § követelményének megfelel, de a 16. § szerinti, kapcsolódó jogkövetkezmény valamennyi, a létesítményben tárolt energiára vonatkozik. Itt alighanem jogszabály-szerkesztési hibával állunk szemben.¹⁸

Részben gazdasági, részben szabályozási probléma fakad abból is, hogy a tárolás energiaveszteséggel jár, a támogatás viszont az EEG 16. § (2) bekezdése szerint nem a tározóba, hanem (a tározóból) a hálózatba való betápláláshoz (az átvételhez) kapcsolódik. A tárolási kapacitások fejlesztése ezért a termelő szempontjából csak kiegészítő támogatás esetén realitás, amit egyébként az EEG a megújuló energiák jobb piaci integrációja érdekében lehetővé is tesz.¹⁹

Az energiatárolást közelebbről érintő előírások közt kell megemlíteni az elektromos áramra kivetett adó szabályait (Stromsteuergesetz, StromStG),²⁰ amennyiben az energiatárolás adókedvezmény útján is elősegíthető. Az elektromos áram adóját (közvetett fogyasztási adóként) 1999-ben (osztrák, dán illetve holland mintára) az energia megdrágításának érdekében, az ökológiai adóreform keretében vezettek be. (A 2 eurocent/KWh mértékű adóból származó, mintegy 7 milliárd euró éves bevétel a nyugdíjalapot gazdagítja – ily módon a természeti erőforrás megdrágításához a munkaerő olcsóbbá tétele kapcsolódik.) Az adó végeredményben az – áramot egy energiaszolgáltatótól vevő vagy saját fogyasztásra termelő – fogyasztót terheli. Amennyiben az energiatároló (mint fogyasztó) az áramot az ellátórendszerből veszi, adókötelezettsége lenne, ugyanakkor az áramtermelési céllal hasznosított áram adómentes a törvény szerint. A mentesítés egyszerű indoka a kettős adóztatás elkerülése. A törvény végrehajtási rendeletében a tárolással szemben támasztott feltételeknek egyébként csak a szivattyús tározós erőművek felelnek meg (a többi technológia esetén ugyanis csak tárolásról beszélhetünk, de energiatermelésről nem),²¹ ezen túlmenően azonban a hidrogéntárolás is adómentes – az ehhez szükséges elektrolízist ugyanis ipari termelési technológiaként, az érintett iparágak nemzetközi versenyképességének a védelmében kedvezményezik.²² Említésre érdemes a törvény néhány további kedvezménye: nem kell adót fizetni a kizárólag megújuló ener-

¹⁷ SAILER: i. m., 799–800.

¹⁸ SAILER: i. m., 800.

¹⁹ SAILER: i. m., 801.

²⁰ Stromsteuergesetz, 1999. 03. 24., BGBl. I, S. 378.

²¹ THOMAS – ALTROCK: i. m., 584.

²² SAILER: i. m., 801–802.





giahordozóból termelt áram után, illetve szintén környezetvédelmi megfontolás áll a vasúti közlekedésben hasznosított áram adójának a csökkentett mértéke mögött (StromStG 9. §).²³

Az energiatárolásra vonatkozó, pénzügyi jellegű előírások közt kell megemlíteni az EnWG egyik átmeneti rendelkezését, amely kifejezetten az elektromos áram tárolására vonatkozik [118. § (6) bekezdés]. Ez a 2008 után létesített és 15 éven belül üzembe helyezett, elektromos áram tárolására szolgáló létesítményeket (a törvényhely 2009-ben elfogadott szövege szerint 10,²⁴ 2013-as módosítása óta immár) 20 évre mentesíti a rendszerhasználati („hálózati csatlakozási”) díj (Netzentgelt) megfizetésének kötelezettsége alól. (A régebbi szivattyús tározós erőművek is részesülhetnek a mentességben 10 évig, ha 2011 után legalább 7,5%-kal növelték a turbina vagy a szivattyú teljesítményét, illetőleg 5%-kal nőtt a tárolási kapacitásuk.)

Ezzel elmondható, hogy az energiatároló üzemeltetője mind a rendszerhasználati díj, mind a megújuló energiák támogatásához való hozzájárulás, mind pedig az energiaadó terén élvez bizonyos kedvezményeket, amelyekkel tulajdonképpen az adott kötelezettség megkettőződését kerüli el a szabályozás. Ezek a kedvezmények azonban jelenleg igen szűk körben (néhány, például csak a szivattyús tározós erőművekre), s nem általában az energiatárolásra érvényesek.²⁵

1.3. A szivattyús tározós erőművek létesítési követelményei

Az energiatárolás szabályainak a körét tágabban értelmezve, az imént ismertetetteken túl a leginkább meghatározónak azokat az előírásokat kell tekinteni, s ekként megemlíteni, amelyek az energetikai létesítmények engedélyezésére vonatkoznak. A gazdasági igazgatás, a környezetvédelem, az építésügy, szivattyús tározós erőművek esetén a vízgazdálkodási jog, felszín alatti létesítmény (-elem) esetén a bányászati igazgatás ágazati jogszabályai egyaránt tartalmaznak idevágó rendelkezéseket. Mivel a szivattyús tározós erőműnek nincs egységes fogalma (szemben a hőerőművel, például), azt mindegyik szakterületi norma másként közelíti meg. Ez egyébként (legalábbis részben) indokolható azzal, hogy ez a létesítménytípus többféleképpen is megvalósítható (például nem mindegy, hogy milyen módon kapcsolódik a természetes felszíni vizekhez), tehát különböző követelményeket szükséges támasztani megépítésük illetve üzemeltetésük kapcsán.²⁶

²³ Mindezek mellett további kedvezmények is szóba jöhetnek, ld. LEHNERT, Wieland – VOLLPRECHT, Jens: Der energierechtliche Rahmen für Stromspeicher – Noch kein maßgeschneiderter Anzug. *Neue Zeitschrift für Energierecht* 2012/4, 362–363.

²⁴ WIESER, Matthias: Energiespeicher als zentrale Elemente eines intelligenten Energieversorgungsnetzes – Rechtliche Einordnung. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011/5, 244.

²⁵ THOMAS – ALTROCK: i. m., 584.

²⁶ LANGER, Markus: Errichtung und Betrieb von Pumpspeicherwerken – eine Bestandsaufnahme der Genehmigungsvoraussetzungen. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/4, 247.



A szivattyús tározós erőművek – mint a vizek áramlási viszonyait befolyásoló „vízi létesítmények” – engedélyezése különösképpen a vízgazdálkodási törvény (Wasserhaushaltsgesetz, 68. §)²⁷ hatálya alá esik. A WHG szerinti legfontosabb engedélyezési eljárás („tervmegállapítás” – Planfeststellungsverfahren – amely valójában az adott terület hasznosításának a kérdéseire is kiterjedő, hatósági mérlegelésen alapuló aktussal zárul), amelyre vonatkozóan az általános szabályokat a közigazgatási eljárási törvény (a Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) állapítja meg. Az ebben az eljárásban kiadott engedély elvileg koncentrált, amely mellett további engedélyek beszerzése nem szükséges (VwVfG 75. §). Az integráció azonban nem feltétlenül érvényesül a gyakorlatban, aminek több oka is lehet. Ekként említhető, hogy a német vízügyi szabályozás alapvetően tevékenység-orientált (szemben a magyar vízjoggal, amely a vízi létesítmények, vízi munkák és vízhasználatok hármasan keresztül valamennyi releváns tevékenységre egyformán kiterjed, s szemben például a német „környezetvédelmi” törvénnyel, – Bundesimmissionsschutzgesetz – amely pedig kifejezetten létesítmény-centrikus), s ily módon nem feltétlenül biztosítja szivattyús tározó létesítményként való működésének (tartós) hatósági felügyeletét. Az is gyakran előfordul, hogy a szakterületi törvények által használt létesítményfogalom tartalma (s ezzel az adott szabályozás tárgyi hatálya) némileg eltér egymástól, s csak nehezen ítéltető meg az adott esetben, melyik a megfelelő. Ráadásul a vízügyi hatósági eljárás (pontosabban csak az engedélyezést jelentő tervmegállapításra/tervelfogadásra irányuló Planfeststellungsverfahren), mint már említettem, rendszerint kiterjed a területhasználatról való állásfoglalásra is. Ez azt jelenti, hogy a területrendezési jog szerinti, – a magyar joghoz hasonlóan – a konkrét engedélyezést megelőző, közhatalmi aktus egy külön eljárásban (Raumordnungsverfahren) születik ugyan meg, de a szakterületi (esetünkben a vízjogi) eljárásokban is figyelembe kell venni (tehát a vízügyi hatóság mérlegelésen alapuló döntésének ez az egyik meghatározó szempontja). A területrendezésre (mint „előzetes döntésre”) a közigazgatási eljárási törvény szerinti, koncentrációs követelmény nyilvánvalóan nem vonatkozik.²⁸

A területrendezési eljárás és a szakterületi engedélyezési eljárás viszonyát illetően meg kell még említeni, hogy előbbi a különböző, közösségi érdekek érvényesítésére irányul, s noha biztosított benne a társadalmi részvétel, a közösség egyes tagjainak a magánérdekeit ebben az eljárásban nem, hanem csak a későbbi, engedélyezési eljárásokban lehet kifejezésre juttatni. Az elbírálás során közömbös, hogy köz- vagy magánberuházásról van-e szó. Szükség esetén lefolytatják a beruházás várhatóan jelentős környezeti hatása miatt indokolt, környezeti hatásvizsgálatot (Khv), mégpedig a terv kidolgozottságának az adott szintjének megfelelően. A Khv. azonban a német jog szerint lépcsőzetesen tagolódhat (UVP im gestuften Verfahren), vagyis kettébontható, s a második részére – később, a konkrétabb tervek alapján – a szakterületi engedélyezési eljárásban (az első Khv.-től eltérő mélységben, ugyanakkor annak egyes lépéseit lehetőség szerint meg nem ismételve)

²⁷ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) vom 31. 7. 2009, BGBl. I S. 102.

²⁸ REUTER: i. m., 459.



kerülhet sor. A területrendezési hatóság döntése azt állapítja meg, hogy a beruházás illeszkedik-e (beilleszthető-e) a rendelkezésre álló, szabályozott térbe, avagy a területrendezési eszközök módosítása szükséges.²⁹ Ez a döntés a későbbi állásfoglalások keretét jelenti.

Rátérve a vízgazdálkodási törvény előírásaira, részint a sajátos eljárási, részint pedig az anyagi jogi követelményekre, azok alkalmazásának alapja az, hogy a szivattyús tározós erőmű megvalósításához két víztározó kialakítása szükséges, amivel (legalábbis az alsó tározó esetén mindenképpen) új „vizeket” (Gewässer) hoznak létre (vagy esetleg a meglévőket alakítják át). Érdekes, hogy bár a vizek kategóriájába történő besorolásnak komoly következményei vannak, – mindaz, ami a szigorú vízjogi szabályok alá tartozással együtt jár – a vizek fogalmának a meghatározása (ugyanúgy, mint a WHG magyar megfelelője, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény esetén) hiányzik a törvényből. A közigazgatási bíróságok értelmező tevékenysége alapján tudható, hogy csak olyan, mederben álló- vagy folyóvízről lehet szó, amely része a vízkörforgásnak, vagyis részt vesz a víz természetes funkcióinak a betöltésében. Az, hogy a víz természetes, avagy mesterséges úton keletkezik, a fogalom szempontjából közömbös.³⁰

E definíció alkalmazása kapcsán azonban akad némi bizonytalanság. A szivattyús tározós erőművek esetén különösen a felső tározó besorolása lehet kérdéses, mivel annak a medre részben aszfaltbeton, amely a felszivattyúzott vizet elszigeteli a többi vizektől, s az időszakos leeresztés miatt élőhelynek sem igazán alkalmas (vagyis sérülnek a funkciók). A földrajzi adottságokból kifolyólag (lévén, hogy Németországban nem vizesésekre telepítik az ilyen létesítményeket) a felső tározó jellemzően nem egy természetes folyóvíz elrekesztésével jön létre. Egyedi (az adott tározó működési módjától függő) megítélés kérdése, hogy a funkciók többségében megmaradtak (s akkor vízről/vizekről van szó), avagy inkább elvesztek-e. Utóbbi körülmény fennállása enyhébb vízjogi követelmények alkalmazásával jár, de nem jelenti azt, hogy a létesítmény minden előírás alól mentesülne, ráadásul a víztározók megépítéséhez, például a környezeti hatásvizsgálatra (Khv.) s az azon alapuló engedély kiadására is szükség lehet.³¹

Rátérve a vízjogi engedélyezés kérdésére, az alsó tározó WHG szerinti víznek minősítése de facto vitathatatlan, mivel azt általában egy felszíni vízfolyás elrekesztésével hozzák létre. Az már kérdéses viszont, hogy milyen hatósági aktus jogosíthat fel a megépítésére, lévén a vízjogi engedélyezésnek különböző típusai. Az engedély lehet a vizek jelentős átalakítására vonatkozó, már említett eljárásban hozott, „tervmegállapító határozat” (Planfeststellungsbeschluss, ha Khv. szükséges, és Plangenehmigung, ha nincs Khv.-kötelezettség); vagy a duzzasztásra vonatkozó, és jóval egyszerűbb úton megszerzhető hatósági engedély (Genehmigung/Erlaubnis), vagy esetleg hatósági jóváhagyás (Zulassung/Bewilligung) is. Az első engedélytípus jellemzően a vízviszonyokba (ide értve a vízpart állapotát is) történő, hosszú távú, vízgazdálkodási célú beavatkozások

²⁹ LANGER: i. m., 249.

³⁰ LANGER: i. m., 248.

³¹ REUTER: i. m., 459–460.



(a vizek „kiépítése,” Gewässerausbau; magyar fogalmak szerint, például ilyen a vízi létesítmények megvalósítása), míg az utóbbiak az ún. vízhasználatok (Wassernutzungen, a mi fogalmaink szerint a vízi munkák, vízhasználatok) folytatásához szükségesek. A WHG alapján mindig az előbbire van szükség, például ha a tevékenység illetve létesítmény környezeti hatásvizsgálat alá tartozik, de a szivattyús tározós erőmű egyes elemeinek (a medencéknek külön-külön, és adott esetben a hozzájuk kapcsolódó üzemi épületeknek és utaknak, csatornáknak is) a jelentős területigénye szintén indokolja a területrendezési szempontok érvényesítését, s ily módon a bonyolultabb eljárás lefolytatását.³²

Ha mindkét tározómedence megvalósítása a területrendezési elemekkel bíró hatósági engedélyhez kötött, – tekintve, hogy a két tározó egy beruházás részeként, egymást feltételezve valósul meg – felmerül a két döntés egyetlen határozat formájában történő meghozatala. Ezt indokolná az is, hogy környezeti hatásait is csak együtt, egymásra tekintettel lehet értékelni. A szakterületi jogszabály (WHG) alapján azonban a két medence nem kezelhető egyetlen vízként. A két vizet összekötő csatorna vagy cső sem teszi egygyé a két vizet, hanem inkább maga is különálló víznek minősül, amelyre sajátos szabályok vonatkoznak (attól függően, hogy a medencék felszíni vagy felszín alatti víznek minősülnek-e), s e követelményeket külön engedélyben konkretizálják. Következésképp a két tározó nem engedélyezhető a közigazgatási eljárási törvény szerint sem egyetlen létesítményként. Ugyanakkor – tekintettel a két tározó közötti funkcionális kapcsolatra – a hatóságnak a két határozat kiadását (a VwVfG 78. § alapján) koordinálnia kell, ami részleges integrációt jelent: a két létesítmény összefüggése okán mindig egyetlen hatóság lesz illetékes, amely egy eljárásban hozza meg a két (illetőleg a vezetékre tekintettel három) határozatot.³³

Ezek azonban nem feltétlenül terjednek ki valamennyi engedélyezési tényállásra, vagyis további hatósági engedélyekre, jóváhagyásokra lehet szükség a létesítményhez kapcsolódó, különböző vízhasználatok folytatásához. Ilyen, általában engedélyhez kötött tényállás például, hogy az alsó tározó duzzasztóműve alatt csökken a vízszint; a vízbe különböző anyagok és berendezések kerülnek; a felső tározó megtöltése vízkivételnek, míg a leengedése a (másik) vízbe történő bevezetésnek számít. E tényállások persze nem minden esetben igényelnek ténylegesen is külön-külön engedélyeket, jóváhagyásokat. Így, a vízszint megváltoztatása jelen esetben mintegy (a vizek kiépítéséhez kapcsolódó) mellékkövetkezményként értékelendő, s nem kell külön engedélyeztetni, de a különböző anyagok vízben történő elhelyezése a WHG (37. és 69. §) alapján ugyancsak nem engedélyköteles, amennyiben a vizek kiépítésének a részeként kerül rá sor. A víz felszivattyúzása majd leengedése azonban már nem tartozik ebbe a körbe, mivel azok célja nem a vizek kiépítése, hanem az elektromos energia későbbi előállítás.³⁴ Ezekhez tehát szükség van további, vízjogi engedélyekre.

³² LANGER: i. m., 247.

³³ REUTER: i. m., 461.

³⁴ REUTER: i. m., 462.

Egyéb hatósági állásfoglalások – például építésügyi, bányahatósági, energiahatósági engedélyek, településrendezési eszközök, Natura 2000 terület érintettsége esetén természetvédelmi hatásvizsgálat, jelentős környezeti hatások esetén környezeti hatásvizsgálat³⁵ – is szükségesek lehetnek (ezekre az alábbiakban még visszatérek), amelyek köre ráadásul szövetségi szinten nem is egységes, mivel a tartományok a saját vízügyi vagy építési törvényeikben további engedélyezési tényállásokat állapíthatnak meg.³⁶

Ami a szivattyús tározós erőművek szempontjából irányadó, (közvetett) anyagi jogi előírásokat illeti, abból kell kiindulni, hogy a vízgazdálkodási jog különbséget tesz egyfelől a közérdekű illetve közjóléti, másfelől a magánberuházások között. Közérdekű beruházások esetén ugyanis az engedélyezés érdekében a hatóság harmadik személyek (további engedélyesek) jogait is jogosult korlátozni, amire magánberuházás érdekében nincs mód. Mivel egy szivattyús tározós erőmű egyszerre szolgál gazdasági magánérdeket, illetőleg az ellátásbiztonsághoz fűződő közérdeket, el kell döntenet, hogy mely szabályokat kell az engedélyezése során érvényesíteni. A szakirodalom egyöntetűen úgy foglal állást, hogy a szivattyús tározós erőműveket – az egyidejűleg érvényesülő magánérdektől függetlenül is – közérdekű létesítményként kell kezelni, tekintettel az ellátásbiztonsághoz való hozzájárulásukra, illetve az energiatárolás iránti igény megnövekedésére (márpedig e téren a szivattyús tározós erőműnek jelenleg nincs igazi technológiai alternatívája).³⁷

A vizek kiépítésére vonatkozó követelményeket (ide tartozik, például hogy az áramlási viszonyok jelentős megváltoztatását vagy az árvízi kockázat növekedését el kell kerülni, a vízi élővilágot meg kell védeni, adott esetben a környezeti hatásvizsgálatot le kell folytatni, és eredményét figyelembe kell venni) a WHG 67., 68. illetve 70. §-ai rögzítik. Ezek teljesítésével a beruházónak (mint valamennyi, Planfeststellung-típusú hatósági hatáskör esetén a német jogban) nem keletkezik alanyi joga az engedélyre, hanem ezzel szemben a hatóság széleskörű mérlegelésen alapuló döntés meghozatalára jogosult. A mérlegelés szempontjai között pedig nem csak a vízjog által érvényesített, hanem egyéb közérdekek is megjelennek. A mérlegeléssel együtt jár, hogy egyes szempontok sérülése nem feltétlenül eredményezi az engedély megtagadását, ugyanakkor a közjogi előírások mindegyikét be kell tartani (ami szükségszerű, az engedély integratív jellegéből fakadóan). Az alábbiakban a releváns tartalmi előírások, illetve érdekek közül említek meg néhányat. Előbb a tervmegállapítás (Planfeststellung) összetettebb, majd a vízhasználati engedélyek egyszerűbb tartalmi szempontjait tekintem át, röviden.

Először is, a tervmegállapításra irányuló eljárás feltételezi az adott beruházás közérdekűségét: a tervnek a közérdeket kell szolgálnia, de legalábbis nem lehet ellentétes

³⁵ A környezeti hatásvizsgálat Németországban nem önálló hatósági eljárás, azt egy alapeljárásban – például épp a vízjogi vagy építési engedélyezési eljárásban – folytatják le, amelyet követően a vizsgálat eredményeit a többi engedélyezési eljárásban is külön-külön figyelembe veszik. Ld. FODOR László: Környezeti hatásvizsgálat Németországban... i. m., 29–48.

³⁶ REUTER: i. m., 463.

³⁷ REUTER: i. m., 464.

azzal. Általános vélekedés szerint az energiatárolás közérdekűsége eleve fennáll;³⁸ persze tegyük ehhez hozzá, hogy a közérdek nem indokolhat végtelen számú tározót Németországban sem, tehát erről csak a megfelelő kapacitás kiépüléséig beszélhetünk. Az említett közérdek nyilvánvalóan az energiaellátás biztonsága, de emellé – megfelelő technológia esetén – más érdekek is társulhatnak, mint amilyen például az árvízvédelem (megjegyzendő persze, hogy a létesítmény növelheti is az árvízi kockázatot, de ha például alkalmas árvízi tározónak, akkor csökkentheti azt.) A legfontosabb közérdek, amelyik sérülhet, a közösségi ivóvízellátás biztonsága, de mindezekon túl azt is mérlegelni lehet, hogy vajon a létesítmény mennyiben igazodik a térségi érdekekhez, és mennyiben szolgálja inkább csak az országosan mutatkozó igényeket. (Például az Atdorfba tervezett szivattyús tározós erőmű kapcsán felmerült, hogy az a térségi igények kielégítéséhez egyáltalán nem szükséges, ami persze önmagában még nem elegendő a projekt elvetéséhez).³⁹

A vízgazdálkodási törvény 27. §-a alapján a felszíni vizekkel való gazdálkodásnak szem előtt kell tartania a fenntarthatóság követelményét, illetőleg a vizek jó (ökológiai és kémiai) állapotát, amelyek romlását el kell kerülni. Ezekhez olyan speciális célkitűzések társulnak, mint a minimális (az ökológiai funkcióképesség megőrzését biztosító) vízhozam megtartása, a vizek átjárhatósága (a vízi élővilág számára, amit például hallépcsővel biztosítanak), a halállomány védelme (például hálókka, hogy ne kerülhessen hal a turbinába),⁴⁰ a szennyezések elkerülése (például ne kerüljön a berendezések üzemeléséhez szükséges kőolajszármazék a vízbe) stb. (33–34, 66. §). A mérlegelésnek arra is ki kell terjednie, hogy harmadik személyek jogai sérülnek-e.

A hatóság döntése számos, különböző engedélyt foglal magában. Ezeket a határozatnak kifejezetten meg is kell neveznie.

Először is, mint arra már utaltam, az eljárás magában foglalhatja a Khv.-t. A nagyobb (10 m³ tárolókapacitást meghaladó) tározó esetén a Khv. nem maradhat el, egyébként pedig a hatóságnak előzetes vizsgálattal kell eldöntenie, hogy az adott körülmények között (a létesítmény típusa, mérete, helye alapján) Khv.-köteles-e a létesítés. A Khv. eredményét a hatóságnak figyelembe kell vennie (a többi szempont között).

Az építési jog (településrendezés és építésügyi igazgatás) is érintett, amennyiben egy (vagy több) speciális építmény megvalósításáról szó, ezért az érintett települési önkormányzatokat (községeket) is be kell vonni az eljárásba. A helyi érdekek azonban a magasabb érdekekre tekintettel felülírhatók, vagyis a településrendezési terv előírásai nem feltétlenül alkalmasak egy beruházás megakadályozására. Speciális építésügyi követelmények vonatkoznak a nagyfeszültségű vezeték és a gátak kiépítésére.

Különösen a kivitelezés ideje alatt a „környezetvédelmi” (immisszióvédelmi) előírások betartását is biztosítani kell. A szivattyús tározós erőmű nem igényel külön,

³⁸ LANGER: i. m., 252–253.

³⁹ SCHÜTTE, Peter – PREUSS, Malte: Die Planung und Zulassung von Speichieranlagen zur Systemintegration Erneuerbarer Energien. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012, 539.

⁴⁰ A halvédelem különösen a vízkivételi művek esetén igen komplex követelmény. SCHÜTTE – PREUSS: i. m., 539.

immisszióvédelmi engedélyt, de a vízügyi hatóságnak az eljárása során biztosítani kell, például a zajvédelmi és a levegővédelmi követelmények betartását, illetve a szomszédok ezzel kapcsolatos érdekeinek a védelmét.⁴¹

A szivattyús tározós erőművek telepítése rendszerint komoly beavatkozással jár a természet, illetve a táj tekintetében. Ezeknek a figyelembe vételét, illetőleg a megfelelő intézkedésekkel történő kiegyenlítését (kompenzálását) biztosítani kell a WhG szerinti engedélyezés során. A vízügyi hatóság – a természetvédelmi hatóság egyetértésével – saját határozatába foglalhatja az erre vonatkozó, természetvédelmi engedélyt is. Ha védett természeti területen vagy Natura 2000 területen létesítik az erőművet, az általánosan szigorúbb követelményeket kell érvényesíteni, de ezek sem jelentik a beruházás akadályát, amennyiben ahhoz nyomós (a magyar terminológia szerint „kiemelt fontosságú”) körülmények fűződnek.⁴²

Ha utat kell építeni, netán közutat keresztbe a két tározó közötti csatorna stb., akkor az ügyi igazgatás szabályait is érvényesíteni kell – a szakhatóság egyetértésével a vízügyi hatóság erre vonatkozóan is kiadhatja az engedélyt. Feltétlenül említést érdemelnek még a műszaki biztonság követelményei (például a nagyfeszültségű vezetékek és a nagynyomású víz miatt), illetve a bányajog szabályai (a mélyben végzett fúrásokra tekintettel).⁴³

Valamennyi szakterületi jogszabály és érdek említésétől, részletes bemutatásától eltekintve, összegzésként megállapítható, hogy ez az eljárás átfogó (integratív) jellegű, és ennek megfelelően a tervezésnek valamennyi, a beruházással kapcsolatban felmerülő probléma kezelésére ki kell terjednie.⁴⁴ Ugyanakkor ez az eljárás alapvetően csak a megvalósítás fázisát fogja át, az üzemelést már nem, arra külön engedélyek lehetnek szükségesegek. Igaz, a WHG 19. §-a lehetővé teszi a hatóság számára, hogy a terv elfogadásáról szóló határozatába belefoglalja a vízhasználatokra vonatkozó engedélyeket is, amennyiben azok közvetlenül szükségesegek az engedélyezendő beruházáshoz. Márpedig a szivattyús tározós erőmű elképzelhetetlen, például a duzzasztás nélkül. Ténylegesen ezért lehet, hogy csak egyetlen formális eljárásra kerül sor, ugyanakkor azt kiegészítik a további, anyagi jogi követelmények érvényesítése érdekében. A törvény egyébként kifejezetten szabályozza azt az esetet is, amikor további (külön) engedélyek szükségesegek; ilyenkor a hatóságnak a létesítésről szóló határozatában erre kifejezetten utalnia kell.⁴⁵

Az üzemeléshez kapcsolódó engedélyek esetén a kérelem elutasítására vezet, ha a tevékenység olyan, káros hatással járhat, amely engedélyezési feltételek kikötésével sem kerülhető el, vagy ha valamely (közjogi) jogszabályi előírás teljesülése nem biztosítható. A hatás érintheti a vizek valamely tulajdonságát (lefolyási sebesség, vízállás, vízminőség, stb.), károsnak pedig akkor minősül, ha a megelőző állapothoz képest negatív (kedvezőt-

⁴¹ LANGER: i. m., 258.

⁴² REUTER: i. m., 465.

⁴³ A földalatti víztározókra a bányatörvény előírásai egyébként nem vonatkoznak (szemben, például a gáz vagy egyéb folyadékok tárolásával, amelyek az energiatárolás szempontjából még érdekesegek lehetnek). – WIESER: i. m., 245.

⁴⁴ LANGER: i. m., 260.

⁴⁵ LANGER: i. m., 262–263.

len; erről beszélhetünk nem csak az állapot ilyen irányú változása esetén, hanem akkor is, ha valamely kapcsolódó közérdek, funkció, – például ivóvíz, energetikai hasznosítás – sérül. Az olyan, általános vízgazdálkodási követelményeknek, mint a minimális vízhozam vagy a halállomány védelme (amelyeket az első eljárás kapcsán már említettem), itt is érvényesülnie kell, ahogyan a már szintén említett természetvédelmi, építésügyi és egyéb követelmények is szerephez jutnak itt (amennyiben korábban még nem érvényesítették azokat), illetve ezek mellett a talajvédelem is megjelenik. E sok szempont együttese azt jelenti, hogy az engedélyezésnek ezen a szintjén is mérlegelési döntésre kerül sor, amelynek általános szempontja a fenntartható vízgazdálkodás. Mivel ugyanakkor a tárolás közérdek, az engedély csak szűk körben tagadható meg. Khv.-ra ezen a szinten már nem kerülhet sor (az egyébként sem az üzemelésre, hanem a létesítésre irányuló eszköz).⁴⁶

1.4. Kitekintés – az energiatárolás jövője

Az energiatárolás problematikája egyelőre még a műszaki lehetőségek szintjén sem teljesen megoldott. A szövetségi kormány aktuális (2011-ben elfogadott) energetikai kutatási programja ezért a különböző tárolási technológiák kifejlesztésének és gazdaságos alkalmazásának az ösztönzésére tartalmaz vállalásokat. Úgy tűnik azonban, hogy a fentiekben bemutatott szabályozási környezet sem megfelelő, legalábbis egyelőre, amennyiben hatását tekintve nem elégséges a megfelelő tárolási kapacitások kiépülésének az ösztönzésére. A kormány által 2010-ben elfogadott energiapolitikai koncepció⁴⁷ ezért a jövőben további kedvezményeket biztosítana az energiatárolóknak. Így, például a rendszerhasználati díj alóli mentesítés időtartamát meghosszabbítják (erre 2013-ban már sor is került), lehetővé tennék a tárolt energiának (előbb a hálózatot tehermentesítő, negatív energiának, majd az abba visszatáplált, pozitív energiának is) a szabályozási (kiegyenlítő) energia piacon való értékesítését, de felmerült a tárolókapacitás kiépülését elősegítő, külön törvény elfogadása is, amely – a beruházások közérdekűségére tekintettel – az engedélyezési folyamatokat egyszerűsítene.

A szakirodalom egyébként nem csak azt kifogásolja, hogy a jelenlegi szabályozás bonyolult, hanem azt is, hogy – jóllehet igen sajátos tevékenységről van szó, amelynek a megítélése komplex feladat, gyakran hiányoznak a rá vonatkozó, sajátos szabályok. Más szavakkal: a jelenlegi jogi eszközök nem mindig a legmegfelelőbbek (a sűrített levegős energiatárolásra, például – amelynek részleteivel nem foglalkoztam – a bányajog előírásait kell alkalmazni, s ez a technológia nem Khv.-köteles).⁴⁸ Az is felmerül, hogy a jogi szabályozás nem technológia-semleges (például a szivattyús tározós erőmű-

⁴⁶ LANGER: i. m., 266.

⁴⁷ Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010. 09. 28. (BT-Drs. 17/3049), <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/030/1703049.pdf>, 12.

⁴⁸ SCHÜTTE – PREUSS: i. m., 540.

vek privilegizálása miatt), ami rontja a megfelelő tárolókapacitás kiépülésének az esélyeit.⁴⁹

A kormányzati elképzelésekre visszatérve, figyelemre méltó elképzelés egy differenciált átvételi rendszer bevezetése is, amelyben a szivattyús tározós erőműből származó energia az abszolút elsőbbséget élvező, megújuló energiából előállított áramot követné a rangsorban, amelynek a végén a hagyományos erőművekben termelt villamos energia állna (tehát, például egy szénerőmű csak akkor jutna értékesítési lehetőséghez, ha sem zöld árammal, sem a tározóból betáplált energiával nem lehet kielégíteni az igényeket).⁵⁰

Mint láthattuk, az energiatárolást érintő szabályok csaknem mindegyike szempontjából előkérdésként merül fel, hogy vajon azok miként értelmezik a tárolást: az vajon fogyasztásnak (végső felhasználásnak) tekintendő-e a hálózatból vett villamos energia tekintetében, avagy sem? Az utóbbi évek bírói gyakorlata például – magánjogi szempontból – fogyasztásnak tekinti az energiatárolást, amennyiben a tározó működtetéséhez használt, az ellátórendszerből származó villamos energia mennyisége után (a későbbi visszatáplálásra tekintet nélkül) megítéli a hálózatüzemeltető javára a rendszerhasználati díjat. A fogyasztásként való értelmezést erősítik az EnWG már említett szabályai, így például a 118. § is, amelyik átmeneti mentességet biztosít a rendszerhasználati díj fizetése alól, hiszen ezzel valójában a fogyasztásra vonatkozó, egyik szabály alól biztosít kivételt a jogalkotó. A szakirodalom egy része ugyanakkor vitatja ezt a megközelítést, összhangban a pénzügyi bíróságok korábbi döntéseivel, amelyek a forgalmi adó (Umsatzsteuer) szempontjából a szivattyús tározónak történő áramátadást nem tekintik energiaszolgáltatásnak, mondván, hogy az áramot – mégpedig a rendszerben feleslegként jelentkező mennyiséget – nem a létesítmény „saját” céljára, hanem az energiatárolás illetőleg a későbbi visszatáplálás érdekében használja.⁵¹ A jelenlegi szabályozás azonban, mint láttuk, nem ezt a megközelítést érvényesíti, hanem – bizonyos kivételekkel – a fogyasztói kötelezettségeket tekinti irányadónak a tárolás esetén. Ez a helyzet azonban a közeljövőben megváltozhat, hiszen például a jelenlegi kormánypártok koalíciós megállapodása szerint felül kell vizsgálni a tárolók fogyasztói kötelezettségeit. Ha ugyanis az energiatárolás nem minősülne végfelhasználásnak, a jelenleg kivételként érvényesülő kedvezmények válnának főszabállyá, ami nyilvánvalóan ösztönzőleg hatna a további létesítmények megépülése illetve az újabb tárolási technológiák kifejlesztése és alkalmazása terén.⁵²

⁴⁹ VON OPPEN: i. m., 9.; EKARDT, Felix – WULFF, Justus: Energiespeicherung und Energieleitungsbau als Governance- und Rechtsproblem. In *Jahrbuch des Umwelt und Technikrechts 2012*, Hrsg. Becker, Bernd – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt, Berlin, 2012, 84.

⁵⁰ SAILER: i. m., 810.

⁵¹ THOMAS – ALTROCK: i. m., 579.

⁵² VON OPPEN: i. m., 11, 14.

2. A szén-dioxid leválasztása és felszínalatti tárolása

2.1. A technológiáról és alkalmazásának igényéről

A klímapolitika az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának, illetve a földi átlaghőmérsékletnek a növekedésére (s azon keresztül az éghajlat visszafordíthatatlan megváltozására) irányul: a káros folyamat megállítását vagy legalábbis lassítását, valamint a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást célozza. Közismert, hogy a klímavédelem megvalósítása terén (a nemzetközi dokumentumokban, például az ENSz éghajlatváltozási keretegyezményében deklarált elvektől eltérően) az egyes államok távolról sem érvényesítik a közös, de megkülönböztetett felelősség követelményét (gondoljunk csak a legnagyobb kibocsátók, az USA vagy Kína tartózkodására a kibocsátás-csökkentésre irányuló kötelezettségvállalástól). A nemzetközi kötelezettségvállalások ráadásul amúgy is csak a kibocsátások alig néhány százalékos csökkentésére irányulnak. A nemzeti szabályozásban a komolyabb kibocsátás-csökkentési célértékek 20-30% között mozognak (például ezt a nagyságrendet vállalta az Európai Unió, 2020-ig, s ennél nagyobb, 40%-os mértékű csökkentést csak hosszabb távon céloz meg). Ugyanakkor a klímaváltozással kapcsolatos kutatások rendre az üvegházgázok (főként a szén-dioxid) kibocsátásának növekvő globális trendjéről (a légköri koncentráció emelkedéséről) és a kapcsolódó szabályozás elégtelenségéről számolnak be (1990 óta az éves kibocsátás mértéke nem csökkent, hanem mintegy 40%-kal nőtt). Ha a felmelegedési folyamatot nem sikerül megállítani, néhány évtizeden belül bekövetkezhet a környezeti katasztrófa. A tudomány jelen állása szerint a hőmérséklet-emelkedés legfeljebb +2 °C-ban való maximálásához (amelyet közös célként a nemzetközi közösség is elfogad) 2050-ig a fejlett országokban 80–95%-os mértékű kibocsátás-csökkentésre lenne szükség.

Németországban – 2014-es adatok szerint – az utóbbi évben 1,2%-kal nőtt a kibocsátás, ami mögött alapvetően az áll, hogy az erőművekben több szenet égettek, mint az előző évben. A bázisidőszakhoz képest ugyanakkor még mindig 22,8%-os csökkenést könyvelhet el az ország. Az EU előírásai szerint 2020-ig 21%-os (illetve az EU ETS-en kívül eső ágazatokban 14%) csökkentést kell elérni, a 2005-ös bázishoz képest. Ami a nemzeti vállalásokat illeti, a német kormányzat elébe megy ezeknek a célkitűzéseknek: a 2007-ben elfogadott, integrált klíma-energiaprogram 2020-ra 40%-os értéket rögzít (1990-hez képest), a 2010-es (már több ízben is említett) energiakoncepció pedig 2030-ra 55%-ot, 2040-re 70%-ot, 2050-re pedig 80–95%-ot irányoz elő, amivel az ország kétségtelenül élvonal szerepet játszhat (illetve a célkitűzések megvalósulása esetén minden bizonnyal játszik is) a klímavédelemben.⁵³

Az EU illetve Németország is abból indul ki, hogy minél több eszköz együttes alkalmazása az, ami hatékony lehet a célok elérésében. A klímapolitikai eszközök egyre nagyobb számban jelennek meg a szabályozásban, ami persze nem feltétlenül és kizárólag

⁵³ A szövetségi környezeti ügynökség adatai, 2014. 08. 11. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimateil/wandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)



csak jótékony hatással jár: egyes szerzők már egyenesen úgy fogalmazzák, hogy a klímapolitikai eszközök előzönlük jogrendszerünket.⁵⁴

A klímavédelem eszközei közé tartozik a szén-dioxid leválasztása és földfelszín alatti (geológiai) elhelyezése (Carbon Capture and Storage, CCS) is, amelyre immár nemzetközi jogi szabályok vonatkoznak,⁵⁵ s az EU is – a 2009-ben elfogadott klíma-energia-csomag részeként – önálló irányelvet alkotott.⁵⁶ A Nemzetközi Energia Ügynökség mindezen felül szükségesnek tartja a CCS-beruházásokat megkönnyítő, befektetőbarát jogi környezet kialakítását, mivel a nemzetközi klímapolitikai célok elérését egyenesen elképzelhetetlennek tartja e technológia nélkül.⁵⁷

A CO₂ leválasztása és geológiai tárolása egy összetett műszaki technológia, amely valójában három elemet (fázist) foglal magában. Az első az üvegház gáz leválasztása (például erőművek, ipari létesítmények füstgázából), a második (nem szükségszerű fázis) a szállítás a tárolás helyére, a harmadik pedig maga a tárolás, a légkörtől való végleges (több száz, netán ezer évre szóló) elszigetelés (a nagy nyomású gáz besajtolása a megfelelő földtani rétegbe).

A földi népesség energiaellátásában a 21. század közepéig még minden bizonnyal a fosszilis energiahordozók lesznek a meghatározók, amelyek elégetése jelentős kibocsátással jár – ezért és addig a CCS-nek jelentős szerepe lehet a klímavédelem eszköztárában.⁵⁸ Alkalmazása tipikus csővégi megoldás, hiszen a létesítményben keletkező gázok mennyiségét nem csökkenti (az alaptechnológia nem változik), sőt, valójában (nagy energiaigénye miatt) összességében inkább növeli a keletkező szén-dioxid mennyiségét. Az üvegházhatású gázokat ugyanakkor nem engedi a légkörbe kibocsátani, tehát a létesítmény (például szénnel üzemelő hőerőmű) úgy működhet tovább, illetve úgy lehet újabb hőerőműveket létesíteni,⁵⁹ hogy az üvegházhatás nem fokozódik. Az Európai Bizottság

⁵⁴ GROTH, Markus – WACKER-THEODORAKOPOULOS, Cora: Klimapolitik. Instrumentenmix und Machbarkeit, *Wirtschaftsdienst*, 2012 (Sonderheft), 2.; HANSJÜRGENS, Bernd: Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik: Welche Herausforderungen stellen sich? *Wirtschaftsdienst*, 2012 (Sonderheft), 7. – E szerzők a német szabályozást illetően használják az Instrumenteninvasion, illetve (a Policy-mix helyett a) Policy Mess kifejezéseket, kételyüket fejezve ki egyúttal a jelenlegi eszközhalmaz eredményességét illetően.

⁵⁵ FODOR László: A CO₂ leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei. In *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 51–61.

⁵⁶ FODOR László: A CO₂ leválasztásának és föld alatti tárolásának szabályozása az EU-ban. In *Környezet-tudatos energiatermelés és -felhasználás*, szerk. Szabó Valéria, Fazekas István, MTA DAB, Debrecen, 2011, 18–24.

⁵⁷ Az IEA 2010-ben egyébként egy szabályozási modellt is kidolgozott a CCS-re (http://www.iea.org/ccs/legal/model_framework.pdf), és évről évre áttekintést ad a jelenlegi szabályozási helyzetről (a legutóbbi itt érhető el: http://www.iea.org/Papers/2011/ccs_legal.pdf). (A letöltés időpontja 2012. szeptember 25.) Ld. még LOVAS András: A CCS aktuális helyzete jogi nézőpontból, *Magyar Energetika*, 2012/1, 46.

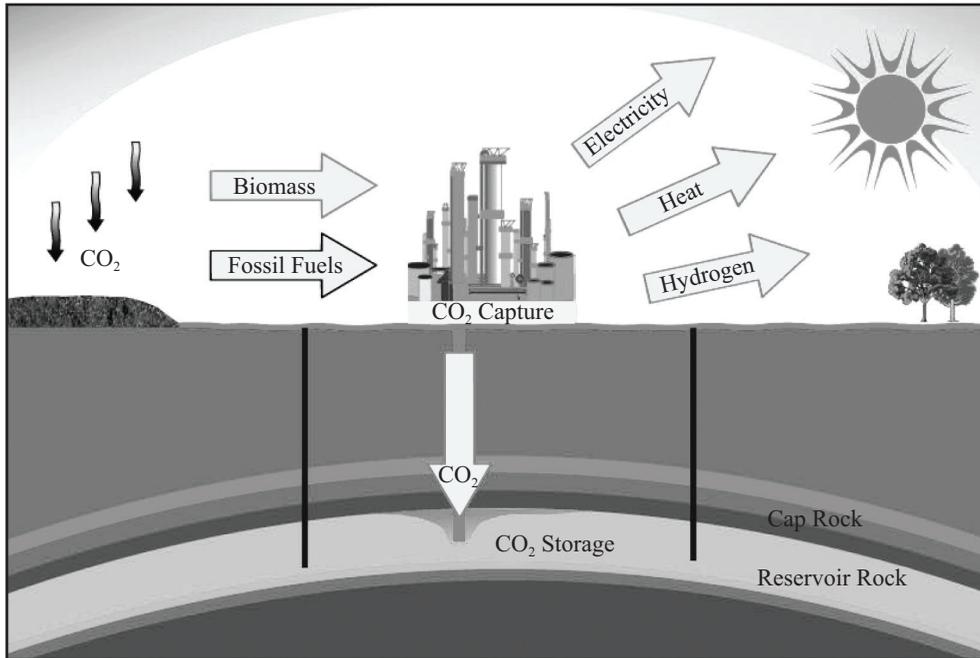
⁵⁸ *Carbon Dioxide Capture and Storage, IPCC Special Report*, Metz, Bert–Davidson, Ogunlade–de Coninck–Loos, Heleen Manuela–Meyer, Leo (Eds.), Cambridge University Press, UK, 2005.

⁵⁹ Németországban jelenleg is építenek ilyen erőműveket (2010-ben 25 projekt megvalósítása volt folyamatban). KOCH, Annkatrin: Nebenbestimmungen zur CO₂-Abscheidung im Immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid. *Recht der Umwelt* 2010/8, 237.



elképzelései szerint globálisan a CO₂-kibocsátások mintegy negyede takarítható így meg 2050-ig.⁶⁰

2. ábra: A CO₂ felszín alatti tárolása.⁶¹



A CCS pénzügyi, környezetvédelmi és energetikai mérlege az érintett energetikai vagy ipari létesítmények szintjén ellentmondásos. Jelentős mértékben (25-100%-kal) megdrágítja az energia előállítását, s rontja a létesítmény hatékonyságát, mivel extra energiát igényel. (A leválasztással járó kémiai folyamat, de azt követően a gáz szállítása és a felszín alá sajtolása is energiát igényel, utóbbiak ugyanis nagy nyomást feltételeznek, márpedig az ehhez szükséges, kompressziós energia igen erőforrás igényes.) Miközben az adott létesítményből a légkörbe kerülő CO₂ mennyiségét akár 80-90%-kal is csökkentheti, az alkalmazása veszélyes technológiaként kockázatokkal is jár a környezetre nézve (a tárolás során földcsuszamlás és földrengés, gázszivárgás, vízminőség-romlás, stb. is felmerülhet, s ráadásul a hosszú távú tárolás eredményességéről tapasztalatok még nem állnak rendelkezésre).

⁶⁰ COM(2008) 843 végleges. A Bizottság közleménye, Fenntartható energiatermelés fosszilis tüzelő anyagokból: a csaknem kibocsátásmentes szénalapú energiatermelés megvalósítása 2020-ig, 5–11.

⁶¹ Forrás: <http://kraftwerkforschung.info/quickinfo/kohlendioxid-abtrennen/prinzip-der-trennung-und-speicherung/>.



A tárolásra leginkább a kimerült szénhidrogén-mezők, gazdaságosan már nem hasznosítható széntelepek és a mélyen fekvő, sós vizes rétegek (sós vizes rezervoárok, ún. aquiferek) alkalmasak. A jövőben a fosszilis energiahordozóra alapozott létesítmények telepítésének meghatározó feltétele lehet ezért, (és az EU-nak már van is erre vonatkozó elképzelése) hogy a létesítmény közelében van-e ilyen tárolókapacitás, vagy azzal összekötő szállítóvezeték. A technológia részletes ismertetése a műszaki-természettudományos szakirodalomban bőven megtalálható,⁶² a magam részéről csupán egy igen egyszerű (de egyben az anyag- illetve energiaáram további fázisaira is kitérő) ábra közlését tartom szükségesnek szemléltetésül.

A CCS – s itt némi erkölcsi megfontolástól vezérelt kritika mindenképpen helytállóan tűnik – tipikus válasza a technokráciának a technológia okozta környezeti problémákra. Mégis, ami miatt a nemzetközi közösség és az EU is – bizonyos feltételekkel – elfogadhatónak, alkalmazhatónak tartja, az a klímaváltozás sürgető kényszere, és a szabályozási status quo elégtelensége közötti feszültség, amelyre tekintettel a CCS valójában egy-fajta áthidaló megoldásnak tűnik.⁶³

2.2. A CCS európai uniós szabályai

A szabályozás főbb elemeit az Európai Parlament és a Tanács 2009/31/EK irányelve (2009. április 23.) tartalmazza, amely címe szerint a szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK parlamenti és tanácsi irányelvek, s végül az 1013/2006/EK rendelet módosításáról szól.⁶⁴ A szabályozás ezzel még korántsem teljes, hiszen a jogi előírások mellett az EU, például pénzügyi eszközökkel is támogatja a technológia alkalmazásának, alacsony környezeti kockázatának a demonstrálására irányuló projekteket, az energia-ágazat beruházásainak a támogatására a 663/2009/EK rendelettel létrehozott pénzügyi mechanizmus keretében (a 6 kiválasztott projekt – köztük egy németországi beruházás – költsége megközelíti az egybillió Eurót). Emellett (az irányelv implementációjának elősegítése érdekében) az Európai Bizottság iránymutatásokat bocsátott ki többek közt a tároló-komplexumok kockázatmenedzselése, a befogadandó CO₂-áram összetétele, a monitorozás és az üzemeltető által nyújtandó pénzügyi biztosítékok meghatározása tárgyában.⁶⁵

Az uniós irányelv – mint arra már utaltam – több, korábban kibocsátott irányelv módosítását is tartalmazza. Ennek az a megfontolás áll a háttérben, hogy olyan környezet-

⁶² A Nemzetközi Energia Ügynökség képes ismertetője elérhető itt: <http://www.iea.org/multimedia/>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.) A számos hazai szakirodalmi áttekintés közül ld. Kovács Ferenc: Az erőműi füstgázokból történő CO₂-leválasztás műszaki-gazdasági jellemzői. *Bányászati és Kohászati Lapok – Bányászat*, 2009/2–3., 11–13.

⁶³ SKRYLNIKOW Ilja: CCS: Carbon Dioxide Capture and Storage – Technologische Risiken und regulatorische Herausforderungen, *Natur und Recht*, 2010/8, 543.

⁶⁴ HL L 140/114–135. 2009.6.5.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/implementation/index_en.htm.



jogi eszközök alkalmazására is sor kerüljön a CCS-projektek megvalósításakor, mint a környezeti hatásvizsgálat, az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszer (magyarul: egységes környezethasználati engedélyezés) vagy a környezeti felelősség (de legalábbis mindezek EU-s követelményei). Cél az is, hogy a vízügyi keretszabályozás ne zárja ki eleve az ilyen létesítmények megvalósítását, például a felszín alatti vizek védelme miatt, és végül a hulladékok nemzetközi szállítását korlátozó rendelkezéseket se kelljen alkalmazni, a leválasztott szén-dioxidnak az országhatárokat is érintő továbbítására.⁶⁶ Az irányelvvel egyidejűleg fogadták el továbbá az EU kibocsátási kvótakereskedelmi rendszeréről szóló 2003-as irányelv módosítását (a korábban már ismertetett, 29/2009 EK irányelvet), amely a CCS létesítményeit bevonja a kvótarendszerbe: az elkülönített üvegház-gáz mennyiségének megfelelő kvóta felszabadul, illetve a kvótakereskedelem bevételeinek elköltése részben a CCS fejlesztéséhez kapcsolódik, csökkentve annak igen jelentős költségeit; ha viszont a tárolt üvegházgáz kiszabadul, az üzemeltetőnek kvóta-visszaadási kötelezettsége keletkezik.

A szabályozás valamennyi részletének ismertetésétől eltekintek, csak a szabályozás-módszertan szempontjából érdekes elemekre utalok, megjegyezve, hogy meglehetősen bürokratikus és részletes szabályozásról van szó, amelynek hosszú távon kell biztosítania a CCS alkalmazhatóságát és elfogadottságát (megelőzve egy, a nukleáris balesetekhez mérhető súlyú katasztrófa következményeit). Először is ki kell emelni, hogy a szabályozás nem fogja át a technológia teljes spektrumát, hanem az utolsó, legnagyobb kockázattal járó elemre, a tárolásra koncentrál. E tekintetben a környezeti kockázatok csökkentése elsődleges szempont, ezért is van például, hogy az üvegház-gáznak a pusztán vízszlop alatti vagy tengerfenéken való tárolását a nemzetközi joggal összhangban egyenesen megtiltja, s csak a geológiai formációkban történő tárolást (mint az előbbihez képest kevésbé kockázatos megoldást) teszi lehetővé. A CCS létesítmények üzemeltetésére, bezárására és utógondozására egyaránt vonatkozó előírás, hogy a szén-dioxidhoz hulladékot, más ártalmatlanítandó anyagot keverni tilos; csak véletlenül belekeveredett, vagy a szivárgás nyomon követhetőségére belekevert anyagok megengedettek, de azok is csak korlátozott mértékben. A tároló helyek kijelölése tagállami hatáskör (az I. melléklet rögzíti ennek szempontjait, menetét, de a tagállamok akár teljes tiltással is élhetnek az irányelv 4. cikke alapján), a földtani kutatás és a tárolás, illetve a létesítmények jelentős megváltoztatása pedig engedélyhez kötött. Az erre vonatkozó eljárás kereteit (kérelem tartalma, érintettek bevonása, engedély tartalma, nyilvánossága, stb.) is rögzíti az irányelv; a tagállami döntéshez egyébként nem kötelező erejű, előzetes bizottsági véleményezés, illetve a Bizottság utólagos tájékoztatásának kötelezettsége kapcsolódik. A besajtoló berendezések, tároló komplexumok folyamatos ellenőrzése az üzemeltető kötelezettsége, amit a II. sz. mellékletnek megfelelő, jóváhagyott monitoring-terv alapján kell teljesíteni. Amellett, hogy az ellenőrzésekről a hatóságnak legalább éves gyakoriságú

⁶⁶ Az EU 2050-es célkitűzései között szerepel egy egész Európát összekötő, CO₂-vezetékhalózat kiépítése. – HORÁNSZKY Beáta: A CO₂ távvezetési rendszer műszaki-biztonsági kérdései. In *A fiatal kutatók Magyarország megújulásáért*, szerk. Nagy Edit, Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, Budapest, 2012, 22.

jelentéseket kell benyújtani, a hatóság helyszíni ellenőrzést köteles lefolytatni (utógon-
dozás esetén is). Az engedélyben rögzített feltételek nem teljesülésekor a létesítmény
bezárandó. Az engedélyekről és a létesítményekről, bezárást követően is nyilvántartást
kell vezetni (a nyilvántartás adatait minden hatóság figyelembe veszi, amikor a létesít-
ményt érintő tevékenységet engedélyez). Szivárgás és jelentős rendellenesség esetén kor-
rekciós intézkedéseket kell tenni, illetve a hatóságot tájékoztatni, amely szükség esetén
hatósági intézkedést hoz. A felelősség kérdéseit illetően az üzemeltetőt biztosítékadási
kötelezettség terheli; a létesítmény bezárásakor azonban az üzemeltetői felelősséget át-
veszik a tagállami hatóságok. Egyebekben a hatékony, arányos és visszatartó erejű szank-
ciók megállapítása a tagállamok feladata.

Az irányelv a tagállamok közötti, s részben a harmadik országokkal való együttmű-
ködésről is szól, például a majdani európai szállítóhálózat közös működtetése, az ahhoz
való (méltányos és megkülönböztetéstől mentes) hozzáférés, s a kapcsolódó „határokon
átnyúló” jogviták rendezése tárgyában – figyelemmel arra, hogy földrajzi vagy más okok-
ból nincs minden országnak (például Finnországnak nincsen) lehetősége arra, hogy éljen
a technológia adta lehetőséggel.

A tagállamok kötelesek a CCS szabályozására, s ennek keretében, például az engedé-
lyeztetésről, hatósági felügyeletről, nyilvántartásról, biztosítékadási kötelezettségről,
bezárás esetén a felelősségre az állam által történő átvételéről, a létesítményekhez (a
szállítóhálózathoz) való hozzáférésről s a kapcsolódó jogviták rendezéséről szóló előírá-
sokat meghatározni. Mivel azonban teljesen szabad a mozgásterük annak eldöntésében,
hogy területükön megengedik-e egyáltalán a szén-dioxid föld alá sajtolását (értve ezalatt
a kutatást, illetve az ilyen létesítmény kialakítását is), az EU az esetleges problémákért
fennálló felelősségét semmilyen módon nem veszi át.

Figyelemreméltó ebből a szempontból, hogy míg a magyar szabályozás kifejezetten
lehetővé teszi az alkalmazást, s számos eszközzel segíti is azt,⁶⁷ addig Ausztriában és
Németországban egyelőre gyakorlatilag kizárt az ipari alkalmazása. Ausztriában a vo-
natkozó törvény szerint a CCS alkalmazása (a kísérleti üzemek kivételével) tilos az ország
területén (a tilalmat 2018-ban vizsgálják felül, a nemzetközi tapasztalatok fényében),
Németországban pedig ugyanerre az eredményre az a megoldás vezet, mely szerint csak
a tesztelést szolgáló létesítmények a megengedettek. Németországban egyébként koráb-
ban két törvényjavaslat is elbukott (az első 2009-ben, tehát még jóval az átültetési határ-
idő előtt, míg a második 2011-ben), részben a tisztázatlan alkotmányjogi kérdések miatt
(például hogy egy tartomány ab ovo vagy csak konkrét terv vonatkozásában mondhat-e

⁶⁷ A „pozitív” magyar hozzáállás mögött több körülmény áll illetve sejthető, a klímavédelem mellett,
így például a széndioxid kvótákból származó bevétel növelése, a még ki nem aknázott szénhidrogénkész-
letek felszínre segítése, de a bértárolás lehetősége sem teljesen kizárt. Vö. *Nemzeti Energiastratégia 2030*;
77/2011. (X. 14.) Ogy. határozat a Nemzeti Energiastratégiáról, MK 2011/119, 30227–30229.; FALUS György
– SZAMOSFALVI Ágnes – JENCSEL Henrietta – VIDÓ Mária – TÖRÖK Kálmán: A hazai földtani szerkezetek fel-
mérése a szén-dioxid-visszasajtolás szempontjából. *Magyar Tudomány* 2011/ 4. 450–458.; KUBUS Péter:
A CCS-projekt realitása a hazai olajipar szempontjából. *Magyar Tudomány*, 2011/4, 459–464. [http://www.
ng.hu/Tudomany/2008/05/Jelentos_fold_alatti_szen_dioxid_tarolokapacitassal_rendelkezung_stb](http://www.ng.hu/Tudomany/2008/05/Jelentos_fold_alatti_szen_dioxid_tarolokapacitassal_rendelkezung_stb). (A letöl-
tés időpontja 2012. szeptember 25.)



nemet a CCS-re), illetve mert a még kipróbálás alatt lévő eljárást a tervezetek nem csak kipróbálni, hanem ipari méretekben („élesben”) megvalósítani is engedték volna. Ez azonban a technológiai kockázatok miatt komoly lakossági tiltakozásba ütközött.⁶⁸ A kifogások közt szerepelt az is, hogy a CCS támogatása rontaná a megújuló energiahordozók terjedésének a piaci esélyeit.⁶⁹ Csak 2012 nyarára, a transzpozíciós határidő (2011. 06. 25.) bő egyéves késedelmével sikerült egy kompromisszumos törvényt elfogadni,⁷⁰ amely úgy maximálja a föld alá sajtolható gáz mennyiségét, hogy azzal de facto kizárja az ipari méretekben történő alkalmazást. Emellett a kipróbálást szolgáló, magáncégek által irányított ún. demonstrációs projektek némelyikének az önkéntes leállításáról, illetve a lakossági tiltakozásokról szóló sajtóhírek⁷¹ is azt valószínűsítik, hogy a CCS jövője – legalábbis egyelőre – korántsem biztosított az országban.

2.3. A német szabályozás keretei

A német szabályozás követi az EU-s irányelv előírásait, ugyanakkor számos sajátossággal bír, ami egyrészt a föderatív államberendezkedésből, másrészt a technológiával szembeni fenntartásokból fakad. Emellett ki kell emelni a német jognak a területhasználati konfliktusokkal szembeni érzékenységét, amellyel már más területeken (például az energiatárolók vagy a megújuló energiát hasznosító létesítmények telepítése kapcsán) is találkozhattunk. A CCS tagállami szabályozása sem állhat meg az uniós irányelv szabta feladatok teljesítésénél, hiszen a felszín alatt zajló tevékenységek (hagyományosan a bányászat, illetve újabban az energiatárolás, a hulladék-elhelyezés, vagy éppen a szén-dioxid földfelszín alatti tárolása) közötti érdekütközések egyre gyakoribbak. Térigényes technológiákról lévén szó, az egyik gyakorlása szükségszerűen korlátozza a másikat. Az elsőbbség megállapítása a hatályos bányajog szerint csak esetről esetre, az érdekek (különösen a közérdek) hatósági, illetve bírói mérlegelése útján történhet; ezért felmerült az igény a jogszabályi rendezésre, egy sajátos (földfelszín alatti, a területhasználatokat egymástól háromdimenziós határokkal elválasztó) területrendezési jog megalkotására (vagy legalább annak tisztázására, hogy a területrendezés általános szabályai és eszközei mennyiben alkalmazhatók).⁷² A CCS-re vonatkozó két korábbi törvénytervezet is azért bukott

⁶⁸ EKARDT, Felix–VAN RIESTEN, Hilke–HENNIG, Bettina: CCS als Governance- und Rechtsproblem. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 2011/4, 409–435.

⁶⁹ WOLFF, Heinrich Amadeus: Das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz: Eine erste Bewertung. *Umwelt- und Planungsrecht* 2013/8, 298.

⁷⁰ Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG) von 17.08.2012, BGBl. I S. 1726 (Nr. 38).

⁷¹ http://www.kein-co2-endlager.de/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=2. (A letöltés időpontja 2012. szeptember 25.)

⁷² SCHÜTTE, Peter – PREUSS, Malte: i. m., 538.; KUZNIK, Christoph: Kohlenstoffdioxid-speicher der CCS-Technologie im Planungsrecht und die Opt-Out-Klausel des KSpG. *Neue Zeitschrift für Energierecht* 2012/5, 477.





meg, mert az igények közötti konfliktusokat – illetőleg a kockázatok és a felelősség kérdéseit – nem tudta kielégítő módon kezelni.⁷³

A CO₂ földalatti tárolásának jogi kérdéseit a német szakirodalom egyébként már egy jó évtizede vizsgálja, aminek az oka az, hogy a technológia alkalmazására irányuló műszaki megoldások kidolgozásában és a 2009-ben elfogadott, uniós szabályozás előkészítésében való részvételt is fontosnak tartották a németek.⁷⁴

Ami a 2012-ben elfogadott törvényt (KSpG)⁷⁵ illeti, annak tárgya kifejezetten csak a széndioxid tartós földalatti tárolására irányuló technológiák kutatása, kipróbálása és demonstrálása, szemben a korábbi tervezetekkel (vagy épp a magyar szabályokkal), amelyek az ezen túlmutató, ipari alkalmazásra is kiterjedtek (illetve kiterjednek).⁷⁶ Ez a megközelítés kétség kívül szűkebb annál is, amit az uniós irányelv megenged.

2007-re megépült, 2011-ben pedig – az európai kontinensen első ízben – megkezdte a széndioxid felszín alá sajtolását a brandenburgi Ketzin mellett lévő, kísérleti CCS-létesítmény.⁷⁷ A beruházást továbbiak is követik, ily módon a szabályozás iránt – különösen a beruházók részéről, befektetések védelmében – valós igény mutatkozik.

A jogszabály ún. becikkelyező törvény (Artikelgesetz), amelyiknek az első szakasza tartalmazza a voltaképpen CCS-törvényt, míg a többi számos, kapcsolódó szakterületi törvény módosítását jelenti, a hulladékgazdálkodástól az immiszióvédelemig. A törvény sajátos tartalmi követelményeket rögzít a széndioxid leválasztása, szállítása és sűrítése, valamint a felszín alatti tárolók, s mindezek engedélyezése kapcsán. Ezen túlmenően lényegesek még a felelősségre, az elővigyázatosságra és az utógondozásra, a létesítményekhez való hozzáférésre, a tudományos eredmények követésére vonatkozó szabályok, illetőleg a tartományi jogalkotásra való felhatalmazás.

⁷³ DIETRICH, Lars: Nutzungskonflikte unter Tage. In *Bergrecht zwischen Tradition und Moderne: Zivil- und öffentlichrechtliche Probleme des Steinkohlenbergbaus – Neue untertägige Nutzungsformen und -kollisionen*, Hrsg. Gunther Kühne – Ulrich Ehrlicke, Nomos, Baden-Baden, 2010, 139–167.

⁷⁴ FRANKE, Peter: Die Einlagerung von CO₂ in unterirdischen geologischen Formationen unter besonderer Berücksichtigung des Bergrechts. In *Bergrecht zwischen Tradition und Moderne: Zivil- und öffentlichrechtliche Probleme des Steinkohlenbergbaus – Neue untertägige Nutzungsformen und -kollisionen*, Hrsg. Gunther Kühne – Ulrich Ehrlicke, Nomos, Baden-Baden, 2010, 99–137.

⁷⁵ Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG) vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1726)

⁷⁶ DIECKMANN, Nina: Das neue CCS-Gesetz. Überblick und Ausblick. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012, 989–990. (Megjegyzendő, hogy a törvény első értékelései – e tanulmányon kívül, például Wolff írása is – még láthatóan nem a törvény végleges szövegéből készültek, így adatai felülvizsgálatra szorulnak, különösen a technológia alkalmazására vonatkozó mértékrendelkezések számszerűsége tekintetében.)

⁷⁷ <http://www.gfz-potsdam.de/pressemitteilungen/article/co2-aus-schwarze-pumpe-im-versuch-am-pilotstandort-ketzin/> (2011. 04. 05.). (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)



2.4. Engedélyezési szabályok

1. A fosszilis energiahordozókat égető létesítményekben nem tiszta széndioxid, hanem több összetevőből álló füstgáz keletkezik. A széndioxidot tehát le kell választani (amire többféle technológia is alkalmazható, de azok ismertetésére nem vállalkozom). Az erre szolgáló berendezések engedélyezése az immisszióvédelem (tulajdonképp a környezetvédelemnek a levegővédelemre, zaj- és rezgésvédelemre koncentráló) szabályai szerint történik (ennek érdekében a KSpG kiegészítette az immisszióvédelmi törvény 4. végrehajtási rendeletének 1. mellékletében szereplő, engedélyköteles létesítmények listáját.)⁷⁸

A széndioxid leválasztása, csakúgy, mint a széndioxidot kibocsátó erőmű vagy ipari üzem, engedélyköteles. Amennyiben azonban a leválasztásra szolgáló létesítmény egy új, energetikai illetve ipari létesítmény részeként (kifejezetten annak alárendelve) épül meg, akkor az immisszióvédelmi szabályok szerint két külön engedély helyett csupán egyre van szükség. (Az alá-fölérendeltségi viszony abból adódik, hogy a leválasztás nem a főlétesítmény alapvető rendeltetésének – mint amilyen az elektromos áram vagy a cement előállítás – a megvalósításához szükséges, hanem „csupán” klíma- illetve környezetvédelmi szempontból elfogadhatóvá teszi azt.)⁷⁹ Amennyiben a leválasztó berendezést utólag építik a létesítményhez, az az alaplétesítmény jelentős módosításának minősül, s külön engedélyt feltételez. Az engedélyezés feltételei nem korlátozódnak a levegővédelemre, amellet kiterjednek például a természetvédelemre (különösen Natura 2000 területeken) és a munkavédelemre is. A leválasztást szolgáló létesítményt csak környezeti hatásvizsgálat alapján lehet engedélyezni. A nagyteljesítményű tüzelőberendezések (például 300 MW névleges hőteljesítményt elérő hőerőművek) ma már eleve csak úgy engedélyezhetők, hogy a tervezés során meg kell vizsgálni a leválasztó létesítmény utólagos hozzárendelésének a lehetőségét (a technikai feltételek mellett azt is, hogy a beruházás elvárható-e az üzemeltetőtől), illetve hogy a tározó valamint az annak elérését biztosító, szállítási lehetőség biztosított-e. Ha a lehetőségek adottak, a beruházónak a későbbi kivitelezéshez szükséges üzemi területet szabadon (a beruházásra kész állapotban) kell hagynia.⁸⁰ Ugyanakkor (akárcsak az uniós irányelv) a törvény (jelenleg legalábbis, még) nem állapít meg kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy a leválasztó létesítményt ténylegesen meg is kelljen építeni. Ha pedig a vizsgálat eredménye az, hogy a leválasztó létesítmény vagy az ahhoz való csatlakozás később sem biztosítható, az (egyelőre legalábbis) nem vezet az adott ipari vagy energetikai beruházás engedélyének megtagadásához.⁸¹

⁷⁸ Érdekes, hogy a hatóságok már az e törvénymódosítást megelőzően tervbe vett CCS-projektek immisszióvédelmi engedélyében is – minden jogalap nélkül – előírtak sajátos feltételeket. KOCH: Nebenbestimmungen... i. m., 241–242.

⁷⁹ DIECKMANN: i. m., 991–992.

⁸⁰ UWER, Dirk: Betreiberhaftung im Kohlendioxid-Speicherungsgesetz. In *Verantwortlichkeit und Haftung für die Umweltschäden*. 28. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 6. bis 7. September 2012. Hrsg. Proeßl, Alexander, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2012, 190.

⁸¹ DIECKMANN: i. m., 991.



A szövetségi immisszióvédelmi törvény (BImSchG)⁸² szerinti üzembentartói kötelezettségek közül érdemes megemlíteni a legfontosabbakat. Az 5. § szerint – a környezet magas szintű védelme érdekében – ide tartozik a káros környezeti hatásokkal (illetve a szomszédokat, közösséget fenyegető egyéb veszélyekkel) szembeni védelmi kötelezettség. Ez részben az előírt határértékek betartásával történik, de a CO₂ leválasztása egyes szennyezőanyagok esetén új kibocsátási határértékek megállapítását is szükségessé teszi (a széndioxidra nem, mert az az EU ETS hatálya alá tartozik). Az üzemeltetőnek a káros hatások elkerülése érdekében a műszaki fejlődés mindenkori szintjének (Stand der Technik) megfelelő intézkedéseket kell tennie. Ez a kötelezettség (az alaplétesítmény vonatkozásában) a leválasztás alkalmazásával, illetőleg a kibocsátások csökkentésével teljesülhet. A harmadik kötelezettség a hulladékok elkerülésére, a keletkező hulladékok hasznosítására illetve ártalmatlanítására irányul. Ebből a szempontból érdekes a KSpG azon rendelkezése, amely a leválasztott széndioxidot kiveszi a hulladékgazdálkodási szabályozás hatálya alól, tehát az érintett létesítmények immisszióvédelmi engedélyezésére e téren kizárólag a KSpG szabályait kell alkalmazni. A legtöbb kérdést alighanem az ötödikként felsorolt kötelezettség teljesülése veti fel, amelyik a hatékony és takarékos energiahasználatra irányul, mert mint azt már említettem, a CCS alkalmazása rontja az alaptervekenység energiamérlegét. A BImSchG azonban e téren nem állapít meg több kötelezettséget, mint ami a kibocsátás-kereskedelmi törvénynek (TEHG) – a kibocsátások csökkentése érdekében megállapított – előírásaiból következik, így ez nem jelenti az engedélyezés akadályát.⁸³

2. Mivel a széndioxid csak nagy nyomás alatt szállítható, a már létező szénhidrogén vezetékek nem alkalmasak erre a célra. A szállítóvezetékek (illetve a kompressziós berendezések) engedélyezéséről a KSpG mindössze egyetlen szakasza rendelkezik (4. §). Az engedélyezés tervmegállapítás (Planfeststellung) keretében történik, a vezeték hosszának és kapacitásának függvényében Khv. lefolytatása mellett. Az eljárás koncentrált (vagyis más engedélyek beszerzésére nincs szükség a létesítéshez), s emellett – a vezetékes infrastruktúra beruházásokra irányadó szabályok szerint – a szokásosnál gyorsabb illetve egyszerűbb. Az engedélyező határozat további sajátossága, hogy a vezeték közérdekűségének megállapításával egyidejűleg kitér arra is, hogy kérhető-e az érintett ingatlanok kisajátítása.⁸⁴

3. A törvény legterjedelmesebb része (5-28. §) a földfelszín alatti tárolás követelményeit állapítja meg, az arra alkalmas geológiai formációk feltárásától a bezárt létesítmények utógondozásáig.

⁸² Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG), 15. 03. 1974. Az immár 40 éves törvényhatályos szövege: Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943) geändert worden ist.

⁸³ DIECKMANN: i. m., 992.

⁸⁴ DIECKMANN: i. m., 992.



Az alkalmasnak tűnő területek értékelését – a földtudományi intézet és a környezeti ügynökség bevonásával – a szövetségi gazdasági minisztérium végzi, egyetértésben a környezetvédelmi minisztériummal. Az értékelés a geológiai alkalmasság mellett kiterjed az esetleges konfliktusokra is (például van-e a térségben hasznosítható geotermikus energia, érintené-e a tároló más ingatlanok hasznosítását), s eredményeként a szóba jövő geológiai formációk egy országos nyilvántartásba kerülnek. Második lépésként, a nyilvántartott formációk tényleges hasznosítását megelőzően, földtani kutatásokat kell végezni. Ez már a beruházó feladata, s bányászati engedélyhez kötött, amelyet többek közt a megfelelő pénzügyi fedezet biztosítása és az érintett ingatlantulajdonosok illetve egyéb használati jogosultak írásbeli hozzájárulása esetén,⁸⁵ a nyilvánosság bevonásával ad ki a hatóság. Az érintett ingatlantulajdonosok, illetve jogosultak hozzájárulásának a megtagadása egyébként nem alkalmas arra, hogy a technológia ellenzői megakadályozzák a kutatást (legfeljebb késleltethetik azt), mivel nyilatkozatukat a hatóság határozata pótolhatja.⁸⁶

A földfelszín alatti tároló megépítését a hatóság tervmegállapítás keretében engedélyezi (mindig Planfeststellung születik, és a létesítés Khv.-köteles; az egyszerűbb Plangenehmigung csupán a tároló jelentős átalakításának az engedélyezésére elégséges). Erre kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha adottak a széndioxid hosszú távú, biztonságos elhelyezésének a feltételei, illetőleg ha az a különböző szakterületi előírásokkal sem ellentétes. Erről a hatóság mérlegelési jogkörben foglal állást. A KSpG szerint csak demonstrációs céllal engedélyezhetők az érintett projektek, 2016 végéig (hiánytalanul) benyújtott kérelem alapján. Az éves tárolási kapacitás létesítményenként nem haladhatja meg az 1,3 millió tonnát, országosan pedig 4 millió tonna CO₂ a maximum.

A határozat meghozatala előtt (az irányelvnek megfelelően) ki kell kérni az Európai Bizottság állásfoglalását is, ami az erre adott határidőre tekintettel, négy hónappal hosszabbíthatja meg az engedélyezés folyamatát. A Bizottság álláspontját figyelembe kell venni, de az nem köti a hatóságot. Ezzel együtt, ha például egy elutasító bizottsági állásfoglalással szemben kiadja az engedélyt, alighanem a Németországgal szembeni kötelezettségzegési eljárás megindítását kockáztatja.⁸⁷

A tároló létesítménynek nem csak a megvalósítása, hanem a bezárása is engedély-, illetve Khv.-köteles. Az üzemelés időszaka alatt ugyanis jelentősen megváltozhatnak a létesítéskor figyelembe vett tudományos ismeretek és műszaki lehetőségek, amelyeket – például a későbbi szivárgás megelőzése érdekében – a bezárás után érvényesíteni kell. Az engedély alapján nem csak lehetősége, hanem egyenesen kötelezettsége az üzemeltetőnek a bezárás, csakúgy, mint az utógondozás – saját költségére.⁸⁸

⁸⁵ A hozzájáruló nyilatkozatoknak – az engedéllyel együtt – a magánjogi felelősségi viszonyok alakulására is hatása van, különösen a szomszédjogi szabályok terén (például nem kérhető a bíróságtól a tevékenységtől való eltiltás). GAST, Ina Carolin: *Die CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (Carbon Capture and Storage – CCS) in zivilrechtlicher Sicht*. Erich Schmidt, Berlin, 2012, 350.

⁸⁶ DIECKMANN: i. m., 993.

⁸⁷ WOLFF: i. m., 300.

⁸⁸ DIECKMANN: i. m., 994.

2.5. A működésre vonatkozó egyes követelmények és a felelősség kérdései

Az üzemeltetőnek a tároló működése során önellenőrzést kell folytatnia, szivárgás vagy más üzemzavar esetén pedig meg kell tennie a szükséges intézkedéseket. Folyamatosan biztosítania kell az alkalmazott berendezések és megoldások korszerűségét, a különböző üzemi tervek és utasítások felülvizsgálatát, de azzal is számolnia kell, – lévén a CCS fejlődőben lévő technológia – hogy a hatóság újabb feltételekkel egészítheti ki a korábban kiadott engedélyét.

A törvény (szemben a magyar szabályozással) a közigazgatási mellett a magánjogi kárfelelősség kérdéseiről is rendelkezik. Eszerint az üzemeltető (a kutatástól kezdve egészen a bezárás fázisáig) felelősséggel tartozik a tevékenységével az emberi életben, egészségben, testi épségben és a vagyontárgyakban okozott károkért. Ez a felelősség összességében ugyan korlátozott (85 millió euróig), de a környezeti felelősségről szóló törvény illetőleg a bányatörvény által megállapított szabályoktól mégis szigorúbb. Ez azt jelenti, hogy a károsult nem köteles az ok-okozati összefüggés teljes körű bizonyítására, hanem ehelyett elegendő annak a megállapítása, hogy a tevékenység – valamennyi körülmény (a technológia, az időjárás, a kár bekövetkezésének helye, stb.) értékelése alapján – alkalmas volt az adott következmény kiváltására (29. §).⁸⁹ Ez az oksági vélelem csak abban az esetben nem érvényesül, ha a tevékenység előírászerűen zajlott, s ugyanakkor volt másik olyan tevékenység, amelyik a kárt okozhatta. (Míg például a környezeti felelősség általános szabályai szerint kimentési okként utóbbiak külön-külön is megállnak, jelen esetben konjunktív feltételek). Külön figyelemre méltó megoldás az is, hogy a vis maior nem jelent kimentési lehetőséget, ami azzal indokolható, hogy a vis maior okozta és a széndioxid tárolásából fakadó károk alig különböztethetők meg egymástól.⁹⁰

Az üzemeltetőnek egyébként az esetleges károk fedezetéül (például megfelelő felelősségbiztosítás formájában) pénzügyi biztosítékról kell gondoskodnia a létesítmény bezárásától számított, további 40 évig, vagyis mindaddig, amíg a felelősséget át nem veszi tőle az adott tartomány. (Ez a határidő egyébként a magyar bányatörvény vonatkozó előírásai szerint – az irányelvvel egyezően – csak 20 év, de a tárolás tervezett időtartamának tükrében alighanem mindkét határidő túlságosan rövid.) A biztosíték formáját és mértékét az engedély rögzíti (30. §). A német szabályozás szerint az üzemeltetői felelősség 40 évvel a bezárást követően átszáll az adott tartományra, ami azonban nem automatikus; az üzemeltetőnek kell kérelmeznie, s csak akkor (adott esetben később) következik be, ha a tartós tárolás feltételei már biztosítottak. Ha viszont ezek a feltételek már fennállnak, akkor a tartomány a hatóság döntésével akár a 40 év letelte előtt is átválthatja a felelősséget. Az üzemeltetőnek minden esetben be kell fizetnie végül egy a hatóság

⁸⁹ DIECKMANN: i. m., 994.

⁹⁰ GAST: i. m., 355–356.

által megállapított átalányösszeget, amely a következő 30 évben, előre láthatólag felmerülő kiadások (ellenőrzések költségei, esetleges károk) fedezetül szolgál. (Természetesen, ha az üzemeltető valótlan adatokat szolgáltatott a tárolás biztonságával kapcsolatban, vagy utólag kiderül, hogy nem előírászerűen üzemeltette a létesítményt, akkor vele szemben a tartomány teljes megtérítési igényvel léphet fel.)

A törvény 33. §-a alapján (az unós irányelvnek megfelelően) az üzemeltető köteles biztosítani a létesítményéhez való hozzáférést mások számára. Az csak abban az esetben tagadható meg, ha jogszabályba ütközne, vagy a létesítmény nem rendelkezik megfelelő kapacitással. Az előírás háttérében az áll, hogy a jövőben csak olyan (fosszilis energia-hordozót hasznosító) termelő léphet majd be az európai energiapiacra, amelyik bír a csatlakozás lehetőségével (ld. a CCS-irányelv 38. preambulumbekzdését).

A technológia jövője (ipari méretekben való alkalmazása) jelentős mértékben attól függ, hogy az első évek tapasztalatai, illetőleg a kapcsolódó tudományos kutatások miként alakulnak. Erről a szövetségi kormánynak 2017 végéig kell a szövetségi törvényhozást tájékoztatnia, amely felülvizsgálhatja a jelenleg hatályos szabályozást.

Ugyanakkor legalább ilyen jelentősége van a tartományok hozzáállásának, lévén ők jogosultak eldönteni, hogy saját területükön hol, illetve hol nem engedélyezik a kipróbálást célzó létesítmények megvalósítását (2. §). Abból, hogy a KSpG elfogadtatása (a tartományok többségi szavazatának megszerzése a szövetségi gyűlésben) csak ennek a rendelkezésnek a beiktatása révén volt lehetséges (és több tartomány azt szerette volna elérni, hogy a törvény generális tilalmazást tegyen lehetővé, amit egyébként az uniós irányelv is megenged), sejthető, hogy számos tartomány él vagy fog élni a széleskörű elutasítás lehetőségével.⁹¹ A szövetségi törvény meghatározza, hogy a tartományi törvényhozásnak milyen érdekeket (a terület egyéb hasznosítási lehetőségeit, geológiai sajátosságait, egyéb közérdekeket) kell a döntése során mérlegelnie. Lehetővé teszi azt is, hogy a tartományok egyes területeken megtiltsák, és azt is, hogy csak egyes területeken engedélyezzék a CCS-projektek. (Ennek módját a törvény nem tisztázza, a szakirodalom szerint a tartományi törvényalkotási és területrendezési hatáskör gyakorlásával egyaránt lehetséges).⁹² A jogszabályhely helyes értelmezése arra vezet, hogy teljes területére egyik tartomány sem érvényesíthet tilalmat (hiszen az ellentétes lenne a szövetségi törvény céljával és értelmével), a tartományok azonban akkor is szabályszerűen járnak el, ha területük jelentéktelen részére korlátozzák a beruházásokat, s ezzel végeredményben a szövetségi szabályozás célját veszélyeztetik. Érdekes, például Schleswig-Holstein esete, amelynek kormánya 2012-ben azt javasolta, hogy a tartomány teljes területére tilalmat vezessenek be. A tartományi gyűlés azonban végül – a 2014. március 27-én elfogadott törvényben – arra a döntésre jutott, hogy inkább egy hosszú felsorolásban rögzíti a tilalmazott területeket. Brandenburgban a zöldekkel együtt több párt is – a már

⁹¹ DIECKMANN: i. m., 995.

⁹² KUZNIK: i. m., 474.

folyamatban lévő ketzini projekt kivételével – a teljes elutasításra tett javaslatot 2013 augusztusában, de Alsó-Szászország hozzáállása is hasonló. A szóba jövő geológiai formációk kivétel nélkül éppen ebben a három tartományban vannak.⁹³

2.6. Rövid értékelés

Az európai uniós környezeti energiajog szabályai között alig találni olyat, amelyiket Németország ne határidőn belül ültetett volna át saját jogrendjébe; a CCS szabályai e ritka kivételek közé tartoznak. A késedelem okai sokfélék (ezekre az első tervezetek bukása kapcsán utaltam), a legfontosabb tanulság azonban nem azok mibenlétében rejlik, hanem sokkal inkább abban, hogy Németországban érdemi viták előzték meg és formálták a jogalkotást. A magyar közvéleménynek alighanem sejtelve sincs arról, hogy az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvénnyel hogyan és miért módosították a bányatörvényt. Mindenesetre talán jobban feltűnt volna, s egyben a technológia sajátosságainak is jobban megfelelt volna, ha a német megoldáshoz hasonlóan egy önálló törvénnyel kerül sor a szabályozására.

A német késedelemmel kapcsolatban érdekes még, hogy egyes szakirodalmi értékelések szerint nincs szó valódi kötelezettségszegésről, tekintve, hogy az irányelv megengedi a tagállamoknak, hogy akár teljes területükön megtiltsák a technológia alkalmazását, s ily módon, gyakorlatilag nincs transzpozíciós kötelezettség. Ez az értelmezés azonban téves: az átültetés kötelezettsége alól az uniós szerződési jog szerint nincsenek kivételek. Ha pedig közelebbről megvizsgáljuk az irányelvet (bár e nélkül is egyértelmű a helyzet megítélése), a tagállamok mozgástere aszerint a területek kijelölése körében áll fenn. (Emellett a szabályozás hiánya hátrányos következményekkel is járhat, például bizonytalanra teszi a beruházók helyzetét, illetve megakadályozhatja más tagállamok beruházásait, különösen a szállítóvezetékek kiépítését.)⁹⁴

A német szabályozás egyelőre nem enged szabad utat a szén-dioxid földfelszín alatti tárolásának, hiszen csupán a technológia tesztelését szolgáló beruházásokat tesz lehetővé, azok számára ugyanakkor igyekszik megfelelő beruházási biztonságot teremteni. A jogalkotó elővigyázatosságára utal a sokféle korlát, illetve azok mértékének a szigorúsága. Jellemző, hogy a szövetségi törvényhozás (különösen a szövetségi tanácsban, a technológiától tartózkodó tartományok igénye alapján) mind az irányelvben, mind pedig a szövetségi kormány törvénytervezetében javasolt értékeket, szinte kivétel nélkül szigorította. (Így, például a tervezetthez képest az éves tárolási kapacitás maximumát csökkentette, létesítményenként 3-ról 1,3 millió m³-re, országosan 8-ról 4 millió m³-re; míg

⁹³ UWER: i. m., 187.; Gesetz- und Verordnungsblatt 2014 Nr 4., 63–74. (<http://lissh.lvn.parlanet.de/cgi-bin/starfinder/0?path=lisshfl.txt&id=FASTLINK&pass=&search=2BEM%3dB%20755-2+AND+DART%3dG+AND+JG%3d2014+AND+HNR%3D4&format=WEBDOKFL>); http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_7700/7757.pdf; http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_7800/7843.pdf. (A letöltések időpontja 2014. szeptember 25.)

⁹⁴ WOLFF: i. m., 302.



a bezárást követő felelősség-átruházás határidejét 30 helyett 40 évben állapította meg, stb.) Mindezzel együtt a technológia kockázataival, megfelelőségével kapcsolatos viták korántsem jutottak nyugvópontra; az első évek tapasztalatai sokat számítanak majd a szabályozás jövője szempontjából.

Az imént említett – s a magyar jogban alig tetten érhető – szigor az uniós irányelvvel semmiképp sem ellentétes, hiszen egyrészt az irányelv (a környezetvédelmi irányelvek sajátosságaként) csupán a minimális környezeti követelményeket rögzíti, másrészt akár a teljes tagállami tilalmazást is kifejezetten megengedi (tehát a korlátozások, argumentum a maiori ad minus, jogszerűek).⁹⁵

A szabályozás egyik leginkább innovatív eleme az oksági vélelem alkalmazása és a kimentési feltételek szigorítása a magánjogi felelősség terén, ami a technológiából fakadó veszélyek, illetve esetleges károk sajátosságainak a felismeréséből fakad. Aligha tévedünk nagyot, ha utóbbiakat a veszélyes üzemi működéshez és az atomenergia felhasználásához kötődő kockázatok illetve károk között helyezzük el, ennek megfelelően a felelősség is az objektív és az abszolút felelősség között alakul.

Végül, nem szabad szem elől téveszteni, hogy az előírások komoly anyagi terhet jelentenek a beruházók, üzemeltetők számára, akiknek emellett még a technológia tetemes költségeivel is számolniuk kell. Egyelőre tehát az is kérdéses, hogy vajon megéri-e majd a beruházóknak az ipari méretekben való alkalmazásba befektetniük, ha majd a szabályozás azt is lehetővé teszi.



3. Energiahatékonyság és kapcsolt energiatermelés



Tekintettel arra, hogy az energiatakarékosság (az energiahatékonyság javítása, illetve annak révén a kisebb fogyasztás) egyszerre környezetvédelmi érdek, s szolgálja az ellátásbiztonságot és a versenyképességet (mivel csökkenti az üvegházgáz-kibocsátást, javítja a kínálatot az energiatermékek és -szolgáltatások piacán, csökkenti az importfüggőséget, serkenti a műszaki fejlesztéseket és a beruházásokat, munkahelyeket teremt, stb.), napjaink energiapolitikai célkitűzéseinek ez az egyik legfontosabb területe. Már az 1970-es évek olajválság idején megszülettek az első intézkedések e téren, napjaink újabb – a klímaváltozással kapcsolatos – célkitűzései azonban más megvilágításba helyezik azokat. Az Európai Unió, például a 2009-ben elfogadott klíma-energia csomag három alapvető célkitűzése közül az egyiket éppen ehhez kapcsolta (eszerint 2020-ra 20%-kal csökkenteni kell az EU elsődleges energiafogyasztását, mégpedig a 2020-ra prognosztizált szinthez viszonyítva).⁹⁶ E célterületről – mint az első fejezetben bemutatam – immár az uniós szerződési jog is megemlékezik. Németországban is felismerték, hogy az ún. energiapolitikai fordulat (amelynek két pillére eredetileg a megújuló energiák előnyben

⁹⁵ WOLFF: i. m., 303.

⁹⁶ Energiahatékonysági cselekvési terv: A lehetőségek kihasználása. Bizottsági közlemény, COM(2006) 545 végleges; SCHOMERUS, Thomas: Ein nationaler Energieeffizienzfonds – Instrument zur Umsetzung von Art. 7 der Energieeffizienz-Richtlinie 27/2012/EU? *Energie-Recht* 2013/6, 238.





részesítése és az atomenergia termelésével való szakítás) megvalósítása lehetetlen az energiahatékonyság- illetve takarékoság terén tett előrelépések nélkül. Minél alacsonyabb az energiaigény, annál könnyebb ugyanis az átállás a „hagyományos” (atomenergiára és fosszilis energiahordozókra alapozott) energiarendszerről egy „intelligens rendszerre.”⁹⁷

Az energiahatékonyság szabályozása hihetetlenül összetett feladat, hiszen az életviszonyok széles körét kell megragadnia (egyebek mellett az energiatermelés, -szállítás és fogyasztás, az építésügy, a közlekedés, a hulladékgazdálkodás, a termékdizájn egyaránt érintett), másfelől ezek az életviszonyok – főleg az intézkedések költség hatásai tekintetében – rugalmasan változnak, s így az intézkedések hatásait gyakran torzítják, vagy egyáltalán nem engedik érvényesülni. (Például ha energiát takaríthatnánk meg eszközeink korszerűbbé válásával, helyette nagyobb képernyős tévékészüléket veszünk, magasabbra állítjuk a szobahőmérsékletet; de az ilyen, ún. „negatív visszahatások” más összefüggésben is jelentkeznek.)⁹⁸ Ráadásul az energiatakarékoság műszaki-természettudományos háttere igen dinamikusan fejlődik, amihez a jognak folyamatosan igazodnia kell.

Ez is egy olyan területe tehát a környezeti energiajognak, amelyet jelen munka keretei között nem lehet teljes körűen bemutatni. Az alábbiakban az EU új energiahatékonysági követelményeit foglalom össze röviden, majd annak tükrében ismertetem a német szabályozás rendszerét. Az egyes megoldások közül a kapcsolt energiatermelés támogatására térek ki részletesebben. Ily módon, miközben a könyv többi fejezetében is megjelenő tárgykörökhöz (például a villamos energia szektor sajátosságaihoz) igyekszem kapcsolódni, számos területet – mint a közlekedés, a termékek energetikai tanúsítása, vagy az épületek energiahatékonysági követelményei – háttérben hagyok.

3.1. Az Európai Unió energiahatékonysági irányelve

1. Az EU-nak számos olyan követelménye van, amelyik szorosan kapcsolódik az energiahatékonyság kérdésköréhez, az épületek energiahatékonysági mutatóitól, az energiafogyasztást befolyásoló termékek (például elektromos berendezések, nyílászárók) kialakításán (ökodizájn) és energiacímkével való jelölésén át, a személygépkocsik fogyasztásának jelöléséig. A legfontosabbak azonban azok a – részint horizontális, részint szektorális – előírások, amelyek az energiahatékonyságról szóló új, 2012/27/EU irányelvben találhatók.⁹⁹ Az irányelv kibocsátásához az a bizottsági felismerés vezetett, hogy

⁹⁷ HÄRTEL, Ines: Energiewende durch Energieeffizienz? Fortentwicklung der Gesetzgebung. In *Jahrbuch des Umwelt und Technikrechts 2012*, Hrsg. Becker, Bernd – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt, Berlin, 2012, 28–29.

⁹⁸ Az energiapolitika terén tapasztalható negatív visszahatásokra ld. BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás... i. m.*, 69-70, 101, 107, 117, 124, 128, 155, 159, 165, 217, 222, 233 és 264.

⁹⁹ Az irányelv elemzésére ld. BÁNYAI Orsolya – FODOR László: Az energiahatékonysági irányelv főbb rendelkezései környezetvédelmi szempontból. *Pro Futuro* 2014/2 (megjelenés alatt).



a szabályozás nehezen áttekinthetővé vált, miközben a korábbi intézkedésekkel a 20%-os energia-megtakarítási célkitűzésnek csupán a fele érhető el. (Elfogadásának jogalapjáról már szóltam az EUMSZ 194. cikkének értelmezése körében.)

Kétségtelen, hogy az irányelv több tekintetben is integrálja a korábbi szabályozást (felváltva, például a kapcsolt energiatermelést és az energiaszolgáltatásokat külön-külön szabályozó, korábbi irányelveket), egyidejűleg azonban az utóbbi idők egyik legösszetettebb és leghosszabb jogszabályáról van szó, amelyiknek már a fogalmi rendszere is komoly értelmezési kérdéseket vet fel. Tartalmi nehézsége a tagállami átültetésnek, hogy nagyon széles tárgykörrel van szó, tehát külön feladatként jelentkezik azon jogterületeknek a feltárása, amelyek jogalkotásra van szükség. A tagállamoknak ugyanakkor viszonylag széles mozgásteret biztosít az irányelv, különösen azzal, hogy több esetben is alternatív követelményeket szab, és kifejezetten eltérést enged az előírásaitól, akár a követelmények szigorítása útján is. Az energiapolitikai viták, a különböző érdekek közötti konfliktusok jelentős részének a tagállami szinten hagyása valósul meg ezzel, ami jogi szempontból egyfelől az EUMSZ. 194. cikkében adott felhatalmazás kimerítését jelenti, másfelől pedig a különböző szereplők (szolgáltatók, kereskedők, végfogyasztók, stb.) alapjogainak (különösen a tulajdonhoz való jognak és a vállalkozás szabadságának) a nemzeti alkotmányjognak megfelelő súlyozását teszi lehetővé.¹⁰⁰

A tagállamoknak az irányelvet 2014. június 5-éig kellett, illetve kellett volna nemzeti jogukba átültetniük [28. cikk (1) bekezdés], de az implementációhoz egyéb, például stratégiai tervezési és jelentéstételi kötelezettségek is tartoznak, amelyek közül többnek a határideje ezt megelőzte. Ezek némelyikéről az Európai Bizottság már állást is foglalt, netán eljárást is indított, amiből az látható, hogy számos tagállamnak komoly problémái adódtak a teljesítéssel – például mind a német, mind a magyar jogalkotás csupán részleges illetve késik.

Áttekintve az irányelv előírásait, először is feltűnő, hogy rögzíti a 20%-os megtakarítási célnak megfelelő energiamennyiséget, illetőleg – közvetve – iránymutatást ad arra nézve is, hogy azt milyen ütemben kell elérni. Ugyanakkor (a másik két, 20-as célkitűzéssel ellentétben; részben a terület nehezen körülhatárolható voltából, részben a tagállamok eltérő statisztikai gyakorlatából fakadó nehézségek miatt),¹⁰¹ ahhoz nem kapcsol az egyes tagállamokra nézve irányadó és kötelezően elérendő célértékeket. Azokat, mint ún. indikatív (illetve kumulatív) tagállami energiahatékonysági célkitűzéseket, a tagállamoknak – az uniós célkitűzés figyelembevételével – maguknak kell meghatározniuk és bejelenteniük az Európai Bizottságnak. Az irányelv jelen formájában ehhez nem kapcsol szankciókat, illetve a tagállami felelősség érvényesítését biztosító egyéb eszközöket, tehát a tagállamok – bár kötelesek az irányelv szempontjainak megfelelő implementáci-

¹⁰⁰ Németország például – legalábbis a német szakirodalom értékelése szerint – a saját nemzeti energiahatékonysági célkitűzéseitől visszalépne, ha élne mindazzal a mentesítési lehetőséggel és szabályozási alternatívával, amit az irányelv megenged. SCHOMERUS, Thomas: Die Umsetzung von Art. 7. Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU in nationales Recht. *Energie-Recht* 2013/5, 188.

¹⁰¹ KAPROS Zoltán – ALFÖLDY-BORUSS Márk: Az energiahatékonyság és a kötelezettségi rendszer. *Magyar Energetika* 2014/1, 31–37.

óra – közvetlenül azért nem vonhatók felelősségre, ha célkitűzéseik összege elmarad a közös céltól.¹⁰² Közvetve azonban, ha nem teszik meg a megfelelő intézkedéseket, fennáll a tagállamok felelőssége, amit a Bizottság a kötelezettségszegési eljáráson keresztül érvényesíthet.

Az irányelv rögzíti azt is, hogy a tagállamok milyen eszközökkel élhetnek. Ide tartoznak a közintézmények példamutatása (a központi kormányzati épületek felmérése és fokozatos felújítása révén), a közbeszerzés (magas energiahatékonyságú termékek beszerzésének előírása a központi kormányzati szerveknél), az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek illetve alternatív (előbbiekkal egyenértékű) szakpolitikai intézkedések, az energetikai auditok, a fogyasztásmérés (intelligens mérők), a számlainformációk (amelyek az aktuális és a korábbi fogyasztás adatait összevethetővé teszik a fogyasztó számára), a fűtés és hűtés hatékonyságának előmozdítása, a tájékoztatás és képzés, az energiahatékonysági szolgáltatások előmozdítása, az energiahatékonyság javítását szolgáló egyéb intézkedések, vagy a nemzeti energiahatékonysági alap. Ezekre vonatkozóan az irányelv egyúttal bizonyos minimális követelményeket is rögzít, de azok részletes ismertetésétől itt eltekintek (s az alábbiakban csak az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerekre térek ki).

2. Az irányelv szerint a célok eléréséhez első sorban az energiaszektor vállalatait terhelő intézkedéseken keresztül vezet az út: ún. energiatakarékosági kötelezettségi rendszerek bevezetése révén. A 7. cikk alapján 2020. december 31-ig évente legalább 1,5% új energiamegtakarítást kell ezek révén megvalósítani, amit az előző évihez mindig hozzá kell adni, s így 2020-ban már legalább 10,5% új energiamegtakarítást kell elérni, a végfelhasználók körében. (A vállalatoknak tehát az általuk értékesített energia mennyiségét, s nem pedig, például a hálózati veszteségeket kell csökkenteniük.)¹⁰³ Nem érinti a szabályozás a közlekedési ágazat illetve az EU ETS hatálya alá tartozó ipari vállalatok energiafogyasztását, emellett a 2008 óta hozott intézkedésekkel (2020-ig) elért megtakarítások pedig figyelembe vehetők az irányelvnek való megfelelés körében.

Azokban a tagállamokban, ahol ez a megoldás már korábban megjelent, konkrét energiamegtakarításra kötelezik az energiaszolgáltatókat (akik egyébként alapvetően abban érdekeltek, hogy minél több energiát értékesítsenek) és/vagy az elosztó hálózatok üzemeltetőit.¹⁰⁴ Az energiavállalatok így érdekeltté válnak abban, hogy a legkülönbözőbb

¹⁰² KLEMM, Andreas: Neue Vorgaben aus Brüssel: Die Energieeffizienzrichtlinie der Europäischen Union. *Contracting und Recht* 2012/4, 150.

¹⁰³ A magyar implementációval kapcsolatos, első kormányzati elképzelések az irányelv koncepcióját teljes mértékben ignoráló, téves értelmezéséről árulkodnak; http://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/energiatakaritas_jarulekot_fizethetnek_a_szolgaltatok.186932.html. (A letöltés időpontja 2014. május 25.)

¹⁰⁴ Többek között Olaszországban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban, Dániában és Flandriában is találkoztunk ilyen szabályozással. Ezek tapasztalatairól lásd a Német Energiaügynökség tanulmányát: AGRICOLA, Annegret Cl. et al.: *Steigerung der Energieeffizienz mit Hilfe von Energieeffizienz-Verpflichtungssystemen*. Köln, Frontier Economics, 2012, 142–148, http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/studien_umfragen/Energieeffizienz-Verpflichtungssysteme/Studie_Energieeffizienz-Verpflichtungssysteme_EnEffVSys.pdf (A letöltés időpontja 2014. április 1.).

módokon segítsék a végfogyasztókat fogyasztásuk csökkentésében. A vállalatok által elért energia-megtakarítást független szervezetek által kiadott igazolások („fehér bizonyítványok”) tanúsítják, amelyeket aztán fel lehet használni például állami támogatások vagy adókedvezmények igénybevételére,¹⁰⁵ de azokkal akár kereskedni is lehet. Vagyis azok a cégek, amelyek nem teljesítették a rájuk vonatkozó energia-megtakarítási követelményeket, a kötelezettségüket fehér bizonyítványok vásárlásával is teljesíthetik. (Emellett, különösen a kkv szektorban célravezető megoldás lehet az energiahatékonysági alapba történő befizetés is, mint a tényleges teljesítés alternatívája.) Az energiamegtakarítás rugalmatlan (többnyire kvótaszzerűen előírt) kötelezettségéhez tehát rugalmas és egyben költséghatékony eszköz társul, több tekintetben is hasonlóan a kibocsátás-kereskedelmi rendszerhez, amelyben az érintett vállalatok kibocsátási kvótát vásárolhatnak, ha nem tudják megfelelő szintre szorítani szén-dioxid kibocsátásukat. (Fontos módszertani eltérés azonban a két megoldás közt, hogy a fehér bizonyítványokat a megtakarítások alapján generálják, míg a kibocsátási kvótákat – korlátozott és folyamatosan csökkenő mennyiségben – az EU a „buborék-politikának” megfelelően, vagyis a légkör terhelhetőségét figyelembe véve hozza létre.)¹⁰⁶

Az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok az energiahatékonysági kötelezettségi rendszer alternatívájaként (akár azzal kombinálva, de ha azzal egyenértékű energiamegtakarítás érhető el, akár helyette) más szakpolitikai intézkedéseket alkalmazzanak az energiamegtakarítás eléréséhez. Olyan országok esetében lehet ez célszerű, amelyekben a kötelezettségek rendszerét már korábban bevezették (és emiatt az irányelv szerinti kötelezettségi rendszer „bevezetésétől” aligha várható új energiamegtakarítás), illetve amelyek a már létező, többnyire rendszeti jellegű előírásokat és (például épület-energetikai célokra fordított) pénzügyi támogatásokat hatékonyabbnak tartják a kötelezettségi rendszerénél. Ez utóbbi merül fel, például Németország esetén.¹⁰⁷ Az irányelv nem részletezi teljes körűen a szóba jövő szakpolitikai intézkedéseket (például adók, támogatások, önkéntes megállapodások, tanácsadás); a lényeg, hogy azok ne az EU által már kötelező jelleggel előírt intézkedések legyenek, ösztönözzék a hatékonyabb technológiák terjedését és a végső energiafogyasztás csökkentése irányában hassanak, ezzel új megtakarításokat érve el.¹⁰⁸

3. Míg az irányelv eddig említett követelményei a keresleti oldalt érintették, kifejezetten a kínálatoldali szabályozás körébe tartoznak a kapcsolt energiatermelésre vonatkozó szabályok. A kapcsolt (kogenerációs) energiatermelés (Kraft-Wärme-Kopplung, KWK; illetőleg adott esetben Wärme-Kraft-Kopplung) lényege, hogy egyetlen folyamat során, egyszerre termelnek hő-, valamint villamos energiát. (Például a hőerőműben keletkező

¹⁰⁵ BÁNYAI – FODOR: i. m., 8.

¹⁰⁶ SPYRA, Simon: Zu den Wechselwirkungen einer möglichen Einführung des Instruments „Weißer Zertifikate” mit bekannten Marktmechanismen – Eine Chance des Europäischen Emissionshandels? *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* 2012/3, 105.

¹⁰⁷ SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 186.; SPYRA: i. m., 109.

¹⁰⁸ KLEMM: i. m., 152.; SCHOMERUS: Die Umsetzung... i. m., 190.



hulladék hőt villamosenergia-termelésre fordítják.) Ennek eredményeképpen ugyanannyi energiahordozó felhasználása mellett 15-25%-kal több energia állítható elő, mint a különálló villamos- és hőenergia termelés során. Mivel ez az energiatermelésnek egy igen hatékony (ugyanakkor bizonyos okokból drága) módja, az Európai Unió már az 1990-es évek végétől ösztönzi részarányának növelését a villamosenergia-termelésben.¹⁰⁹ A nagy hatásfokú (tehát csak bizonyos, újonnan rögzített hatékonysági feltételeket teljesítő) kapcsolt energiatermelés részarányának növelése érdekében fogadták el a 2004/8/EK irányelvet¹¹⁰, amelyet aztán (akárcsak az energia hatékonyságról és az energetikai szolgáltatásokról szóló, 2006/32/EK irányelvet) az új energiahatékonysági irányelv hatályon kívül helyezett. Ez egyfelől tovább fejlesztette a korábbi szabályozás tartalmát, másfelől egy jogszabályba foglalta a kereslet-oldali és kínálat-oldali szabályozást.¹¹¹

Az irányelv 14. és 15. cikke foglalkozik a fűtés és hűtés hatékonyságának előmozdításával, illetve az energiaátalakítás, szállítás és elosztás egyes kérdéseivel. E téren az egyik legfontosabb rendelkezés, amely szerint a tagállamoknak 2015. december 31-ig, a teljes területükre kiterjedő költség-haszon elemzés alapján, átfogó értékelést kell készíteniük az ún. nagy hatásfokú¹¹² kapcsolt energiatermelés és a hatékony távfűtés/hűtés megvalósíthatósági potenciáljáról. Az értékelésnek a VIII. mellékletben felsorolt információkat kell tartalmaznia, és értesíteni kell róla a Bizottságot is. Amennyiben az értékelésből az derül ki, hogy van lehetőség nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés, illetve hatékony távfűtés/hűtés alkalmazására úgy, hogy a haszon meghaladja a költségeket, a tagállamoknak meg kell tenniük a „megfelelő intézkedéseket.” Az intézkedéseknek a hatékony távfűtő/hűtő infrastruktúra fejlesztésére és/vagy arra kell irányulniuk, hogy az kompatibilis legyen a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés kifejlesztésével, valamint a hulladék hőből és megújuló energiaforrásokból előállított fűtési és hűtési energia hasznosításával. Ott pedig, ahol a költség-haszon elemzés eredménye pozitív, az energiahatékonysági fejlesztéseket végre is kell hajtani – az irányelvnek talán ez a legfontosabb előrelépése. (Az Európai Bizottság szerint ennek érdekében az is „megfelelő intézkedés,” ha a tagállam a költség-haszon elemzés eredményének a figyelembe vételét engedélyezési kritériumként rögzíti.¹¹³)

Az irányelvnek ezt a megközelítést egyébként német részről igen erőteljes kritika illeti, amennyiben szükségessé teheti a településrendezési tervek felülvizsgálatát. Már-

¹⁰⁹ Ld. a Bizottság közleményét a kapcsolt energiatermelésről, COM(1997) 514. Eszerint az Európai Bizottság 2010-re meg akarta kétszerezni a kapcsolt energiatermelés részarányát az európai villamosenergia-termelésben. Az elért eredmények ugyanakkor nem túlságosan biztatóak: a kapcsolt energiatermelés aránya alig észrevehetően növekszik az EU-ban. Vö. BÁNYAI: *Az energiateljesítmény...* i.m., 164.

¹¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/8/EK irányelve (2004. február 11.) a hasznos hőigényen alapuló kapcsolt energiatermelés belső energiapiacra való támogatásáról és a 92/42/EGK irányelv módosításáról

¹¹¹ A korábbi szabályozás értékelésére ld. BÁNYAI: *Az energiateljesítmény...* i. m., 105–149.

¹¹² Korábban a kapcsolt energiatermelés a hatékonyságtól függetlenül támogatható volt, mostantól azonban ez a lehetőség kifejezetten a nagy hatásfok függvénye. KLEMM: i. m., 155. Ehhez a referenciaértéket jelenleg a Bizottság 2011/877/EU végrehajtási határozata állapítja meg (HL L 343., 2011.12.23., 91–96.). Az új irányelv hatályba lépését követően feltételezhetően új végrehajtási határozat kibocsátására kerül majd sor.

¹¹³ SWD(2013) 449 végleges, 24.



pedig az egyrészt az adott községek (helyi önkormányzatok) hatásköre (e tekintetben tehát alkotmányjogi aggályok merülnek fel), másrészt az sem elhanyagolható (egyben jelentős költségeket generáló) körülmény, hogy az érintett tervek száma mintegy negyed-millió.¹¹⁴

Annak megfelelően, hogy költség-haszon elemzéseket akkor is kell végezni, ha 20 MW-nál nagyobb teljes bemenő hőteljesítményű, új hőerőművet terveznek, vagy ilyen létesítmény jelentős felújítására kerül sor, illetve ha új távfűtési/hűtési hálózatot terveznek, a költséghatékonysági feltétel fennállása esetén a fejlesztés ezeknél is kötelező [14. cikk (5) bekezdés]. A tagállamok ugyanakkor mentesíthetik e kötelezettség alól az atom-, csúcs- és tartalékerőműveket, illetve azokat, amelyek a jövőben CCS révén csökkenthetik kibocsátásukat.

A nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés támogatását szolgálja az irányelv azon előírása is, amely megköveteli a tagállamoktól az abból származó villamos energia átvételének és elosztásának garantálását, a hálózathoz való elsőbbségi vagy garantált hozzáférést, valamint elsőbbségi szállítást a villamosenergia-termelő létesítmények kiszolgálása során, amennyiben ezt a nemzeti villamosenergia-rendszer biztonságos működése lehetővé teszi [15. cikk (5) bekezdés]. Mivel a megújuló energiaforrásból előállított energia is elsőbbséget élvez, a tagállamok az elsőbbségi hozzáférés biztosításakor rangsorolhatják a megújuló energiaforrásból és a (többnyire fosszilis energiahordozókat hasznosító) kapcsolt energiatermelésből származó villamos energiát, és e két kategórián belül is a különböző típusokat.

3.2. Az energiahatékonysági követelmények rendszere Németországban

A szövetségi gazdasági minisztérium 2008-ban előkészített egy törvénytervezetet, amely az (akkor hatályos) uniós szabályozásnak megfelelően széles körben fogta volna egybe az energiahatékonysági intézkedéseket. A tervezet többek között arra kötelezte volna az energiaszolgáltatókat, hogy évi 1%-os energia-megtakarítást érjenek el a fogyasztóknál.¹¹⁵ Ez a megoldás, mint említettem, a később elfogadott energiahatékonysági irányelvben aztán – magasabb értékkel – kötelezettségi rendszer formájában megjelent. Az „energiatihékonysági törvény” elfogadására azonban – mivel a környezetvédelmi minisztérium ragaszkodott a szigorúbb szabályozáshoz, az igazságügyi tárcának viszont alkotmányjogi aggályai voltak¹¹⁶ – nem került sor, aminek két következménye is lett. Egyfelől az ország elmulasztotta a 2006-os energiahatékonysági irányelvben szabott

¹¹⁴ HÄRTEL: i. m., 56.

¹¹⁵ PIELOW, Johann-Christian: Effektives Recht der Energieeffizienz? Herausforderungen an Rechtsetzung und –anwendung. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010/3, 123.

¹¹⁶ Az energiahatékonysági kötelezettségek tekintetében a német jogalkotó visszafogottsága egyrészt az eredményességgel összefüggő kételyekkel, másrészt (a valamennyi szolgáltatót egyformán érintő kötelezettség aránytalansága miatti) alkotmányjogi aggályokkal magyarázható. HÄRTEL: i. m., 48.

implementációs határidőt, másfelől az átfogó szabályozási koncepció érvényesítése helyett egy sor jogszabály módosítására került sor.¹¹⁷ Így Németországban az energiahatékonyságra vonatkozó, hatályos követelmények – szinte áttekinthetetlen módon – ma is számos, különböző tárgykör szabályozásában, elszórva jelennek meg, ráadásul előfordulnak szövetségi, tartományi és kommunális szinten egyaránt. Ha csak a szövetségi jogalkotás termékeiről szeretnék leltárt készíteni, akkor is a legfontosabbakra vagyok kénytelen koncentrálni. Az ágazat-specifikus szabályok közül elsőként a kapcsolt energiatermelés szabályait kell megemlítenem (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, KWKG), amelyet már az új uniós energiahatékonysági irányelv hatályba lépését követően is módosítottak, hogy megfeleljen az aktuális uniós elvárásoknak, de már ezt megelőzően is jelentősen túllépett az EU korábbi, vonatkozó (2004/8/EK) irányelvén. (A kapcsolt energiatermelés támogatásával a következő pontban részletesen foglalkozom.) Az épületek energiahatékonysági követelményei terén az energiatakarékossági törvény (Energieeinspar-Gesetz, EnEG) és végrehajtási rendelete, az iparban az integrált szennyezés-megelőzési rendszer elemeit hordozó (az ipari kibocsátási irányelvet implementáló, s különösen az elérhető legjobb technológia követelményén keresztül, az energiahatékonyságot is érintő), s már többször említett immisszióvédelmi törvény, a közlekedésben az energiafogyasztás jelöléséről szóló törvény (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) és végrehajtási rendelete említhető. A horizontális energiahatékonysági követelmények sorából ezekhez hozzátehető még, például az energiátárolás kapcsán már említett energiagazdálkodási törvény (EnWG), amelyik többek közt előírja, hogy 2010-től az új épületeket intelligens mérőkkel kell felszerelni, amelyek a fogyasztás tényleges mértékét és időtartamát is mutatják. Emellett az energiaadóra, a megújuló energiákra vonatkozó joganyag is érintett, csakúgy, mint az energiaszolgáltatásokról szóló törvény (Energiedienstleistungsgesetz) vagy a klíma-energiaalap felállításáról szóló törvény (Energie- und Klimafondsgesetz).¹¹⁸

A németek saját szabályozásukat e töredezettség ellenére is hatékonynak tartják, de persze elismerik, hogy a helyzet javítható és javítandó is. Ebben a helyzetben „találta”¹¹⁹ az új energiahatékonysági irányelv a német szabályozást, számos változtatást téve szükségessé. 2013 februárjában (még az előző kormányzati ciklusban) az akkori gazdasági és energiaügyi miniszter azt nyilatkozta, hogy az ország jól áll az irányelv implementálásával; a rendelkezésre álló (már korábban bevezetett) szabályozóeszközökkel és az irányelv adta lehetőségek kihasználásával akár az uniós célok túlteljesítésére is képes.¹²⁰

¹¹⁷ KACHEL, Markus: Das Energieeffizienzgesetz: Scheitern als Chance. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6, 281–282.

¹¹⁸ Áttekintésükre ld. HÄRTEL: i. m., 39–41.

¹¹⁹ Az idézőjel egyrészt annak szól, hogy Németország aktívan közreműködött az irányelv kidolgozásában, s így számos uniós elvárás kifejezetten a német igényeket tükrözi, másrészt annak, hogy az érintett gazdasági szereplőket is bevonták a német álláspont kialakításába, tehát az irányelv megjelenése váratlan fejleménynek semmiképp sem tekinthető.

¹²⁰ <http://www.iwr.de/news.php?id=26890>; <http://www.iwr.de/news.php?id=23066> (A letöltés időpontja 2014. szeptember 29.)



Ezek áttekintése körében az első hivatalos lépés az irányelv 7. cikke szerint előírt jelentés volt, amely 2013. december 4-én elkészült ugyan, de utólag módosítani kellett, mivel a tervezett (az irányelv 9. cikkének megfelelő) intézkedések a megcélzott energia-megtakarításnak csak egy részét fedték le.¹²¹ Ez annak ellenére így volt, hogy mint a jelentésből kiderül, a tagállam élni kíván a lehetőséggel, hogy egyfelől a közlekedés energiaigényének figyelmen kívül hagyásával, másfelől a „korai teljesítések” beszámításával (a lehetséges 25%-os arányban) csökkentse a megtakarítások elérendő célértékét.¹²² A jelentésben még nem szereplő stratégiai intézkedéseket egyébként az irányelv szerint készítendő, nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervre hagyták, amely azonban csak némi késéssel, 2014. június 18-án született meg.¹²³ Közben 2013 végére összeállították és nyilvánosságra hozták a központi kormányzat tulajdonában és használatában lévő, fűtött/hűtött épületek – ideiglenes – listáját, amelyeket az irányelv szerinti felújítási kötelezettség érint (csak érdekességként: Magyarországon ez a lista – bár azt az irányelv előírja – nem megismerhető.) 2014 tavaszán elkészült továbbá az ország épületállományával kapcsolatban szükséges beruházásokról és egyéb, alternatív intézkedésekről is egy stratégia.¹²⁴

Az energiahatékonysági irányelv átültetésének az előkészítése érdekében (a szövetségi gazdasági és energiaügyi minisztérium megbízásából) a Fraunhofer Intézet 2014 februárjában készített egy tanulmányt arról, hogy miként növelhető Németországban az energiahatékonyság, hogyan teljesíthetők az új irányelv elvárásai. Alkalmazható intézkedésként jött szóba az energiatakarékosági kötelezettségi rendszer bevezetése is (amelynek az országban, több más tagállammal szemben nincsenek előzményei), az energiahatékonysági pénzügyi alap, a jelenlegi szabályozás kiegészítése, annak gyökeres megváltoztatása nélkül, de ezeken kívül vizsgálta az intézet az önkéntes megállapodások és a pályázati modell alkalmazásának a lehetőségét is. A számos szempontot (például megtakarítások és költségek, piaconformitás és versenyképesség, politikai elfogadottság és kivitelezhetőség), érvényesítő tanulmány alapvető megállapítása, hogy önmagában egyik sem elegendő, ezért (több változatban is) azok kombinációjára tett javaslatot.¹²⁵ Az előzmények ismeretében – ti. Németországban az energiatakarékosági kötelezettségi rendszert a nemzeti joganyag kialakítása során már évekkel ezelőtt is fenntartásokkal

¹²¹ A tagállamok jelentései az Európai Bizottság honlapján elérhetők, ezekből megismerhetők az arra vonatkozó elképzeléseik, hogy hogyan kívánják az irányelvi követelményeknek eleget tenni. http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/doc/article7/2013_de_eed_article7_de.pdf

¹²² A szövetségi gazdasági és energiaügyi minisztérium 2014. június 11-ei hírlevele, <http://www.bmwi-energie.wende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2014/18/Meldung/energieeffizienzrichtlinie-umsetzungsmitteilung-an-die-eu-kommission.html>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 29.)

¹²³ http://www.energieeffizienz-online.info/fileadmin/edl-richtlinie/Downloads/Downloads_2014/NEEAP_2014.pdf (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

¹²⁴ <http://www.energieeffizienz-online.info/rechtliche-rahmenbedingungen/energieeffizienz-richtlinien/energieeffizienz-rl/aktuelles-zur-umsetzung-der-eed.html#c42148> (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

¹²⁵ *Ausgestaltungsoptionen und Bewertung von Instrumenten und möglicher Instrumentenkombinationen für Deutschland*, Fraunhofer ISI Institut, Karlsruhe, 2014. február, 89–92. <http://www.isi.fraunhofer.de/isi-wAssets/docs/e/de/publikationen/bewertung-der-instrumente-und-kombinationen.pdf> (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)





kezelték, s újabban az irányelvről folytatott viták során is, számos szempontból kifogásolták¹²⁶ – az ún. alternatív stratégiai intézkedések bevezetésére mutatkozott több esély. (Szemben hazánkkal, ahol az első nemzeti jelentés éppen az energiatakarékossági kötelezettségi rendszer bevezetését valószínűsíti.)¹²⁷

Áttekintve azonban a legutóbbi időszak új jogszabályait, mindössze az ún. energiatakarékossági rendeletet módosították 2013 őszén, amit az Európai Bizottság láthatóan nem tart elégséges intézkedésnek. Az energiahatékonysági rendelet (Energieeinsparverordnung, EnEV)¹²⁸ újdonságai valóban egyoldalúnak tűnnek. Ide tartozik, például hogy 2016-tól az új épületek energiafogyasztásának felső határát 25%-kal csökkentik, a 30 évnél régebben üzembe helyezett olaj- és gázkazánokat (bizonyos kivételektől eltekintve) 2015-től ki kell cserélni, 2015-től a nem megfelelő hőszigetelésű tetőket szigetelni kell, vagy hogy az energetikai besorolást már az eladásra illetve kiadásra való meghirdetéskor közölni kell, és az energiatanúsítványt már az ingatlan megtekintésekor be kell mutatni a potenciális vevőnek illetve bérlőnek. Igaz, hogy mindezek révén a korábbiakhoz képest egyértelműen új megtakarítások érhetőek el, csak hogy gyakorlatilag kizárólag az épületek energiahatékonyságát érintik, s így jelentős részben inkább az épületek energiahatékonyságára vonatkozó 2010/31/EU irányelv átültetését szolgálják, amelynek a késedelmes átültetése miatt már korábban eljárást indított Németországgal szemben a Bizottság.¹²⁹

Jelenleg tehát egyfelől vannak korábbi intézkedések, amelyek egy része valószínűleg megfelel az új irányelv elvárásainak is, de azon felül nincs átfogó szabályozórendszer az új energiahatékonysági irányelvnek való megfelelésre. Nem véletlen, hogy 2014. július 22-én az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a Német Szövetségi Köztársasággal szemben, mivel az elmulasztotta az irányelv szabályait átültetni, vagy legalábbis a Bizottsággal közölni azon intézkedéseket, amelyek az irányelv teljes körű implementációját szolgálják.¹³⁰ A fentiek alapján úgy tűnik, hogy nem csak a közlés maradt el, hanem a tagállami jogba való átültetés is részleges csupán, ráadásul egyes számítások szerint már a kitűzött tagállami indikatív célok is jelentősen alatta maradnak az EU-szinten megcélzott 20%-nak.¹³¹ Mindez visszas annak tükrében, hogy már a 2010-es energiapolitikai koncepció és a jelenlegi kormánypártok koalíciós szerződése is hangsúlyt helyezett az energiatakarékosságra.

Az átültetés részlegességét egyébként a német kormány is elismerte, utalva egyfelől a korábban már megtett intézkedésekre (beszámítás), később bejelentendő, további lépé-

¹²⁶ HÄRTEL: i. m., 52–54.

¹²⁷ http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/doc/article7/2013_hu_eed_article7_hu.pdf (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

¹²⁸ Az energiatakarékossági törvény felhatalmazása alapján kibocsátották rendeletnek ez immár a második átfogó módosítása volt. BGBl. I S. 3951.

¹²⁹ HÄRTEL: i. m., 38.

¹³⁰ <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/Parlamentarische-Anfragen/7-263,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

¹³¹ <http://www.tagesspiegel.de/politik/energieeffizienz-nur-warme-worte/10314422.html> (A letöltés időpontja 2014. szeptember 29.)





sekre, valamint a tartományok (nem részletezett) intézkedéseire is.¹³² 2014 nyarán aztán nyilvánosságra hozták az energiaauditok szabályozására irányuló törvény tervezetét, amely (elfogadásával) orvosolhatja majd a hiányosságok egy részét; illetőleg elkészült a költség-haszon elemzés az intelligens mérők teljes körű alkalmazásának lehetőségeiről.¹³³ Az, hogy e lépéseket (illetve a már említett nemzeti energiahatékonysági stratégiát) a Bizottság elég meggyőzőnek találja-e, vagy folytatja a kötelezettségszegési eljárást, egyelőre nem látható.

3.3. A kapcsolt energiatermelést ösztönző szabályok Németországban

Az egyik olyan részterület, amellyel kapcsolatban az ország aligha számíthat elmarasztalásra, a kapcsolt energiatermelés előmozdítása. Németországban már 2000 óta (tehát 4 évvel az első uniós szabályozást megelőzően) külön törvény szabályozza a kapcsolt energiatermelés támogatását, amit annak idején első sorban a piacliberalizációval járó árcsökkenés indokolt (a kapcsolt erőművekben termelt áram immár nem tudott versenyezni a nagyerőművekben, olcsón termelt energiával, illetve a létesítmények üzemeltetése nem volt gazdaságos); a támogatással próbálták megőrizni a már kiépült kapacitásokat. A támogatás a csaknem ugyanakkor elfogadott EEG-ben alkalmazott megoldásokhoz hasonlóan alakult (csatlakoztatási illetve átvételi kötelezettség, átvételi elsőbbség, előre rögzített átvételi ár fizetése).

A túlzott intézkedések továbbfejlesztésére 2 évvel később (a KWKG elfogadásával)¹³⁴ került sor, amikor is a szabályozás főbb elemeit meghagyták ugyan, de (egy előzetes minősítési eljárás beiktatásával, amelynek során a hatóság megállapítja, hogy a létesítményből származó energia támogatható-e, illetve hogy a létesítmény melyik kategóriába tartozik) szűkebbre vonták a támogatott létesítmények körét. Egy másik lényeges újdonságként (a fix átvételi árat bónuszrendszerrel váltva fel) ártámogatásként felárát írtak elő a kapcsoltan termelt áramra, amin túlmenően az átvételi árat az erőmű és a hálózat üzemeltetője közötti megállapodástól tették (ahogyan teszik azt ma is) függővé.¹³⁵ A gazdasági okból lekapcsolt erőművek korszerűsítésére és mielőbbi (2005–2010. közötti) ismételt

¹³² A Bizottságnak megküldött implementációs jelentést nem tették közzé, csak egy hírlevélben tájékoztat a felelős minisztérium a jelentés határidőben való megküldéséről, s legfontosabb tartalmi elemeiről, 2014. június 11-én. <http://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2014/18/Meldung/energieeffizienzrichtlinie-umsetzungsmitteilung-an-die-eu-kommission.html>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

¹³³ <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-eines-ersten-gesetzes-zur-aenderung-des-gesetzes-ueber-energiesdienstleistungen-und-andere-energieeffizienzmassnahmen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>; <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publicationen/Studien/kosten-nutzen-analyse-fuer-flaechendeckenden-einsatz-intelligenterzaehler,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 29.)

¹³⁴ Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, 19.3.2002, BGBl. I S. 1092.; legutóbbi átfogó módosítása 21. 7. 2014 (BGBl. I S. 1066).

¹³⁵ JESSE, Sven: Die Entwicklung des Instrumentenverbundes im Energieeffizienzrecht. In *Energieeffizienzrecht*, Hrsg. Britz, Gabriele – Eifert, Martin – Reimer, Franz, Nomos, Baden-Baden, 2010, 32–33.



üzembe állítására, valamint egyes technológiák alkalmazása alapján további bónuszokat biztosítottak.

Tekintettel a hálózatüzemeltető monopolhelyzetére, több előírás bevezetésével is a termelők védelmét kívánták biztosítani: így, például ha az átvételi árról az érintettek nem tudnak megállapodni, akkor azt az ún. szokásos piaci ár pótolja, valamint azt is lehetővé teszi a törvény, hogy a termelő az energiát valaki másnak adja el (mint a legközelebbi csatlakozási ponttal bíró, s átvételre kötelezett hálózat üzemeltetője), amiben a hálózatüzemeltetőnek bizományosként kell közreműködnie. (E szabály a gyakorlatban azonban alig érvényesíthető, mivel az átvételi kötelezettség a többlet villamos energiára vonatkozik, aminek a mennyisége változó.)¹³⁶ A támogatásként előírt felárat egy az EEG-ből ismerthez hasonló, kiegyenlítési mechanizmus révén (évente, az átvételre kötelezett hálózatüzemeltetők adatai alapján), végeredményben egyenlő mértékben terhelik rá valamennyi hálózatüzemeltetőre, akik a támogatási rendszer költségeit végeredményben itt is a fogyasztókra hárítják át.

Érdekes egyébként, hogy a szövetségi kormány annak idején kvótarendszert is be kívánt vezetni, annak előírásával, hogy a hálózatüzemeltetők milyen arányban kötelesek a villamos energiát kogenerációs erőművekből beszerezni. Ez az elképzelés azonban – amellett, hogy a modell németországi alkalmazása a szakirodalom szerint komoly alkotmányjogi aggályokat is felvet¹³⁷ – az érintett gazdasági szereplők ellenállásán elbukott. (Ugyanakkor a vállalatok cserében önkéntes alapon kötelezettségeket vállaltak a széndioxid kibocsátás csökkentése terén.)

A szabályozás következő változása 2009-hez köthető, amikortól a 2 MW-nál nagyobb teljesítmény esetén már csak az olyan új vagy átalakított erőművek részesülnek a támogatásban, amelyek – az uniós elvárásokat követve – megfelelnek a nagy hatékonyságú kapcsolt energiatermelés követelményeinek. A kisteljesítményű létesítmények extra kedvezményeket élveznek (így, a 2 MW-nál kisebb teljesítményűeket – például kogenerációs háztartási erőműveket – a többihez képest magasabb átvételi árral, a 10 KW-nál kisebbeket pedig az adminisztrációs terhek csökkentésével is kedvezményezik). A beruházási kedvet növelendő, a 2016-ig üzembe helyezett kogenerációs erőművek üzemeltetőinek – méretüktől függően – 4-10 évre előre garantálják az árkiegészítést.

2009-ig csak a helyi hálózatba betáplált energia után járt a támogatás (felár), azóta a kogenerációs erőműben előállított áram teljes mennyiségére, tehát arra az áramra is vonatkozik, amelyet saját célra hasznosítanak.¹³⁸ Az átvételre mindig a legközelebbi (nem feltétlenül csak a közellátást biztosító), műszakilag arra alkalmas hálózat üzemeltetője köteles; emellett a hatékonyabb rendszerintegráció érdekében a KWKG immár előírja a hővezetékek kiépítésének a támogatását is, amelyekbe az erőművekben termelt hőener-

¹³⁶ Christian – KÜHLING, Jürgen – RASBACH, Winfried: *Energierecht*. Nomos, Baden-Baden, 2013³, 236.

¹³⁷ SCHOMERUS, Thomas: Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 421.

¹³⁸ WÜSTEMANN, Nadja Sue: *Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz*. Nomos, Baden-Baden, 2011, 216–217.

gia betáplálható. (Az erre biztosított támogatással a beruházási költségeknek akár a 20%-a is fedezhető.)

A 2011-ben elhatározott energiapolitikai fordulattal egyidejűleg (mely szerint a kapcsolt energiatermelés részarányát a villamos energia termelésben – a 2007-ben kimutatott 14%-ról – mintegy 25%-ra kell növelni 2020-ig) e téren is a követelmények módosításáról döntöttek. A törvény 2012-es módosítása a támogatás konstrukcióját nem érintette alapjaiban, de néhány korrekcióra sor került. Ismét előtérbe állították a kisteljesítményű berendezéseket (például a 2 KW teljesítménynél kisebb létesítmények támogatása átalányjellegűvé, s évente előre kifizethetővé vált), s emellett a létesítményeknek a (fűtő- illetve hűtő-) energia tárolásában való közreműködését is támogatják.¹³⁹ Teljesítménykategóriától függetlenül megemelték a támogatás (felár) mértékét az újonnan üzembe helyezett, illetőleg a 2013-tól az EU ETS hatálya alá tartozó létesítmények esetén. Támogatás jár a kogenerációs erőműveknek az energiahatékonyságot javító átalakítása, illetve a hagyományos energiatermelő létesítménynek a kapcsolt erőművé alakítása után is, a kapcsolt termeléssel érintett üzemórák számának függvényében, és immár nemcsak a hőenergia, hanem a hűtési energia termelését is támogatják, a villamos energia termelése mellett.¹⁴⁰ Végül, az energiafordulat egyik konzekvenciájaként, a törvény taxatív jelleggel felsorolja azokat az energiahordozókat, amelyekből a kapcsolt energiatermelés körében támogatott energia származhat (2. §). A felsorolás nem tartalmazza, s ezzel kifejezetten kizárja a támogatott körből az atomenergiát.¹⁴¹

A könyv kéziratának lezárása előtt nem sokkal (2014 nyarán) született meg a KWKG újabb módosítása, amely tovább közelíti a támogatási rendszert a megújuló energiahordozókéhoz, például azzal, hogy a támogatás költségeit valamennyi, az országban felhasznált villamos energiára (annak minden egyes kWh-jára) ráterhelik (elosztják), illetve hogy az átvételi elsőbbség szempontjából a kapcsoltan termelt villamos energia a megújuló energiahordozóból előállított árammal azonos ranghelyre került. Abban az esetben pedig, ha a kapcsolt energiatermelés során megújuló energiahordozót (például biogázt) hasznosítanak, a termelő választhat, hogy a KWKG vagy az EEG szerinti támogatási rendszert veszi-e igénybe.

Az irányelvben előírt költség-haszon elemzéssel megbíztak egy kutatóintézetet, így a 2015-ös határidőre vélhetőleg az irányelv erre vonatkozó elvárása is teljesül majd.

A szektorális szabályok mellett említésre érdemes még az energiaadózás terén nyújtott támogatás is. A 2 MW-nál kisebb teljesítményű, nagy hatékonyságú kogenerációs erőműben előállított, és a termelő által helyben hasznosított áram után, például nem kell adót fizetni. Szóba jön még a helyi jogalkotás is ebben a kérdéskörben, ugyanis a községek előírhatják a fogyasztók számára a távhő hálózatra való csatlakozás kötelezettségét. Emellett az immiszióvédelmi törvényben előírt védelmi övezetek kijelölése (a tisztább leve-

¹³⁹ OHMS: i. m., 2014, 263.

¹⁴⁰ OHMS: i. m., 266.

¹⁴¹ KOENIG – KÜHLING – RASBACH: i. m., 235.

gőkörnyezet biztosítása) is az energiaellátásnak a távhőre, villamos energiára vagy gázra történő átállítását teheti szükségessé egyes lakóövezetekben, ami közvetve szintén a kapcsolt energiatermelést ösztönzi.¹⁴²

3.4. Rövid értékelés

1. Az energiahatékonyság szabályozása igen komplex, a fentiekben ennek csak egy töredékét sikerült felvillantani. A szabályozás meghatározó tendenciája a dinamikus expanzió, vagyis újabb és újabb életviszonyok bevonása, mégpedig az alkalmazott eszközök módszertani változatossága mellett. A hagyományos, rendészeti típusú eszközök (például kötelezettségek) mellett nagy jelentősége van a gazdasági ösztönzésnek, az információs (tájékoztatási) követelményeknek, a kooperációnak és a piaci jellegű eszközöknek is (mint például a megtakarításokat megtestesítő, fehér bizonyítványokkal való kereskedés).¹⁴³ A német szabályozás (legalábbis egyelőre) azonban inkább a rendészeti szabályozásra épül, ami mellett a támogatás és a tájékoztatás szerepe is jelentős, de az új típusú eszközök (még) nem hódítottak teret, mint ahogyan az azok hatékonyságába vetett bizalom sem alakult ki.

Tanulságos az is, hogy a jogalkotás folyamata nagymértékben nyomon követhető a laikusok számára is. Ami pedig az irányelvekben előírt határidők gyakori elmulasztását illeti, annak sokféle oka van (az egyeztetési folyamatok elhúzódásától a szövetség és a tartományok közötti feladatmegosztás nehézségein át a gazdasági ellenérdekek feloldásáig), ugyanakkor az energiahatékonysági célkitűzések megvalósítását nem teszi kétségessé.

2. Németország a kapcsolt energiatermelés terén is a saját, jól bevált módszereit alkalmazza inkább, ami azt jelenti, hogy míg az energiahatékonysági irányelvben előírányzott megoldások jelentős részét (átvételi elsőbbség, adminisztrációs terhek csökkentése, adókedvezmény, stb.) már korábban bevezette, addig fenntartásokkal kezeli az uniós követelmények egy másik részét (például a teljes körű költség-haszon elemzést). Ami a német szabályozás és az uniós célkitűzések viszonyát illeti, Németország magasabb részarány elérését tűzte ki célul ezen a területen is, mint az energiahatékonysági irányelv szerinti közös, EU-s vállalás.

A német szabályozás – a hazaival szöges ellentétben¹⁴⁴ – egyre inkább a megújuló energiahordozók hasznosításához hasonlóan, s egyre nagyobb mértékben (emelkedő felárral) támogatja a kapcsolt energiatermelést, ami azt valószínűsíti, hogy az ország

¹⁴² OHMS: i. m., 264.

¹⁴³ HÄRTEL: i. m., 46.

¹⁴⁴ Például 2011-ben a kapcsolt energiatermelés kikerült a Kát-mérlegkörből, s aránya ennek megfelelően azóta is csökken. Az érintettek e tekintetben az új energiahatékonysági irányelvtől várnak javulást. BÁNYAI: *Az energiafelhasználás...* i. m., 221–222.; BÁNYAI: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen, 2014 (kézirat megjelenés alatt), 179.

2020-ra valóban el is fogja érni a saját, illetve meg fogja haladni az EU célkitűzéseit e téren. Feltűnő sajátossága emellett az is az ösztönző rendszernek, hogy a kis teljesítményű (illetve mikro-) létesítményeket kiugró mértékű támogatással preferálja, ami – a többi szektorban alkalmazott intézkedéssel együtt – az energiarendszer decentralizálását segíti elő.

A kapcsolt energiatermelésre vonatkozó szabályozás modellértéke mindezekon túl abban rejlik, hogy (akárcsak a megújuló energiák támogatása) rendkívül érzékeny a különböző technológiák eltérő sajátosságaira (tucatszi termelői kategóriát, s azokra vonatkozó, sajátos előírásokat vezetve be), illetve az ágazat versenyképességét befolyásoló körülmények változására (amelyhez dinamikusan igazodik).

4. A hálózatfejlesztés problémaköre

Tágabb értelemben véve villamos energia hálózat alatt az infrastruktúra valamennyi elemét érteni szokták, a villamos energiát termelő létesítményektől a vezetékeken, energiátárolókon és átalakítókon, szabályozókon át egészen addig a pontig, ahol az energia eljut a fogyasztókig. Ebben a dimenzióban gondolkodva a rendelkezésre álló infrastruktúrának az „intelligens hálózattá” fejlesztése¹⁴⁵ sokféleképpen lehetséges; például az előző alfejezetekben már vizsgált technológiák alkalmazásával, vagy akár más, még nem említett elemek és üzemviteli megoldások beiktatásával, mint amilyen, a több kiserőművet átfogó és előnyeiket illetve hátrányaikat kiegyenlítő, ún. virtuális erőmű, az önkormányzatok belépése a kínálati (termelői-közszolgáltatási) oldalon, vagy épp a helyi közösségek összefogása, adott esetben energiaszövetkezetek létesítése útján. A zöld energia eredetének, a fogyasztás részletes adatainak a nyomon követésére szolgáló mérési rendszerek, modern információtechnológiai megoldások alkalmazása ugyancsak ebben az irányban hat. Az alábbiakban hálózatról szűkebb értelemben esik szó, alapvetően a villamos energia átviteléhez (az erőművektől az állomásokig való eljuttatásához) és elosztásához (az áramnak a fogyasztókhoz való eljuttatásához) szükséges vezetékrendszer (tehát a kábelek, illetve az azokhoz műszakilag hozzátartozó létesítmények – például állomások, transzformátorok – és csatlakozási pontok) fejlesztése, azaz új hálózatok kiépítése és a régiók korszerűsítése kapcsán. Ennek megfelelően az intelligens hálózatokkal kapcsolatos követelményeket csak általánosságban (és főként csak a kínálatoldali szabályozással összefüggésben) érintem, míg az új hálózatok tervezésére és engedélyezésére vonatkozó előírásoknál többet időzöm.

A hálózatfejlesztés bonyolult technikai összefüggései helyett ebben az alfejezetben is inkább a környezetjogi szempontból lényeges problémákat igyekszem bemutatni (mint, például a klímavédelmi háttér vagy a döntéshozatali eljárások garanciális elemei).

¹⁴⁵ Az intelligens hálózatoknak (Smart Grids, intelligente Netze) nincs egységes meghatározása, az alatt valójában követelmények egész halmazát értik, amelyek jelentős részben túlmutatnak a fizikai értelemben vett hálózaton. ANGENENDT, Nicole – BOESCHE, Katharina Vera – FRANZ, Oliver Helge: Der energierechtliche Rahmen einer Implementierung von Smart Grids. *Recht der Energie* 2011/4–5., 117.



4.1. Klíma- illetve energiapolitikai háttér az EU-ban és Németországban

1. A hálózatok fejlesztésére vonatkozó előírások számos európai uniós dokumentumban megjelennek, például legáltalánosabban az EUMSZ-nek a transeurópai hálózatokkal kapcsolatos rendelkezésében, vagy a villamos energia belső piacáról szóló 2009/72/EK irányelvben. Az Európai Bizottság 2010 novemberében hozta nyilvánosságra az energetikai infrastruktúra fejlesztésével kapcsolatos, középtávú elképzeléseit.¹⁴⁶ Ezek szerint az EU-nak 2020-ra intelligens hálózatokkal kell rendelkeznie. A hálózat egészére vonatkozó követelmény, hogy annak a lehető legnagyobb gazdaságossággal, fenntartható és biztonságos módon kell integrálnia az energiapiac szereplőinek magatartását (ide értve a hagyományos és zöld energia termelőket, hálózatüzemeltetőket, az energiatárolók üzemeltetőit, a fogyasztókat egyaránt.) Az okos hálózatokat hatékonyabb, célzottabb irányítás jellemzi, ami növeli a hálózat üzemeltetésének biztonságosságát és gazdaságosságát.

Az átviteli hálózatokkal szembeni elvárás, hogy az energia teljes körűen integrált belső piacának a „központi idegrendszereként” biztosítsák, hogy az energia (ti. a villamos áram és a gáz) a tagállamok között akadálymentesen áramolhasson. Biztosítaniuk kell továbbá a külső (például norvég, észak-afrikai vagy épp orosz) energiahordozókkal való kapcsolatot; az ingadozó, megújuló forrásokból származó energia betáplálásának lehetőségét; az új technológiák használatát (mint amilyen a CCS és az energiatárolás); illetőleg úgy kell alakítaniuk a rendszer szereplőinek a magatartását, hogy garantálható legyen a hatékony, fenntartható és biztonságos energiaellátás.

Az intelligens (vagy okos) hálózat célkitűzése nem csak az átviteli, hanem az elosztó hálózatokra is irányul. Az Európai Bizottság elképzelései szerint, például a hálózatokhoz kétirányú – a szolgáltató és a fogyasztó közötti – digitális adatátvitel, valamint intelligens mérési rendszerek társulnak, amivel a fogyasztóknak lehetősége nyílik a saját egyéni fogyasztói szokásaik közvetlen ellenőrzésére és befolyásolására, s egyúttal a hatékonyabb energiafelhasználásra való áttérésre, főként, ha az a felhasználás időpontját figyelembe vevő árképzéssel párosul.¹⁴⁷ A fogyasztói magatartásnak ez valójában egy meglehetősen puha (és egyben közvetett) szabályozása, amellyel nem foglalkozom, ugyanakkor megemlítem, hogy az intelligens mérés akár egy közvetlen, rendészeti típusú vagy netán kvótyszerű szabályozást is képes lehet kiszolgálni (amellyel kapcsolatban persze erős alkotmányjogi aggályok merülnek fel, és emiatt Németországban nincs realitása), másfelől az információáramlás kétirányúsága miatt a személyes (a fogyasztási szokásokra, életmódra vonatkozó) adatok védelme igen körültekintő szabályozást igényel (amire egyébként a vonatkozó európai bizottsági közlemény is kitér).

Az előző alfejezetekben már több olyan megoldás is szóba került (például a kapcsolt energiatermelés, vagy az energiatárolás kapcsán), amely az okos hálózatok kiépítésének részeként (is) értelmezhető, de azokon túl a különböző létesítményeket összekötő veze-

¹⁴⁶ COM(2010) 677 végleges. Az energiainfrastruktúra prioritásai 2020-ig és azután – Az integrált európai energiahálózat koncepciója. A Bizottság közleménye, 2010.11.17.

¹⁴⁷ COM(2011) 202 végleges. Intelligens hálózatok: az innovációtól a megvalósításig. A Bizottság közleménye, 2011.4.12.





tékek és tartozékaik is sajátos szabályozás tárgyát képezik. Az EU szintjén különösen így van ez az átviteli hálózatok esetében. A transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó, új iránymutatásokat a 347/2013/EU rendelet¹⁴⁸ határozza meg, minden korábbinál nagyobb mélységben szabályozva a (villamos energia-, gáz-, kőolaj- és széndioxid) vezetékek kiépítését, az ún. „közös érdekű” beruházások tervezésétől az engedélyezésen és a költségek elosztásán át egészen a beruházások finanszírozásáig.¹⁴⁹ A jogszabály mellékletei kijelölik többek közt az ún. kiemelt jelentőségű villamosenergia-folyosókat (például az északi-tengeri területektől déli irányban, a szél erőművekben termelt áram szállítására), illetve kiemelt jelentőségű tematikus területeket (mint az ún. intelligens hálózatok, az áramsztrádák vagy „villamosenergia-szupersztrádák,” illetve a határokon átnyúló széndioxid-szállító vezetékek kiépítése), amelyekre a fejlesztéseket meg kell valósítani; s amelyek közül több is érinti Németországot.¹⁵⁰

2. A németországi energiafordulat – különösen a megújuló energiák nagyarányú térhódítása – is hatalmas kihívás elé állítja az energiaellátás rendszereit. Különösen így van ez a vezetékes szolgáltatások (villanyáram, földgáz, cseppfolyósított gázok, hő) esetén, amelyek közül e fejezetben is csak a villamos energia szektorral foglalkozom. Talán a legszemléletesebb példa a tengeri (offshore) „szélparkoké,” amelyek folyamatosan, nagymennyiségű energiát termelnek. Ez az energia azonban időnként túlterheli a jelenlegi hálózatokat, még Csehországban is problémákat okozva, s nehezen jut el a nagy energiaigényű, délnémet tartományokba.¹⁵¹ Észak-dél irányú gerincvezetéseket, nagyfeszültségű „áramsztrádákat” (a tervek szerint négyet) kell tehát építeni. Ennek menedzselése szoros együttműködést igényel, az állam és az átviteli hálózatok üzemeltetői (egyben tulajdonosai) között. Terveket kell készíteni, s azokat a lakossággal illetve az érintett ingatlanulajdonosok tömegével is elfogadtatni, a hatósági engedélyezési eljárásokat is össze kell fogni, optimalizálni kell a költségeket s egyben azok megtérülését is biztosítani (mintegy 21 milliárd euróról lévén szó), de a termelő kapacitások területi elosztását is jobban meg kell tervezni, stb. Emellett sok más, műszaki probléma is felmerül, amely részben ugyancsak az államtól, a jogalkotótól várja a megoldást. Az atomerőművek kiesésével és a megújuló energiát hasznosító, kiserőművek szaporodásával megváltozik a termelési szerkezet, az energiatermelés és felhasználás egymáshoz való térbeli viszonya és eloszlása, a megújuló energiahordozók csökkentik a jelenlegi rendszer stabilitását (ezzel már foglalkoztam az energiatárolásról szóló alfejezetben). Ráadásul nem elegendő

¹⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 347/2013/EU rendelete (2013. április 17.) a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint a 713/2009/EK, a 714/2009/EK és a 715/2009/EK rendelet módosításáról. HL L 115/39–79. 2013.4.25.

¹⁴⁹ GIESBERTS, Ludger – TIEDGE, Andreas: Vorhaben von gemeinsamem Interesse nach der TEN-E-Verordnung – Anforderungen, Verfahren, Rechtsschutz. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3, 166.

¹⁵⁰ E beruházások listáját (és térképét) ld. a szövetségi hálózati ügynökség honlapján: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1431/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/Internationales/Energie/PCI/StromPCI/StromPCI-node.html (2014.07. 15-ei állapot).

¹⁵¹ SÄCKER: i. m., 747.



nemzeti szinten intézkedéseket hozni, hiszen mint említettem, az Európai Uniónak is vannak elképzelései a transeurópai hálózatok fejlesztéséről, a villamos energia belső piacának megvalósítása, és persze az uniós klíma-energiapolitikai célok elérése érdekében.

4.2. Az „áramsztrádák” (nagyfeszültségű egyenáramú átviteli hálózatok) kiépítése Németországban

1. Az energiavezetékek mielőbbi kiépítésének az elősegítésére előbb 2009-ben hoztak törvényt, amelynek azonban rövidtávon nem jelentkeztek a hatásai. Ennek elsődleges oka, hogy az EnWG alapján a biztonságos, megbízható, megfelelő teljesítményű hálózat kiépítése (amennyiben gazdaságilag elvárható), a hálózatüzemeltetők kötelezettsége. A hálózatüzemeltetők oldalán azonban a beruházási kedv hiányzik, lévén hatalmas költségekről szó.¹⁵² Emellett – a már tervezési, engedélyezési fázisba kerülő fejlesztések esetén – a közvélemény nem egyszer megkérdőjelezte a beruházások szükségességét, egyes tartományi kormányok pedig – részben politikai okokból – eljárási eszközökkel (például újabb szakvélemények előírásával, vagy épp a hatóságnak az engedélyezési eljárás megtagadására utasításával) gátolták meg azokat. A fejlesztés folyamata „válságba került” (Netzbaukrise), az egész energiapolitikai fordulat sikerét sodorva veszélybe. Ezért a hatékonyság javítása érdekében további, kiegészítő jellegű szabályozásra volt szükség.¹⁵³

A közérdekű hálózatfejlesztések mielőbbi megvalósítása érdekében 2011-ben több jogszabályt (így az energiagazdálkodási törvényt is) módosítottak, s ekkor fogadták el a hálózatfejlesztés – közelebbről az átviteli hálózatok bővítése – gyorsításáról szóló szövetségi törvényt (Netzausbaubeschleunigungsgesetz, NABEG).¹⁵⁴ Ha csak ez utóbbi jogszabály címét nézzük is, a szabályozási koncepció erősen emlékeztet az 1990-es évek „gyorsítási törvényhozására” (Beschleunigungsgesetzgebung), amelynek a német újraegyesítés (1991) állt a háttérben. A keleti tartományok jelentős mértékű infrastrukturális elmaradottságát kívánták mielőbb felszámolni, többek között azzal, hogy a különböző (területrendezési, illetve szakterületi) stratégiai tervek elfogadására és az engedélyezésre speciális szabályokat vezettek be, egyszerűsítve s gyorsítva, például a magasabb rendű főutak, autópályák kiépítéséhez szükséges eljárásokat. Összevontak egyes hatósági hatásköröket, bizonyos, egyedi hatósági döntéseket miniszteri rendeletként írtak elő meghozni. Az ügyintézési és jogorvoslati határidőket rövidítették, eltörölték a jogorvoslati kérelmek halasztó hatályát, bizonyos feltételekkel lehetővé tették a beruházások meg-

¹⁵² GLASER, Andreas: Netzausbauziel als Herausforderung für das Regulierungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 2012/20, 1284–1285.

¹⁵³ Energieleitungsausbaugesetz vom 21.8.2009 (BGBl. I S. 2870); SCHILLER, Gernot: Das Verhältnis der Bundesfachplanung zur Planfeststellung nach dem NABEG. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3, 178.

¹⁵⁴ Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28. 07. 2011. BGBl. I S. 1690.



kezdését már az engedélyező határozat jogerőre emelkedése előtt, stb. Érdekes, hogy a német szakirodalomban erőteljes – például a jogorvoslati jogok korlátozását, vagy a környezetvédelem terén már elért védelmi szint csökkenését kifogásoló – kritikával illetett megoldásokat néhány évvel később a magyar jogalkotó csekély módosításokkal átvette.¹⁵⁵ Elképzelhető ezért, hogy a NABEG egyes előírásaival is ez történik majd a közeljövőben, hiszen a hálózatfejlesztés problematikája előbb-utóbb nálunk is fel kell, hogy merüljön (még, ha nem is pontosan ugyanabban az összefüggésben és nagyságrendben, mint Németországban, hanem például részben a Paksi Atomerőmű fejlesztése miatt).

2. Az átviteli hálózatoknak az igényekhez igazodó – az EnWG céljaira figyelemmel, a rendszerbiztonság megőrzése mellett a lehető legtöbb zöld áram betáplálását, a hatékonyan működő versenyt, és a kedvező árú szolgáltatást lehetővé tevő – fejlesztése az EnWG már említett, általános követelménye alapján a hálózatüzemeltetők feladata.¹⁵⁶ Mint a megújuló energiahordozók kapcsán láthattuk, ez a kötelezettség arra nem terjed ki, hogy minden egyes erőműig el kellene vezetni a vezetékeket. Az erőművek üzemeltetőivel szemben a hálózatüzemeltetőnek csak az kötelezettsége, hogy az arra alkalmas, legközelebbi csatlakozási pontot (alállomást) bocsássa a rendelkezésükre, illetve nem csak fizikailag, hanem objektív, diszkriminációmentes csatlakozási feltételek meghatározásával is biztosítsa a tényleges hozzáférést, a megújuló energiahordozókból illetve kapcsoltan termelt áram számára pedig az elsőbbséget. (Tehát a közcélú átviteli hálózatnak a csatlakozást biztosító vezeték – a magyar fogalmak szerinti termelői vezeték – nem része.) A csatlakozás kiépítésének a költsége a termelőt terheli, az offshore szélparkok kivételével.

A hálózat fejlesztése persze nagyon sokféle igényt kell, hogy kielégítsen, ráadásul szabályozó hatással bír az erőművek tervezésére (az erőművek telepítése is hosszú folyamat, amibe a beruházók nyilvánvalóan csak akkor vágnak bele, ha biztosítottnak látják a hálózatra való, majdani csatlakozás illetve betáplálás lehetőségét), ezért arról nem egyedül az üzemeltető dönt. Rátérve a 2011-től irányadó szabályokra, azok szerint a hálózat fejlesztéséről egy ötlépcsős tervezési folyamat során születik döntés. A folyamat első lépéseként az átviteli hálózat üzemeltetők évente, szakmai alapokon, a szövetségi hálózati ügynökség (Bundesnetzagentur; a gazdasági és energiaügyi minisztérium egyik önálló, országos hatáskörű főhatósága, Bonnban) jóváhagyásával felvázolják a lehetséges scenáriókat (ez szükséges, például mert az igények különbözőképpen alakulhatnak, a megújuló energiák jövőbeli arányától vagy a fogyasztás várható alakulásától függően). Ezt követően hálózatfejlesztési tervek (Netzentwicklungspläne) készülnek az átviteli hálózat fejlesztéséről (ezek is évente, mégpedig szám szerint két terv, mert az offshore szélparkokban és a kontinentális területeken termelt áram átvitelére külön hálózat szük-

¹⁵⁵ A korábbi német megoldásokra ld. FODOR László: A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében. *Magyar Jog* 2005/9., 557–566.; a magyar autópálya-törvény hasonló előírásaihoz pedig FODOR László: Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? *Valóság* 2005/10., 18–35.

¹⁵⁶ SÄCKER: i. m., 749–749.





séges). E terveket – egymással együttműködve – a hálózatüzemeltetők készítik, a szövetségi hálózati ügynökség jóváhagyásával. A jóváhagyás jelentősége, hogy kikényszeríthetővé teszi a tervben foglalt fejlesztések három éven belüli megvalósítását. A jóváhagyásnak, mint közhatalmi aktusnak tehát csak a hálózatüzemeltetők szempontjából vannak joghatásai, következésképpen csak ők élhetnek vele szemben jogorvoslat-tal.¹⁵⁷ Érdekességként: Németországban négy hálózatüzemeltető (mind magánvállalat) létezik, míg a legtöbb tagállamban, így hazánkban is, csupán egy. Ennek nyilvánvaló hatása van a döntéshozatali folyamat alakulására: a német megoldás szükségszerűen demokratikusabb. A terv elfogadása során egyébként figyelembe veszik annak várható környezeti hatásait is, amit stratégiai környezeti vizsgálat (Skv.; Strategische Umweltprüfung, SUP)¹⁵⁸ lefolytatása biztosít. A vizsgálatot a szövetségi hálózati ügynökség végzi.

Az EnWG a felmerülő (közérdekű) igények meghatározására (harmadik lépésként) egy új, szövetségi szintű terv (Bundesbedarfsplan)¹⁵⁹ megalkotását írja elő, amelyben a NABEG hatálya alá eső, tartományokat összekötő, illetve országhatáron átívelő nagyfeszültségű elektromos vezetékek kezdő- és végpontjait kifejezetten meg kell jelölni (az első terv 36 projektjéből 16 tartozik ebbe a kategóriába). Ezt a tervet háromévente, törvény formájában fogadják el, deklarálva a benne rögzített fejlesztések energiapolitikai szükségességét és sürgősségét.¹⁶⁰

Ezt a NABEG szerint még egy szövetségi szintű szakmai terv (Bundesfachplan, Bundesnetzplan) elfogadása követi, amit a hálózatüzemeltetőnek kell kérnie (a kérelem benyújtása az előzőekben kijelölt beruházások esetén kötelező). Ebben a hatóság – a hálózatüzemeltetők javaslatai mellett természet-, tájvédelmi és egyéb szempontokat is figyelembe véve – immár a nyomvonalat magában foglaló „folyosókat” is meghatározza (legfeljebb 1000 méteres sávokat jelölve ki erre a célra). Ez valójában egy speciális területrendezési terv, és a törvény előírása szerint elsőbbséget élvez a tartományok általános területrendezési terveivel szemben. Ez biztosítja, hogy a kijelölt nyomvonalak területe más célra nem használható fel. Mivel ezen a szinten – a nyomvonalak ismeretében – már konkrétan vizsgálhatók a várható környezeti hatások a korábbiaknál, ezért újabb (a korábitól független) környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Ennek az eredménye nyilvános, ahhoz bárki észrevételt is tehet, a hatóságnak pedig az érintettek (kifogást tevők, civil szervezetek, hatóságok, hálózatüzemeltető) meghallgatására tárgyalást kell tartania.

Az érintett vezetékek nyomvonalának a kijelölése ezzel kikerült a tartományok eddigi területrendezési hatásköréből, és azt a szövetségi hálózati ügynökség végzi, illetve egy

¹⁵⁷ SCHIRMER, Benjamin – SEIFERT, Conrad: Energiewende und die Zulassung von Netzausbauprojekten. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/10, 517.

¹⁵⁸ Ld. a 2001/42/EK irányelvet, illetve a környezeti hatásvizsgálatról szóló törvénynek (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010, BGBl. I S. 94) a 2005-ben beiktatott III. részét.

¹⁵⁹ Ez a tervezési fázis eddig csak az autópályák és gyorsforgalmi utak (Fernstraßen), illetve a vasút fejlesztése körében volt előírás. SCHIRMER – SEIFERT: i. m., 516.

¹⁶⁰ Gesetz über den Bundesbedarfsplan vom 23.7.2013. BGBl. I S. 2543.





2013-tól hatályos törvénymódosítás nyomán ugyanez a szerv jogosult immár a vonatkozó engedélyezési eljárások (Planfeststellungsverfahren) lefolytatására is. A tartományoknak ily módon a legnagyobb jelentőségű fejlesztésekre gyakorolt befolyása marginális lett (csak bizonyos részvételi jogaik maradtak meg az ügynökség eljárásában), ugyanakkor – mint a következő pontban látni fogjuk – a kisebb kapacitású vagy a tartományi határt nem metsző vezetékekkel kapcsolatos hatásköreik megmaradtak.

Az utolsó lépés az imént említett engedélyezési eljárás lefolytatása,¹⁶¹ amely immár a konkrét beruházási részletekre – a hálózatüzemeltető kérelmére akár csupán a hálózat egy-egy szakaszára – vonatkozik. Itt dől el, például hogy pontosan hol megy a vezeték a nyomvonalon belül, merre haladhatnak majd az építésnél alkalmazott gépek, mi lesz az átvitel technológiája, stb. Ezen a szinten környezeti hatásvizsgálatra kerül sor (a NABEG szerint csak az eddig még nem vizsgált, jelentős hatások tekintetében),¹⁶² ami az adatok nyilvánosságával és a bárki számára biztosított észrevételezési lehetőséggel jár együtt. A hatóságnak a beruházóval egyeztetnie kell valamennyi észrevételt, s bár tárgyalást nem kell tartani, a döntés minden fázisában biztosítani kell a nyilvánosságot.

3. Magának a döntéshozatali folyamatnak a tartalmi irányultságát illetően egyetlen érdemi kifogást fogalmazott meg a szakirodalom: a termelői kapacitás és a hálózat fejlesztésének az egymástól való elválasztása azzal a veszéllyel jár, hogy a kettő közötti összhang csorbát szenved.¹⁶³ A NABEG előtti időszakban ez a két tervezési kompetencia egy kézben volt, mégpedig a tartományok területrendezési hatáskörén belül.

Azt, hogy a tartományi hatáskör elvonása mennyire volt indokolt (hiszen, például a tartományok is megfelelő tapasztalatokkal bírnak az egymással való, illetve a nemzetközi együttműködés terén), s hogy volt-e erre a szövetségi jogalkotónak az alaptörvény rendelkezésein alapuló hatásköre (tekintettel az alaptörvény rendelkezéseire, amelyek alapvetően tartományi szintre tartozónak tekintik a végrehajtást, és bizonyos feltételekhez kötik a központi szervekre való hatáskör-telepítést), a szakirodalom szintén nem látja teljes mértékben alátámasztottnak. Az is kérdéses, hogy a szövetségi ágazati terv hogyan illeszkedik a területrendezési jog eszközszerébe, s mennyiben állhat a tartományi területrendezési tervek felett, különös tekintettel arra, hogy a szövetségi alaptörvény 72. cikk (3) bekezdése a területrendezés tárgykörében a tartományok számára biztosítja a szövetségi törvények előírásaitól való eltérés lehetőségét.¹⁶⁴ Ezek a kérdések azonban magyar szemmel nézve meglehetősen bonyolultak, s ugyanakkor kevésbé relevánsak, ezért nem térek ki a részleteikre. Ehelyett csupán annak megállapítására szorít-

¹⁶¹ SCHIRMER – SEIFERT: i. m., 522–523.

¹⁶² Ez a szabály a felesleges ismétléseket kívánja elkerülni, de valódi egyszerűsítő-gyorsíthatása nincs, mert az Skv. és a Khv. vizsgálati szempontjai különbözőek. (Például egy sor kérdés fel sem tehető, amíg a nyomvonalat nem konkretizálták; így az érintett élővilág bemutatására az Skv-ban jellemzően elegendőek a már ismert adatok, míg a Khv. során azokról részletes felmerést kell készíteni.) SCHILLER: i. m., 183–184.

¹⁶³ ERBGUTH, Wilfried: Unzulängliche Rechtsgrundlagen für die räumliche Steuerung in der Energiewende: rechtspolitische Anmerkungen. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2014*, UTR Band 127, Hrsg. Reiff, Peter, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 13.

¹⁶⁴ ERBGUTH, Wilfried: Planung und Zulassung... i. m., 188–192.



kozom, hogy a NABEG nyilvánvaló hatásaként a hálózatfejlesztést a korábinál kevésbé determinálják a piaci mechanizmusok, mivel – a szövetségi hálózati ügynökség kezében koncentrálódó hatáskörök révén – azt egyre inkább maga a központi állam alakítja.¹⁶⁵

Mindezt sajátos megvilágításba helyezi, és egyben alá is támasztja a már említett 347/2013/EU rendelet, amely előírja az ún. közös érdekű beruházásoknak a tagállami jog szerint lehetséges, legmagasabb státuszát (amit Németországban a Bundesbedarfsplan, illetve a NABEG hatálya alá való tartozás biztosít), s elvárja a tagállamoktól egy (ti. egyetlen) felelős hatóság megnevezését, illetőleg az engedélyezési eljárások összevonását. Mindemellett az ügyintézési időt (fél éves meghosszabbítást téve lehetővé) 3 évben maximalálja.¹⁶⁶ (Megjegyzendő, hogy ez a határidő német viszonyok között rendkívül rövidnek számít, ugyanakkor betartása – a rendelet közvetlen hatályára is tekintettel – aligha mulasztható el az uniós szankciók elkerülése nélkül.)¹⁶⁷

4. Érdekesebb alkotmányjogi kérdéseket vet fel, hogy a szövetségi szintű szakmai tervvel szemben a törvény 15. § (3) bekezdése kizárja a jogorvoslati kérelmeket a harmadik személyek részéről. Az alaptörvény által is garantált, jogorvoslatihoz való jog (19. cikk) érvényesülése vált ezzel kérdésessé. E jog minimális követelménye a hatékony jogvédelem biztosítása, ami nyilvánvalóan nem teljesül, ha a jogalkotó teljes egészében kizárja, vagy jelentős mértékben megnehezíti a jogorvoslatot. A NABEG persze nem ennyire merev: a több lépcsős döntéshozatali folyamat végén szereplő, az engedélyezés joghatásaival bíró határozat (Planfeststellung) ugyanis megtámadható, s felülvizsgálata kiterjedhet az annak keretében szolgáló, stratégiai jellegű tervre is. Ez a megoldás azonban erősen vitatható, mivel a terv köti az engedélyező hatóságot, amely például a tervben kijelölt folyosó határait nem lépheti túl a konkrét elhelyezésről szóló döntése meghozatala során. (Ilyen értelemben az önálló jogorvoslat biztosítása lenne indokolt ezen a szinten is. Megjegyzendő, hogy a német jog szerint a területrendezési terv általában nem köti az engedélyező hatóságot, annak csupán mérlegelnie kell a tervben foglaltakat; az ettől eltérő, új megoldás minden bizonnyal szintén az eljárások gyorsítását szolgálja.)¹⁶⁸

A következő kérdés az, hogy vajon az engedélyezés során biztosított-e a hatékony jogorvoslat. Érdekes ebből a szempontból, hogy a törvény 2013-as módosítása a keresetek elbírálására a szövetségi közigazgatási bíróság kizárólagos hatáskörét állapította meg (ez a bírói szerv az első és egyben utolsó fóruma a felülvizsgálatnak), ami persze önmagában még nem csorbítja a harmadik személyek jogait. Van ugyanakkor a törvényben több olyan előírás is, amelyek együttesen legalábbis a jog gyakorlásának az elnehezülésére vezetnek. Ilyen, például hogy az ingatlantulajdon korlátozása vagy akár a kisajátítás már az érde-

¹⁶⁵ KOENIG – KÜHLING – RASBACH: i. m., 238.

¹⁶⁶ GIESBERTS – TIEDGE: i. m., 171.

¹⁶⁷ A korábbi gyakorlatban az eljárások extrém hosszúak voltak: csak a területrendezési eljárás bő két évig tartott, a tervek előkészítése négy évet igényelt, és csak azután indult a tervmegállapítási eljárás. STEINBACH, Armin: Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplangesetzes im Reformierten Rechtsrahmen. *Die Öffentliche Verwaltung* 2013/23, 922.

¹⁶⁸ ERBGUTH: Planung und Zulassung... i. m., 196–198.; SCHILLER: i. m., 179.



keltek meghallgatását követően, tehát az eljárást lezáró határozat meghozatala előtt elrendelhető. (Mint az előző alfejezetekben is láthattuk, ez a német közigazgatási jog szerint általában csak a már jogerős „tervmegállapító” határozat alapján lehetséges.) Még közvetlenebb módon rontja az érintettek eljárási pozícióját az a szabály, amelyik az engedélyező határozat (Planfeststellungsbeschluss) ellen benyújtott keresetek felfüggesztő hatályát kizárja, azonnal végrehajthatóvá téve ezzel a határozatot. Ez az érintett ügyfeleket ún. előzetes jogorvoslat (Vorläufiger Rechtsschutz – az eljárás jogerős lezárását megelőzően indított eljárás) igénybe vételére szorítja, amellyel elkerülhetik, hogy az elhúzó hatósági eljárás végére a tényhelyzet megváltozzon (vagyis „kész tények” támasszák alá a döntést), kilátástalanná téve a határozat elleni jogorvoslatot. Ez a bírói eljárás azonban nem alkalmas az egyszerre több közhatalmi döntési szintre tartozó, bonyolult tény- és joghelyzet kezelésére. (Ha pedig a szövetségi szintű szakmai terv célszerűségi felülvizsgálatára kényszerülne a bíróság, aligha valószínű, hogy az energiafordulat, energiabiztonság címszavakba foglalt közérdek ellenében foglalna állást.) Ráadásul a kereset (és a teljes indokolás) benyújtására egyhónapos határidőt ad a törvény, ami az ilyen bonyolult, energiaügyi kérdésekre specializálódott ügyvéd közreműködését igénylő esetekben életszerűtlenül rövid.¹⁶⁹

4.3. Az elosztó hálózatok helyzete

Az elosztó hálózatok, az átviteli hálózatokhoz hasonlóan korszakos technológiai illetve gazdasági kihívások előtt állnak, fejlesztésük – az „intelligens hálózatok” kialakítása – elmaradhatatlan. A hálózatüzemeltetők kötelezettségei gyökeres változásokon mennek át: például a napelemekkel felszerelt háztartások (mint fogyasztók és egyben termelők) számára biztosítaniuk kell immár az áram vezetését mindkét irányban; a megújuló energiahordozóból előállított áram tekintetében lehetővé kell tenniük a közvetlen termelői értékesítést (a szolgáltatók kihagyását a folyamatból); de feladataik vannak az intelligens mérés, vagy az ún. hálózati szűkületek menedzselése terén is. Szerepük egyre jelentősebb az egész rendszer egyensúlyának megőrzésében, amivel párhuzamosan egyre nő az igény a hálózatüzemeltetők illetve a többi piaci szereplő közötti koordinációra, a hálózatok üzemeltetése és fejlesztése terén egyaránt.¹⁷⁰

Az elosztó hálózatok fizikai és funkcionális értelemben is rendkívül sokfélék (a kategórián belül is a közcélú elosztó hálózatok tervezése és engedélyezése szempontjából első sorban az építés módjának – lég- vagy földkábel – és annak van jelentősége, hogy milyen kapacitású – melyik feszültségkategóriába tartozó – vezetékről van szó). Ráadásul Németországban 800-nál is több elosztó hálózat létezik, amelyeknek a joghelyzete is külön-

¹⁶⁹ ERBGUTH: Planung und Zulassung... i. m., 202–203.; ERBGUTH: Unzulängliche Rechtsgrundlagen... i. m., 19.

¹⁷⁰ PIELOW, Johann-Christian: Stromverteilernetze in Zeiten der Energiewende. Technische Herausforderungen und rechtlicher Handlungsbedarf. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2014*, UTR Band 127, Hrsg. Reiff, Peter, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 28–30.



böző. Például, az előző évek egyik meghatározó tendenciájaként a községek (a „települési önkormányzatok,” illetve kommunális vállalataik) sora vette saját kezébe az elosztó hálózatok üzemeltetését, amit a korábban (az EnWG 66. §-a alapján legfeljebb 20 évre) kötött koncessziós szerződések lejártá tett lehetővé. Ennek egyik következményeként a hálózatüzemeltetők száma jelentősen megnövekedett. E körülményt egyébként a legújabb szakirodalmi értékelés úgy tekinti, hogy – az energiapiaci liberalizációval járó, vertikális tagolódás hatásaival együtt – az intelligens hálózatok kiépítésének az egyik hátráltató tényezője, ahhoz ugyanis az egyes energiapiaci szereplők közötti szoros együttműködés, információcsere is szükséges.¹⁷¹

E komplexitásra (illetve a nehezen kiszámítható fejlődésre) tekintettel az elosztó hálózatok fejlesztésének a megtervezése talán még nehezebb feladat, mint az átviteli hálózatoké. Az építendő illetve felújítandó hálózatok hossza, kapacitása és persze költsége is csak nagy bizonytalansággal tervezhető – ugyanakkor együttműködéssel, korszerű technikai és üzemviteli megoldásokkal, illetve a hálózatok intelligens hálózattá fejlesztése révén a szükséges ráfordítások ebben a szektorban is jelentősen csökkenthetők.¹⁷² Ezen nyilvánvaló igénynek azonban a fejlesztések tervezésére illetve engedélyezésére vonatkozó német szabályok nem tesznek eleget. A tervezés, például az általános területrendezési szabályok szerint zajlik, amelynek keretei közt (az átviteli hálózatok tervezésétől eltérően) a hálózatüzemeltetőnek kell bizonyítania a beruházás indokoltságát (közérdekűségét), és nem biztosított a különböző fejlesztések összehangolása a hálózatüzemeltetők között.

Hasonlóan kedvezőtlen a helyzet az engedélyezés szintjén. Míg ugyanis az előző pontban említett átviteli hálózatok, illetve általában a legmagasabb feszültségtartományba eső (380 kV feletti) vezetékek esetén (amelyek ugyan főként az átviteli, de amellet kisebb részben az elosztó hálózatokhoz tartoznak) a szövetségi hálózati ügynökség hatásköre révén koncentrálódik a folyamat, addig az alacsonyabb feszültségű vezetékekre már nincs speciális előírás, vagyis az általános tervezési és engedélyezési szabályokat kell alkalmazni, illetve a legkülönbébb tartományi hatóságok járnak el. Így például az ún. magasfeszültségű vezetékekre (110 kV felett) általánosságban az érvényes, hogy engedélyezésük tervfelfogadással (Planfeststellung – mint többször is említettem immár, ez a területigényes beruházásoknak a valamennyi közérdek szem előtt tartásával kiadott engedélye) történik,¹⁷³ mégpedig, ha adott esetben több tartomány területére esik a fejlesztés, akkor minden érintett tartomány engedélyére szükség van. Ez csak a jelentős környezeti hatással járó beruházások esetén alakul némileg eltérően, ha ugyanis Khv. lefolytatása szükséges, akkor arra a tartományoknak ki kell jelölniük egy ún. felelős

¹⁷¹ PIELOW: Stromverteilernetze... i. m., 34–36.; Az energiapiaci liberalizáció hátrányairól és egyes követelményeinek átgondolásáról bővebben ld. ANGENENDT – BOESCHE – FRANZ: i. m., 118–120.

¹⁷² Ld. erre például a német energiaügynökség elképzeléseit: dena-Verteilernetzstudie: Ausbau und Innovationsbedarf der Stromverteilnetze in Deutschland bis 2030, Deutsche Energie-Agentur, Berlin, 2012. 12. 11. 6–7. (http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Energiesysteme/Dokumente/denaVNS_Abschlussbericht.pdf; (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

¹⁷³ SCHIRMER – SEIFERT: i. m., 524.

hatóságot (federführende Behörde). Ez is csupán részben integrálja azonban az eljárásokat: a felelős hatóság által kidolgozott állásfoglalást figyelembe véve a többi hatóságnak is külön-külön határozatot kell hoznia.¹⁷⁴

Egyes tartományokban a fejlesztést ugyanaz a hatóság engedélyezi, amelyik az üzemeltetést is felügyeli (Regulierungsbehörde, szabályozó hatóság), míg másokban ez a két hatáskör két, különböző hatóság kezében van. A hálózatüzemeltetés szabályozása sem egységes: míg a 100.000-nél több fogyasztóval bíró hálózatok esetén a szövetségi hálózati ügynökség a szabályozó hatóság, addig a kisebb hálózatokat a tartományi hatóságok felügyelik (bár egyes tartományok, mint például Berlin, ezt a hatáskört a szövetségi hálózati ügynökségre ruházták).¹⁷⁵ Ennek különösen abból a szempontból van jelentősége, hogy a fejlesztést engedélyező hatóságnak – feladatkörük érintettsége okán – mely szerveket kell bevonnia az eljárásába. Egy külön kérdés, hogy ez az eljárástípus egyáltalán mennyiben alkalmas az olyan fejlesztések engedélyezésére, amelyek a már létező hálózat intelligens hálózattá alakítására irányulnak (mivel a Planfeststellung a területigénnyel járótévékenységek engedélyezésére szolgál, de ebben az esetben nincs feltétlenül szó új terület bevonásáról).¹⁷⁶

Mindemellett az eljárás gyorsítása illetve egyszerűsítése érdekében ezen tervelfogadási eljárásokban is (akárcsak a legmagasabb kategóriájú vezetékek elnegelyezésénél) mód van (az EnWG-nek az infrastruktúra-beruházásokra jellemző – többek közt a 45b és a 43g §-ban foglalt – szabályai alapján) a határozat meghozatala előtt elkezdni, például a kisajátítást. Csekély jelentőségű változtatásokat elegendő csupán bejelenteni, és (a beruházó kezdeményezésére) a hatóság egyes eljárási lépések előkészítésére vagy lefolytatására megbízhat egy ún. projektmenedzsert.

Megint más szabályokat kell alkalmazni, ha a fejlesztésekre (például az offshore szél-erőművek csatlakoztatása vagy tranzitszállítás érdekében) kizárólagos gazdasági övezetben kerül sor (ilyenkor a szövetségi tengeri hajózási és vízrajzi hatóság jár el).¹⁷⁷ Végül, a részletes bemutatástól ismételten eltekintve meg kell említenem, hogy a kis- és közepesfeszültségű vezetékek engedélyezésére az EnWG a szakterületi engedélyezési szabályok alkalmazását írja elő. Ez a fejlesztés mindenkor tartalmának megfelelően az immiszióvédelmitől az építésin át a távközlési hatósági engedélyig sokféle határozat meghozatalát teheti szükségessé (többnyire egymás mellett).¹⁷⁸

¹⁷⁴ FODOR László: Környezeti hatásvizsgálat Németországban... i. m., 29–48.

¹⁷⁵ PIELOW: Stromverteilernetze... i. m., 40–41.

¹⁷⁶ PIELOW: Stromverteilernetze... i. m., 53.

¹⁷⁷ KMENT, Martin: Grundstrukturen der Netzintegration erneuerbarer Energien. *Umwelt- und Planungsrecht* 2014/3, 82, 87.

¹⁷⁸ PIELOW: Stromverteilernetze... i. m., 59.

4.4. Értékelés

A hálózatfejlesztés követelményei Németországban nem egységesek (hiszen, például más elvárások érvényesek a nagyobb kapacitású átviteli, s más a kisebb elosztó hálózatokra), mondhatni meglehetősen komplexek, s ez a szabályozási helyzetképp inkább hátráltatja, mint segíti a fejlesztéseket.¹⁷⁹ A nagyteljesítményű gerincvezetékek tekintetében azonban találhatunk sajátos előírásokat a legújabb időkből, amelyek modellértékűek lehetnek, különösen, ha napjainkban zajló „kipróbálásuk” eredményesnek bizonyul majd. Ezek közül többről (például a tervezési folyamat tagolásáról, vagy a vállalatoknak a közérdekű fejlesztésekbe való, közhatalmi eszközökkel történő bevonásáról) is elmondható az, hogy a német jogban nincs rájuk másutt példa. Ehhez képest az alacsonyabb feszültségű elosztó hálózatok fejlesztésének a jogi keretei inkább elavultnak, töredezettnek tekinthetők, ráadásul a különböző tartományi hatóságok jogalkalmazási gyakorlata sem egységes.¹⁸⁰

Az átviteli hálózatok fejlesztésével kapcsolatos döntések folyamatába belépett az állam, anélkül azonban, hogy a beruházásokért való felelősséget is átvette volna. Másként fogalmazva: szó nincs államosításról (a természetes magánmonopóliumok állami monopóliumra cseréléséről), épp ellenkezőleg, a német jogalkotó által választott megoldás ellene hat az ilyen irányú törekvéseknek.¹⁸¹ Ilyen irányú törekvések márpedig vannak, igaz, tényleges hatásuk egyelőre csak az elosztó hálózatok tulajdoni illetve üzemeltetési helyzetében érzékelhető. Például Berlinben 2014-ben jár le a koncessziós szerződés, az új eljárás jelenleg is folyamatban van, annak eredményeképp az ország legnagyobb elosztóhálózata a város kezébe kerülhet. Ugyanez a folyamat a második legnagyobb városban, Hamburgban, már lezárult, s a szolgáltatás rekommunalizációját eredményezte.¹⁸²

Az áramsztrádák kiépítésének ötlépcsős döntési folyamata első ránézésre talán bonyolultnak tűnik, s furcsának is, amikor egy folyamat gyorsítása az igény. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy Németországban négy magánvállalat (átviteli hálózat üzemeltető) elképzeléseit kell koordinálni, ami önmagában is egy külön fázis beiktatását igényli. Ugyanakkor mindennek a rendeltetése is meglehetősen összetett, hiszen a hálózatüzemeltetők (mint beruházók) magánérdekei mellett többféle közérdeket is kell érvényesíteni egyidejűleg: az igényeknek megfelelő, műszakilag és gazdaságilag is optimális vezetékek létesüljenek, mégpedig az embert illetve a környezetet illetően a lehető legkevesebb negatív hatással.

Figyelemre méltó, hogy a különböző döntési szinteknek megfelelő megközelítésben (egyre konkrétabb tartalommal) a várható környezeti hatások vizsgálatát, nyilvánosság elé tárását és a döntés során való figyelembe vételét többször is biztosítani kell, s különösen, hogy a Khv. előtt két ízben is Skv.-ra kerül sor. A stratégiai környezeti vizsgálatról szóló EU-s irányelv rendelkezéseinek minden bizonnyal megfelelne az is, ha kettő

¹⁷⁹ KMENT: i. m., 88.

¹⁸⁰ STEINBACH: i. m., 922.

¹⁸¹ GLASER: i. m., 1289.

¹⁸² <http://unser-netz-hamburg.de/>; <http://www.morgenpost.de/berlin/article131010488/Streit-um-Strom-Berlin-stoppt-Vergabeverfahren.html>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

helyett csupán egy Skv.-t folytatnának le, e tekintetben tehát Németország túlteljesíti a minimális elvárásokat.

A német szabályozás több évtizedes tapasztalatokon alapszik abban a tekintetben, hogy hogyan szabad és hogyan nem szabad gyorsítani, illetve egyszerűsíteni az eljárásokat, tehát ilyen szemmel is érdemes a fentebb bemutatott megoldásokra tekinteni. Azok is kritikával illelhetők persze, amennyiben például a közösség tagjainak a jogorvoslati jogát hátrányosan érintik, vagy két egymásra épülő döntési fázisnak az egy hatósághoz rendelésével kérdésessé válik a hatósági tevékenység hatékony ellenőrzése (hiszen, a hálózati ügynökség saját hatósági jogalkalmazói döntését köti, vagy nem köti meg a tervezési fázisban). Mindezek okán biztosra vehető, hogy a NABEG vonatkozó előírásait az érintettek megtámadják majd, s azok alkotmányosságáról a bíróságoknak még majd állást kell foglalniuk.¹⁸³

A gyorsítás és egyszerűsítés bizonyosan indokolt volt a hálózatok fizikai elégtelensége, az extrém ügyintézési idők és a tartományonként eltérő joggyakorlat, illetve az EU-nak a közös érdekű fejlesztésekkel szemben támasztott követelményei miatt. Ugyanakkor Németországban tudják, hogy sem a magánérdekeket, sem pedig a környezetvédelmet – mint közérdeket – nem érdemes az eljárás során figyelmen kívül hagyni, mert az utólag felmerülő, és sokkal nehezebben kezelhető konfliktusok sorához vezet. Ezek elkerülése érdekében egyébként a szövetségi hálózati ügynökség a nyilvánosságnak az általánoshoz képest fokozottabb,¹⁸⁴ (a tervezés első fázisaira) előrehozott bevonásával igyekszik elősegíteni a projektek elfogadtatását a közvélemény, az érintett ingatlantulajdonosok (majdani szomszédok), illetve az adott esetben eltérő érdekeket képviselő tartományok körében.¹⁸⁵

¹⁸³ ERBGUTH: Unzulängliche Rechtsgrundlagen... i. m., 16–17.

¹⁸⁴ A német közigazgatási eljárásjog az eljárások viszonylag kései fázisában írja elő a nyilvánosság bevonását, amikor a tervek a beruházó és a hatóság már gyakorlatilag véglegesítette, tehát a nyilvánosságnak nincs érdemi befolyása az ügy kimenetelére. Ez negatívan hat a projektek elfogadottságára; az ügynökség – részben a NABEG, részben a 347/2013/EU rendelet előírásainak megfelelően – ezt kívánja elkerülni. STEINBACH: i. m., 923–924.

¹⁸⁵ PIELOW: Stromverteilernetze... i. m., 23.

VII. A helyi kezdeményezések szerepe az energiapolitikai fordulat megvalósításában

Az alulról jövő (bottom-up), helyi kezdeményezéseknek különös jelentősége van akkor, amikor a nemzetközi politika szintjén nincs egységes akarat a klímavédelem szabályozására. Ez még akkor is így van, ha mind az EU, mind pedig Németország elébe megy a nemzetközi kötelezettségeinek, s jó példával jár elől (tehát ezen a szinten a felülről jövő kezdeményezés, a top-down szabályozás erőteljes), illetve ha a helyi kezdeményezések a globális problémák kezelésére önmagukban nem alkalmasak.¹ Helyi szinten ugyanis olyan intézkedések hozhatók, amelyek megfelelnek a helyi (klimatikus, környezeti, társadalmi, településszerkezeti, stb.) viszonyoknak.² A helyi érdekeket a lakosság is könnyebben felismeri, s mivel ezen a szinten az intézkedések, beruházások, kötelezettségvállalások terhei és az azokból fakadó előnyök jobban (és egyúttal jobban láthatóan), vagy ha úgy tetszik, igazságosabban kiegyenlíthetők, szívesebben is vallják azokat a polgárok a magukénak. Jól látszik ez például a megújuló energiahordozót hasznosító, kiserőművek társadalmi elfogadottságán (szemben a nagyerőművek esetén tapasztalható NIMBY-jelenséggel), amit a II. fejezetben már körüljártam.

Feltétlenül érdemes tehát megvizsgálni azt, hogy vajon Németországban, ahol a települések önkormányzatisága és a helyi közösségek összefogása az élet számos területére kiterjed, illetve köztudottan erős, milyen keretei vannak a helyi kezdeményezéseknek. Az előző fejezetekben már többször – többnyire pozitív, de esetenként negatív előjellel is – felmerült, hogy az energiaszektor környezetvédelmi követelményeinek a kialakításában és megvalósításában a községeknek („települési önkormányzatoknak”)³ is szerepük van. Van, aki egyenesen úgy fogalmaz, hogy az energiapolitikai fordulat a településeken valósul meg, s az önkormányzatok annak elsődleges címzettjei.⁴ Ha az energiapolitikai fordulat elemei, kísérő jelenségei köréből keresünk kulcsszavakat az önkormányzati szerepvállalás jelentőségének a megvilágításához, akkor talán a decentralizáció, a helyi erőforrás és a környezetvédelem arra a legalkalmasabb. Az energia (villamos energia)

¹ EKARDT, Felix – HEHN, Nina: Peak Oil: Postfossile Stadtentwicklung als BauGB-Ziel. Rechtsinterpretative und rechtspolitische Analysen im Kontext der BauGB-Novelle 2011. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011, 420.

² WALLER, Martin: „*Neue Energie*” für die kommunale Selbstverwaltung. Dr Kovač, Hamburg, 2013, 270.

³ A község (Gemeinde) kifejezés alkotmányjogi értelemben (a szövetségi alaptörvény 28. cikkében biztosított önkormányzati jogoknak megfelelően) a mi települési önkormányzat fogalmunknak feleltethető meg, s ilyen értelemben a városi joggal bíró településekre is kiterjed.

⁴ BÖGELEIN – WÄCHTER: i. m., 140.

esetében a helyi közösség életében nélkülözhetetlen (köz-) szolgáltatásról lévén szó, természetesen más helyi érdekek, vagy épp a fogyasztóvédelmi szempontok is felmerülnek. A települések lehetőségei ugyanakkor korlátozottak, például mert a magasabb szintű – részben európai uniós – szabályozástól való eltérés többnyire nem megengedett, vagy épp az energiapiaci liberalizáció miatt (amelynek egyik következményeképpen a kommunális szolgáltatók egyes privilégiumai 1998-tól megszűntek, és egyáltalán, a közhatalmi befolyás mindenféle értelemben csökkent).

Ez semmiképpen sem jelent azonban eszköztelenséget, hiszen a települések önkormányzatisága bizonyos tulajdonosi, szervezési és szabályozási jogosultságokkal jár ezen a téren is. A környezet- illetve klímavédelem helyi cselekvési szintjének a megerősítésére mind az európai uniós, mind a szövetségi, s nem utolsósorban a tartományi szintű jogalkotás is jelentős figyelmet fordít, ami az önkormányzatok különféle kötelezettségeinek a megállapítása mellett természetesen a jogosítványok kiterjesztésével is együtt jár a szakterületi szabályozás szintjén. A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy az önkormányzatok eszközei közül bemutassak néhányat. Természetesen ezek teljes körű értékeléséhez szorosan hozzátartozna, például a német önkormányzati rendszer (az alkotmányjogi státusztól a földrajzi adottságokig), vagy épp a kereskedelmi jogi háttér (a közszolgáltatások kereteitől a koncessziós szerződés sajátosságaiig) ismertetése, de e téren sajnos nem törekedhetek a teljességre.

E fejezet végén – mintegy „kirándulásként” – az energiaszövetkezetekről ejtek néhány szót. Az energiaszövetkezetek helyi, illetve akár regionális szintű, horizontális együttműködést tesznek lehetővé az energiapolitikai fordulat tényleges megvalósításában részt venni kívánó polgárok között. Az energiaellátásnak, a megújuló energiaforrások helybeni hasznosításának a demokratikus kereteit jelenthetik, növekvő népszerűségüknek köszönhetően Németországban napjainkban „újjáéled” a szövetkezeti mozgalom.

1. Koncesszióba adás

1. A koncesszió Németországban többnyire magánjogi szerződéstípusként jelenik meg, de van olyan tartomány (Hamburg), ahol inkább közjogi természetű. Tárgya jellemzően a közterületek átengedése a különböző vezetékes szolgáltatások biztosítása (víz-, gáz-, villamosvezeték, stb.) érdekében. A felek egyfelől az önkormányzatok, másfelől a szolgáltatók. A koncesszióba adással az önkormányzat átengedi a szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúrát, s vállalja, hogy ő saját maga nem szervez szolgáltatást. A koncesszióévadó pedig vállalja, hogy az ellátási területen mindenki számára biztosítja a szolgáltatást, s díjat fizet az önkormányzatnak.

A települési önkormányzatoknak – a liberalizáció minden követelménye és következménye ellenére – az egyik hathatós eszköze az energiapiaci szabályozás körében a koncesszió. Ennek háttere egyfelől az, hogy a hálózathoz kötött energiák esetén a szolgáltatás csak a közterek (helyi közutak) igénybevételével biztosítható teljes körűen, mivel a szolgáltató csak az utakon, tereken (a felszínen elhelyezett, vagy épp az alatt futó vezetékeken) keresztül tudja eljuttatni az áramot valamennyi ingatlanhoz.



De nem csak az utak, hanem (a magyar jog- és tényhelyzettel szemben) maguk a helyi elosztó hálózatok is a községek tulajdonában lehetnek, miként számos településen abban is vannak (az egykor többnyire teljes körű köztulajdon hagyatékeként). Saját tulajdonú elosztó hálózat esetén az önkormányzatok több lehetőség közül is választhatnak: saját maguk látják el a lakosságot árammal (saját vállalatuk számára biztosítják – koncesszió útján – az üzemeltetés jogát); más településekkel társulva, közös (köz-) szolgáltatást szerveznek; vagy egy „kiválasztási eljárás” (koncessziós pályázat) eredményeként, szerződéses úton átengedik – azaz koncesszióba adják – azt, egy külső vállalkozásnak.⁵

Azt, hogy egy önkormányzat mennyiben folytathat gazdasági tevékenységet saját maga, s mennyiben nem, az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó, általános előírások határozzák meg. Németországban e téren nincs egységes szabályozás, mivel az egyes tartományok „községi rendtartásai” (Gemeindeordnungen) eltérő követelményeket szabnak, illetőleg azok alól mentesíthetik a községeket. Közös nevezőnek tekinthető ugyanakkor, hogy kizárólag nyereségorientált tevékenységet nem folytathatnak, illetve hogy a gazdasági tevékenységnek összefüggésben kell állnia a közfeladatokkal (a gazdasági tevékenység a közfeladat ellátásához legyen elengedhetetlen, vagy azt a közfeladat legalábbis tegye indokolttá).⁶ A gazdasági tevékenységnek az önkormányzat teljesítőképességével arányban kell állnia, amely követelmény a kisebb településeken már a rekommunalizáció akadályja lehet. A saját gazdálkodásnak az is feltétele, hogy azt a község legalább olyan jól és gazdaságosan (illetve egyes tartományi rendtartások szerint jobban és gazdaságosabban) folytassa, mint a piaci szereplők tennék. Az pedig, hogy mit jelent a jó, vagy jobb gazdálkodás, több körülmény együttes figyelembevételével lehet megítélni, mint amilyen például a megbízhatóság és kiszámíthatóság, a fenntarthatóság vagy éppen a helyi érdekek megjelenítése.⁷ (Ami nem zárja ki azt, hogy a tartományi szakterületi törvény megengedje az önkormányzatoknak azt, hogy közigazgatási területük határain kívül folytassanak, például energiagazdálkodási tevékenységet.) Arra az esetre, ha az említett feltételek fennállnak (valamint az önkormányzat a vállalata felett olyan irányítási jogokat gyakorol, mint a saját szervezeti egysége felett, illetve annak a tevékenysége alapvetően az önkormányzati feladat ellátása), az önkormányzatok nem kötelesek koncessziós pályázatot kiírni.⁸

⁵ Windenergie und Kommunen. Leitfaden für die kommunale Praxis. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Rheinland-Pfalz, 2013, 26. <http://www.mwkel.rlp.de/File/Windenergie-und-Kommunen-pdf/>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 25.)

⁶ BRÜNING, Christoph – SCHULZ, Sönke E. – FISCHER, Jakob: Die Rolle der Kommunen bei der Wegenutzung. *Energierrecht* 2013/6, 221.

⁷ PIELOW, Johann-Christian: Kommunale Energiewirtschaft. In *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* II., Hrsg. Mann, Thomas – Püttner, Günter, Springer, Berlin–Heidelberg, 2011³, 555–584.

⁸ Ezek az Európai Bíróság által a házon belüli (in-house) megállapodásokra kidolgozott, ún. „Teckal-kritériumok.” Id. C-107/98. sz. Teckal Srl v. Commune di Viano ügy, 1999. 11. 18., EBHT 1999., I-08121. A kritériumok érvényesülése kérdésessé válik, ha a Stadtwerke az önkormányzati feladatok ellátásán (és adott esetben a település határain is) túl végez vállalkozási tevékenységet, ilyenkor a pályáztatás nem maradhat el. HÜTING, Ralf – HOPP, Wolfgang: Rekommunalisierung der Energieversorgung – Kein vergaberechtsfreier Raum! *Recht der Energie* 2011/8, 256–258.



2. Arra tekintettel, hogy több (út- illetve elektromos) hálózat (első sorban a gazdasági észszerűség okán) nem áll rendelkezésre, az önkormányzatok természetes monopóliummal rendelkeznek. Ezzel a sajátos helyzettel – különösen a nagyobb települések, amelyeken több vállalat is verseng a szolgáltatásért – tudnak is élni, s ezzel függ össze a koncesszióknak a szabályozó hatása.⁹

Az önkormányzatok keze persze nem teljesen szabad. Azt, hogy a természetes monopólium ellenére valódi verseny folyjon a hálózatokért, illetőleg a fogyasztók, a versenytársak és a szolgáltatás érdekei, valamint a gazdasági és más helyi szempontok is kellő mértékben érvényesüljenek, megfelelő előírásokkal, illetve eljárásokkal lehet biztosítani. Ennek jegyében a községi utakat és tereket – az elosztó vezetékek és tartozékaik kiépítése illetve üzemeltetése céljából, az energiának közvetlenül a lakossághoz való eljuttatása érdekében – a községek kötelesek szerződés (koncesszióba adás) útján, diszkriminációmentesen, (koncessziós) díj fejében az áramszolgáltatók rendelkezésére bocsátani (EnWG 46. §). Ez természetesen nem érinti az utak alapvető rendeltetésével összefüggő fenntartási, és egyéb önkormányzati feladatokat. A koncesszió révén ugyan önkormányzati igazgatási eszközökkel nem élhet a község, azonban befolyást gyakorolhat a vállalat tevékenységére, egyfelől a kiválasztás feltételeinek rögzítésével, másfelől a szerződésben foglalt kikötésekkel. Ez nem pusztán az önkormányzat tulajdonosi helyzetéből fakad, hanem azon túlmenően az utakkal kapcsolatos közhatalmi jogosítványaiából (Wegehoheit) is.¹⁰

Az önkormányzatok – mint arra már utaltam – a szolgáltató kiválasztásakor különböző szempontokat érvényesíthetnek, s már ennek is szabályozó hatása van. Érdekes, hogy míg korábban az önkormányzatok teljes szabadságot élveztek ezek meghatározásakor (már amíg tiszteletben tartották az olyan elveket, mint a diszkrimináció tilalma és a transzparencia), és jellemzően a munkahelyteremtés vagy a helyi gazdaság fejlesztése jelent meg ilyen feltételként, addig 2011 óta az EnWG céljait – köztük a környezet illetőleg a klíma védelmét – kötelezően érvényesíteniük kell.¹¹

Mint az előző alfejezetben említettem, az ilyen szerződés (Wegenutzungsvertrag) legfeljebb 20 évre köthető, s a közelmúltban számos (az áramszektor mintegy 10.000 szerződéséből csak 2012-ben kb. 1.500) szerződés lejárt. (Ebből következőleg egyébként számos jogvita keletkezett az önkormányzatok és az áramszolgáltató vállalatok között, különös tekintettel a koncesszióba adás megengedhető – diszkriminációtól mentes – kritériumaival kapcsolatban.)¹² Ez az önkormányzatok számára nem csupán a szolgáltató kiválasztása tekintetében biztosít döntési lehetőséget, hanem a korábbi feltételek felülvizsgálatára is módot ad.

A klímavédelem azonban nem csak a kiválasztáskor, hanem a koncessziós szerződésekben rögzített feltételek között is megjelenhet. Egyes feltételeknek – mint például az

⁹ BRÜNING – SCHULZ – TISCHER: i. m., 219.

¹⁰ BRÜNING – SCHULZ – TISCHER: i. m., 221.

¹¹ KAHL, Wolfgang – SCHMIDTCHEN, Marcus: Konzessionsverträge als klimapolitisches Handlungsinstrument der Gemeinden. *Recht der Energiewirtschaft* 2012/1, 2.

¹² BRÜNING – SCHULZ – TISCHER: i. m., 219.

elektromos áram valamely megújuló energiahordozóból történő előállításának, vagy kizárólag megújuló energiahordozóból előállított áram beszerzésének – a kikötése ugyan nem lehetséges (a példaként említett esetben a verseny, illetve az energiapiaci liberalizáció, vagyis a hálózatüzemeltető és a termelő egymástól való függetlenítése miatt),¹³ de számos más területen elképzelhető, hogy a koncessziós szerződés az energiapolitikai fordulat megvalósításának ez egyik megfelelő, helyi szinten alkalmazott eszköze legyen. Így például a hálózat fejlesztésével (bővítésével, felújításával, intelligens hálózattá fejlesztésével) kapcsolatos kötelezettségek is rögzíthetők benne. Természetesen a szerződés nem hagyhatja figyelmen kívül a szolgáltató gazdasági érdekeit, vagyis a szerződésben a végrehajtandó beruházás megfelelő ellentételezéséről is gondoskodni kell. Minden esetre, a beruházások megtérülését szolgálhatja már a szerződés 20 éves időtartama is, illetőleg a rendszerhasználati (hálózati hozzáférési) díjból elérhető kedvezmény.¹⁴

2. Üzemeltetés saját vállalatok (Stadtwerke) útján

Az önkormányzatoknak az energiaszektorban játszott szerepe elsődlegesen a közellátási kötelezettségből fakad, amely – a magyar önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatkörén túlmenően – kiterjed a villamos energia ellátásra, illetve az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásokra és tanácsadásra is. (A magyar önkormányzati törvény szerint ehhez a szektorhoz legfeljebb közvetve kapcsolódnak települési közszolgáltatások, mint amilyen például a távhőszolgáltatás vagy a közvilágítás.) Az energiaellátás, mint önkormányzati kötelezettség (alkotmányjogi értelemben) az elosztó hálózat üzemeltetését jelenti, amitől az energia termelése független, tehát utóbbira vonatkozóan nem áll fenn kötelezettség, vagyis az energiatermelés nem minősül helyi közügynek.¹⁵ Ha létezik kommunális erőmű, természetesen nem kizárt a helyi szintű igények helyben előállított energiával való kielégítése, arra azonban már az önkormányzatiság alkotmányjogi védelme nem terjed ki.

Ez a joghelyzet persze az energiapolitikai fordulat következtében megváltozhat. Az EnWG 3. §-ában foglalt, általános definíció szerint ugyanis az energiaellátás az energia termelésére illetve a fogyasztók ellátásához szükséges energia beszerzésére is kiterjed. Lényegesebb azonban az a ténybeli összefüggés, hogy a 20. század közepétől az energiatermelésnek a községektől (a helyi szinttől) való függetlenedése a nagy teljesítményű erőművek megjelenésével függött össze, amelyeknek a megépítése műszaki és gazdasági okokból egyaránt kívül esett a községek hatókörén. A kiskapacitású, illetve helyi erőforrásokon alapuló, decentralizált termelési szerkezet erősödésével azonban az önkormányzatok ismét olyan helyzetbe kerülnek, vagy legalábbis kerülhetnek, hogy az energiatermelésről is gondoskodni tudnak.¹⁶ Egyes tartományi kormányok biztatják is

¹³ HÜTING – HOPP: i. m., 260.

¹⁴ KAHL – SCHMIDTCHEN: i. m., 3, 8–9.

¹⁵ WALLER: i. m., 269.

¹⁶ BRÜNING – SCHULZ – TISCHER: i. m., 220.

arra a községeket, hogy (például a szélenergia hasznosítására) saját energiatermelő kapacitást hozzanak létre.

A feladatellátás leggyakrabban az ún. Stadtwerke, a „városi művek”¹⁷ szervezeti keretében történik, amelyek – akár csak a mögöttes infrastruktúra – túlnyomóan kommunális tulajdonban (egy vagy több önkormányzat többségi tulajdonában) vannak. Bár az 1980-as és 1990-es években számos településen (az önkormányzati költségvetés szanálása keretében) privatizáció zajlott le ebben a szektorban, az utóbbi másfél évtizedben ez a tendencia megfordult. Ennek háttérében gyakran állampolgári kezdeményezés, népszavazás áll. Azon túl, hogy a remunicipalizáció révén az ellátást szervező vállalat hangsúlyosabban képvisel helyi érdekeket, nagyobb figyelmet fordít a megújuló energiaforrások használatára is, és adott esetben (például Hamburgban) olcsóbban is biztosítja az áramot, mint a nagy energiakonsernek egyikéhez tartozó, korábbi szolgáltató.

Tekintettel a szolgáltatás közérdekűségére, a városi művek helyi rendeleti szabályozás alatt állnak. Az önkormányzatok számára ez is egy lehetőség a klímavédelmi szempontok érvényesítésére.

Nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy a települési önkormányzatok széles körű ellátási kötelezettségéhez (a hazai helyzethez hasonlóan) jelentős épületállomány is tartozik (az igazgatási épületeken túl iskolákkal, egészségügyi intézményekkel, könyvtárakkal, parkolóházakkal, közfürdőkkel stb.), amelyeknek az üzemeltetése a városi művekben egy szervezetben összpontosul. Ennek irányításán keresztül az önkormányzatnak arra is lehetősége van, hogy jó példát mutatva orientálja a helyi közösség fogyasztói magatartását, például az energiatakarékosság terén. (A példamutatás természetesen ennek hiányában is lehetséges, amennyiben az önkormányzat vevőként jelenik meg az energiaszolgáltatások piacán, s előnyben részesíti a klímabarát energetikai szolgáltatásokat.)

Ugyancsak tulajdonosként arra is lehetősége van a településeknek, hogy saját külterületi ingatlanukat rendelkezésre bocsássák (saját beruházásukhoz felhasználják, vagy egy energiatermelő vállalkozásnak bérbe adják) az energetikai beruházásokhoz. (Például Észak-Rajna-Vesztfáliában az erdők túlnyomóan tartományi, illetve községi tulajdonban vannak, ugyanakkor a szélben leggazdagabb területek is éppen ezek, ráadásul az erdőszült területeket a szélkerekeknek a tájképet befolyásoló hatása szempontjából is kedvezőnek tartják, a nagyobb takarás miatt).¹⁸

¹⁷ A „városi művek” (közművek) akár kommunális vállalatok, akár gazdasági (kereskedelmi) társaságok (egy vagy több vállalat) formájában is működhetnek. A kifejezés többes száma abból fakad, hogy jellemzően többféle szolgáltatást illetve infrastruktúrát fognak össze, a tömegközlekedéstől a vízellátáson és hulladékgazdálkodáson át az energiaellátásig. A „városi” jelző abból következik, hogy a 20. század végéig csaknem kizárólag városi jogú települések rendelkeztek ezzel a formációval, és csak az 1990-es évektől megfigyelhető liberalizáció hatásaként alakultak ilyen kommunális szolgáltatók a városi joggal nem bíró községekben. http://de.wikipedia.org/wiki/Stadt-_und_Gemeindewerke.

¹⁸ Windenergie und Kommunen. Leitfaden für die kommunale Praxis..., i. m., 27.

3. Településrendezés

1. Különösen a szélenergia-projektek (szélkerekek telepítése) körében látható, hogy az önkormányzatok a településrendezés eszközeivel is aktívan részt vesznek a megújuló energiahordozók hasznosításának az előmozdításában. Az önkormányzatoknak ez egyfelől gazdasági érdeke is, hiszen (ha nem saját maguk építenek ki termelő kapacitást) bérleti díjhoz (illetve koncessziós díjhoz) és adóbevételekhez jutnak. Ez azonban nem az egyetlen szempont. Az érintett fejlesztéseket általában a lakosság is nagyarányban támogatja, például a szélkerekek elhelyezésére szolgáló területek kijelölése kapcsán, a településrendezési tervek elfogadásakor (amikor tudni illik, közmeghallgatásra kerül sor). Ebben a népszerűségben persze – az energiapolitikai fordulat általános támogatottsága mellett – a gazdasági szempont is szerepet játszhat, amennyiben (mint arra a II. fejezetben már kitértem) a polgároknak lehetőségük van részt venni a befektetésekben, illetőleg részesülni a profitban.¹⁹

A településfejlesztés és -rendezés általános kereteit az építésügyi törvénykönyv (Baugesetzbuch, BauGB)²⁰ rögzíti. A törvény az önkormányzatok két fontos szabályozóeszközével kapcsolatban ad előírásokat; ezek a Bauleitplanung (Bauleitplan, más néven Bebauungsplan, amely a területek beépítésére vonatkozó, kötelező előírásokat állapítja meg a településen) és a Flächennutzungsplan (ez pedig a beépítési terveket előkészítő, általános fejlesztési terv, amely megállapítja a területhasználat célját a település egyes övezeteiben, de csupán az önkormányzatra nézve kötelező; ez a tervezési fázis egyébként akár el is maradhat, ha az önkormányzat nem tartja szükségesnek).

2. Ez a jogszabály már 2004 óta lehetővé teszi például, hogy az önkormányzatok szabályozzák az épületek tájolását (s ezzel az energiaigényt csökkentse), korlátozzák bizonyos tüzelőanyagok felhasználását (a légszennyezettség csökkentésére), területeket jelöljenek ki, ahol építésügyi intézkedések tehetők a megújuló energiahordozók igénybe vételére.²¹ 2011-ben (az energiapolitikai fordulathoz kapcsolódó törvényhozási dömping idején) azonban az építési törvényt is módosították, általános kereteket adva a klímapolitikai érdekek érvényesítésének, illetőleg számos új településrendezési eszközt rendelve azokhoz.

3. A módosító törvény címe sokat elárul a célkitűzésekről: a klímavédelmet kell elősegítenie a településfejlesztés körében.²² A módosítás nyomán a törvény 1. § (5) bekezdése kiegészült a klímaváltozás elleni küzdelem, illetőleg az ahhoz való alkalmazkodás szem-

¹⁹ BÖGELEIN – WÄCHTER: i. m., 141.

²⁰ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden ist.

²¹ KAHL, Wolfgang: Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010/9, 395–396.

²² Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. 22.7.2011., BGBl. 2011. I S. 1509.



pontjával.²³ Ez a rendelkezés a településrendezés során érvényesítendő érdekeket, elveket jelöli meg, s olyan, korábban elismert értékek is szerepelnek benne (a helyi építésügy mellett), mint az emberhez méltó környezet biztosítása, illetve az élet természeti alapjainak védelme és fejlesztése.²⁴ A 2011-es módosítás kétségtelenül felértékelte a klímavédelmet, még ha nem is jelent minden tekintetben újat, hiszen a klímavédelem egyes dimenziói, például a környezet védelmébe is beleérthetők.

A törvény 1a. §-a az imént említett, általános követelményt megerősíti azzal, hogy a klímavédelem követelményeit megfelelő (védelmi és alkalmazkodási) intézkedésekkel kell érvényre juttatni. A törvényjavaslat indokolása szerint ilyen lehet, például a megújuló energiahordozók hasznosításához szükséges területek biztosítása (amire alább még visszatérek), a „rövid utak városa” (Stadt der kurzen Wege) koncepciójának érvényre juttatása, a közlekedési igények (s ezzel a széndioxid kibocsátás) csökkentésével, vagy a szélcsatornák kijelölése (amelyeket nem lehet beépíteni, az élehető mikroklíma védelmében).²⁵

4. A törvény számos deklaratív (illetve a korábbi joghelyzetet egyértelműsítő) előírása mellett említésre méltó újdonság, hogy kifejezetten lehetővé teszi a területhasználat tervezésének az egyes részterületekre bontását (koncentrálását), mind földrajzi, mind ágazati szempontból (5. §). Ezzel a tervezés folyamatának a meggyorsítását célozza, például a megújuló energiahordozók hasznosításához kapcsolódó létesítmények elhelyezése körében (mivel a koncentrált terület kijelöléséhez elég az adott településrész adottságait áttekinteni).²⁶

5. A 35. § azt határozza meg, hogy külterületen milyen feltételekkel lehetséges valamilyen beruházás megvalósítása. E körben a törvény egyrészt a közérdek szem előtt tartását követeli meg, másrészt bizonyos beruházási célokat emel ki. Az ily módon privilegizált, közérdekű vagy helyhez kötött beruházások között szerepel egyes megújuló energiahordozók (víz, szél, nap, biomassza) fejlesztése és használata.

A biomassza erőművekre nézve a törvény részletes szabályokat is megállapít, például megszabja azok maximális kapacitását (ami 2011-ben 0,5 MW-ról 2 MW-ra emel-

²³ 2004-től ugyan már volt egy általános utalás a törvényben a klíma védelméért való felelősségre (kifejezetten a környezet védelméhez rendelve), de ahhoz egyrészt nem kapcsolódtak konkrét kötelezettségek, másrészt – általánossága miatt, azaz mert teljesen független volt a helyi klímavédelmi szempontoktól – vitathatónak bizonyult alkotmányjogi szempontból. A vita összefoglalására ld. BRAUN, Anette: *Kommunalisierung von Umweltaufgaben im europäischen Mehrebenensystem*. Nomos, Baden-Baden, 2012, 107–110.

²⁴ KMENT, Martin: Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung. Schafft das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden neue Optionen? *Deutsches Verwaltungsblatt* 2012/18, 1125–1126.

²⁵ KRAUTZBERGER, Michael: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. *Umwelt- und Planungsrecht* 2011/10, 362.

²⁶ KMENT: Die Begleitung der Energiewende... i. m., 1127.; KRAUTZBERGER: i. m., 362.





kedett),²⁷ előírja, hogy egy telephelyre csak egy létesítmény telepíthető, s annak valamely közeli állattartó telephez kell kapcsolódnia. Egyébként a nukleáris energia kutatása, fejlesztése és békés célú hasznosítása, illetve a radioaktív hulladékok kezelése is a privilegiált célok között szerepel, azzal a fenntartással azonban, hogy (az atomstop következményeképpen) új atomerőmű létesítését kizárja.

A községek az energetikai beruházások (például szélparkok) létesítését a településrendezési jogban különösen az ún. koncentrált területek, másképp koncentrált övezetek (Konzentrationsfläche/Konzentrationszonen) kijelölésével szabályozhatják.²⁸ Egy ilyen terület kijelölése révén az érintett beruházások a település egyéb területeire nem telepíthetők. (Különösen tájképi, természetvédelmi és zajvédelmi szempontból problematikus, hogy a szélkerekeket korábban egymástól függetlenül, különböző településrészekre telepítették, amihez képest az új szabályozás révén „szélparkok” – Windparks – jöhetnek létre, egy-egy területre koncentrálván az energiatermelő berendezéseket).²⁹

Az építésügyi törvény egyébként a szélparkok illetve biomassza erőművek létesítését külterületen kifejezetten privilegizálja, ami azt jelenti, hogy ezek létesítése főszabályként engedélyezendő, s a kérelmek csupán valamely közérdek sérülésére hivatkozva utasíthatók el. Ebből a megközelítésből fakadóan a községek nem zárhatják ki pusztán elvi alapon teljes területükről az ilyen létesítményeket, feladatuk éppen abban áll, hogy az arra leginkább megfelelő területeket megtalálják és kijelölik.³⁰ (Amennyiben a beruházáshoz építési engedélyre van szükség, akkor annak kiadása is önkormányzati hatáskörbe tartozik.) Az önkormányzatok ugyanakkor a településrendezés során csak az építési jog által elismert érdekeket védhetik,³¹ míg a többi szempont érvényesítése a magasabb szintű (például tartományi vagy regionális területrendezési) tervekhez tartozik (a klímavédelem egyébként azokban is megjelenik). Így tehát az egymáshoz illeszkedő, különböző szintű tervek együttesen biztosítják, például annak figyelembe vételét, hogy a település területe meteorológiailag alkalmas-e a szélenergia hasznosítására, biztosítható-e a megfelelő védőtávolság a belterülettől vagy a meteorológiai állomástól, Natura 2000 területről van-e szó, és esetleg sérülnének a természet-megőrzési célkitűzések, stb.

6. A szélenergiával a törvény további rendelkezései (így a záró rendelkezések közé iktatott 249. §) is foglalkoznak. Ezek szerint az önkormányzatok – a korábbi településrendezés eredményességének és törvényességének megkérdőjelezése nélkül – bővíthetik

²⁷ Az előállítható biogáz mennyiségét (2,3 millió m³ évente) ugyanakkor a 0,5 MW teljesítménynek megfelelően állapították meg, összefüggésben azzal a célkitűzéssel, hogy az előállított gáz mennyisége ne növekedjen. BATTIS, Ulrich – KRAUTZBERGER, Michael – MITSCHANG, Stefan – REIDT, Olaf – STÜER, Bernhard: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011, 901–902.

²⁸ Csak érdekességképpen – az „önkormányzatiság” már említett követelményének az értelmezéséhez – teszem hozzá, hogy bár a településrendezési tervek alá vannak rendelve a magasabb szintű, például területrendezési terveknek, az ilyen „koncentrációs” területek kijelölése kizárólag a községek előjoga. BRAUN: i. m., 151.

²⁹ BATTIS – KRAUTZBERGER – MITSCHANG – REIDT – STÜER: i. m., 903–904.

³⁰ Windenergie und Kommunen. Leitfaden für die kommunale Praxis..., i. m., 31.

³¹ SPANNOWSKY: i. m., 102–103.



a szélkerekek elhelyezésére kijelölt koncentrációs övezetüket. Beépítési tervükben pedig kiköthetik, hogy a szélerőművek építése csak azzal a feltétellel engedélyezhető, hogyha annak meghatározott időn belül biztosított a visszabontása, s ezzel a fejlődő technológiai lehetőségeknek megfelelő, új berendezésekre történő cseréje (Repowering). A településrendezési szabályozás ilyen értelemben közvetve hozzájárul az energiatermelés nagyobb hatékonyságához is.³²

7. 2011-ben újrafogalmazták a 9. § (1) bekezdés 23. pontját is, amely – a beépítési tervek tartalmi elemeinek felsorolásával – lehetővé teszi a települések számára olyan területek kijelölését, amelyeken az új építkezésekre építésügyi és technológiai követelményeket kell megállapítani, a megújuló energiahordozókból vagy kapcsolt energiatermelésből származó villamos energia, hő- illetve hűtési energia előállítása, használata és tárolása körében. Ebben a rendelkezésben a korábbi változatához képest három új elem van: immár nem csak építési, hanem műszaki előírásokról is szó van (tehát adott esetben előírható például, hogy a háztetőkön milyen napelemeket kell elhelyezni); nem csak a megújuló energia, hanem immár a kapcsoltan termelt energia is privilegizált; s nem utolsó sorban, hogy a korábbi szabályozással ellentétben, nem emeli ki a törvényszöveg a napenergiát, hanem minden megújuló energiatermelési technológiára egyformán vonatkozik.³³

8. Emellett azonban az önkormányzatok – azokban az övezetekben, amelyekben az építés vagy a használat módjára, a beépítési arányra, stb. rendelettel vagy a beépítési tervvel szabályokat állapítottak meg – csekély mértékű átalakításokat a már használatban lévő épületekkel kapcsolatban is előírhatnak, az energiatakarékosság- illetve hatékonyság érdekében, ha a változtatás nem sérti a szomszédok vagy épp az „építési kultúra” (például a városkép megőrzése) érdekeit (248. §).

9. A városok, városrészek rehabilitációja (Stadtumbau) körében a 171a. § lehetővé teszi az önkormányzatoknak, hogy – az érintett ingatlanulajdonosokkal kötött megállapodások segítségével, illetőleg a szakhatóságok bevonásával – épületek lebontásáról vagy (az erőforrásokkal való takarékoskodás okán) átépítéséről intézkedjenek. Erre jellemzően egyes városrészek funkcióvesztése (elnéptelenedése) esetén (a lakó- illetve munkafeltételek mellett részben a környezeti feltételek javítása, a fenntartható településszerkezet kialakítása érdekében) kerülhet sor. A 2011-es szabályok kifejezetten lehetővé teszik a rehabilitációt akkor is, ha az épületállomány illetve a településszerkezet az általános klímavédelmi követelményeknek nem felel meg (például hőszigetek kialakulása vagy a magas fűtési költségek miatt).³⁴ Bármi is azonban a rehabilitáció oka, annak a klímavédelemhez illetve a klímaváltozáshoz való alkalmazkodáshoz mindenképpen hozzá kell járulnia.

³² KMENT: Die Begleitung der Energiewende... i. m., 1128.

³³ KMENT: Die Begleitung der Energiewende... i. m., 1129.

³⁴ KRAUTZBERGER: i. m., 365.



10. Az építési törvény (11. §-a) végezetül – a tervezés eszközeit kiegészítve – a települések építésügyi feladatainak ellátása, illetőleg a tervekben előirányzott intézkedések megvalósítása, a költségek átvállalása, stb. érdekében lehetővé teszi „városépítési szerződések” (Städtebauliche Verträge) megkötését a megfelelő vállalkozásokkal. Ennek a rendelkezésnek volt már előzménye a törvényben, 2004 óta, most azonban a megállapodások tárgykörét jelentősen kiterjesztették. Így azok közt kifejezetten megjelenik a megújuló energiahordozókból vagy kapcsolt energiatermelésből származó villamos energia, hő- illetve hűtési energia előállítását, használatát, elosztását és tárolását szolgáló létesítmények megvalósítása és üzemeltetése, valamint az épületek energiahatékonyági követelményeinek a teljesítése is.³⁵

11. Mindezen követelmények mellett a tartományok is megállapítanak a településrendezésre vonatkozó, sajátos szabályokat. Ezek szinte mindegyike felhatalmazást ad a káros kibocsátásokkal járó fűtőanyagok korlátozására, vagy meghatározott fűtési mód alkalmazására egyes településrészekben. Olyan tartományok is vannak, amelyek ezt a felhatalmazást általában a felhasználható energiafajták korlátozására biztosítják, kiterjesztve azt a villamos energiára is. (A bírói gyakorlat szerint az önkormányzatoknak persze szem előtt kell tartaniuk az arányosság követelményét, például megfelelő határidőt adva a korábban épült házak tulajdonosainak, kikötve a műszaki feltételek meglétét és a gazdasági elvárhatóságot, nem túlzott mértékben leszűkítve az alkalmazható technológiák körét.)³⁶



4. Kitekintés az energiaszövetkezetekre



Az állampolgári részvételre nem csak a különböző hatósági eljárásokban, pénzügyi befektetéseken keresztül, hanem akár személyes közreműködéssel is módja lehet a polgároknak, aminek az egyik, s napjainkban egyre népszerűbb kerete az energiaszövetkezet. 2007 és 2014 között a német energiaszövetkezetek száma 101-ről 800-ra emelkedett, ami nyilvánvaló jele annak, hogy az emberek érdekeltek is, s – lehetőségeikhez mérten – szívesen be is fektetnek illetve másokkal is együttműködnek e téren.³⁷ A szövetkezésnek számtalan előnye van, Németországban például az a községek számára is nyitva álló lehetőség (ún. bejegyzett szövetkezetként, amely valamilyen jogi személyiségű cégformában működik, tekintve, hogy maga a szövetkezet – a magyar jogtól eltérően – nem az), nincs minimális tőkére és vagyoni hozzájárulásra vonatkozó követelmény, akár már három személy is alapíthatja, adókedvezmények illetik meg, stb. Talán fontosabbak azonban a szövetkezés alapelveiből fakadó lehetőségek, mint amilyen például a közös érdekek előmozdítása, a döntésekben való részvétel, vagy a tevékenységben való, személyes közreműködés. A szövetkezet beszerzi a megújuló energiát előállító berendezéseket, s a meg-

³⁵ KRAUTZBERGER: i. m., 363.

³⁶ KAHL: Klimaschutz durch die Kommunen... i. m., 400–402.

³⁷ <http://www.genossenschaften.de/bundesgesch-ftsstelle-energiegenossenschaften>. (A letöltés időpontja 2014. szeptember 29.)



termelt energiát a – személyes közreműködéssel és tőkebefektetéssel egyaránt közreműködő – tagok közt a piaci árnál olcsóbban elosztja. A szövetkezet nem saját hasznára, a kereskedelmi társaságokra jellemző módon, hanem a tagjai érdekében tevékenykedik. Nem véletlen, hogy az energiaszövetkezeteket úgy tartják számon, mint az energiagazdaság demokratizálásának az egyik lehetséges módját, amely egyúttal a lakosság szélesebb körei számára is megfizethető, tiszta energiához való hozzájutást tesz lehetővé.³⁸

5. Rövid értékelés

1. A német önkormányzatoknak minden bizonnyal jóval több lehetősége van a klímavédelmi szempontok érvényre juttatásában, mint a hazaiaknak. Az önkormányzatiság (a kötelezően ellátandó feladatok köre, s azzal párhuzamosan a központi állam beavatkozásának a korlátozása) olyan területekre is kiterjed, mint például a villamos energia ellátás, a településrendezésre vonatkozó (építésügyi) jogszabályok pedig sajátos jogosítványokkal ruházzák fel a községeket. Igaz, a településrendezés jellemzően tervezési eszközei számos probléma (közigazgatási deficit, az egyes létesítmények kibocsátásainak az összeadódásából adódó problémák, stb.) kezelésére nem alkalmasak.³⁹ Ezzel együtt biztosan korszerűbbek és hatékonyabbak is az épített környezet alakításáról és védelméről szóló, hazai törvénynél, amely a klímavédelmet épp csak megemlíti a településfejlesztés illetve településrendezés szempontjai között.

Feladataik ellátására – illetve a szakterületi törvényekben nem szereplő követelmények kiegészítésére⁴⁰ – sokféle eszköz közül választhatnak a községek. Ezek egyike, hogy saját maguk veszik át az ellátó rendszer működtetését, kizárva abból a nagy energiacégeket. Igaz, a rendszer egésze szempontjából a szakértők egy része inkább kockázatot lát a szektor rekommunalizációjában, mondván, hogy a sok-sok önkormányzati szolgáltató vállalat belépésével nehezebben koordinálhatóvá válik a rendszer, mint amikor néhány nagy, energiaipari konszern koncessziós vállalatáról van szó, amelyeket az anyavállalat bizonyos mértékig össze tud fogni. Ugyanakkor helyi szinten (az elosztó hálózatok tekintetében) számos önkormányzat máris azzal büszkélkedhet, hogy megteremtette saját, intelligens hálózatát, adott esetben kizárólag zöld energiával biztosítja a település villamos energia ellátását, s mindezt ráadásul olcsóbban a korábbi vállalkozónál.

Persze nem minden település élhet ezzel a lehetőséggel, hiszen ennek vannak műszaki és gazdasági feltételei, amelyekkel adott esetben nem rendelkeznek. Ilyen esetben is számos tulajdonosi illetve közhatalmi jogosítvánnyal élhetnek azonban, különösen az

³⁸ BÉRES Csaba: Az energiaszövetkezetek szerepe a megújuló energiaforrások közkinccsé tételében. In *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás*, szerk. Szabó Valéria, Fazekas István, MTA DAB, Debrecen, 2011, 239.

³⁹ EKARDT – HEHN: i. m., 421.

⁴⁰ A szakterületi törvények – különösen az általam nem vizsgált, a megújuló erőforrásokból előállított hőenergiára vonatkozó törvényi előírások – és az építési törvény adta lehetőségek összjátékára ld. BRAUN: i. m., 176–178.

építésügy területén. Az ezzel kapcsolatos, 2011-es törvényalkotás elemei jól illeszkednek azokhoz az energia- illetve klímapolitikai célkitűzésekhez, amelyekkel már az előző fejezetekben is találkoztunk.

2. Mint az előző pontban láthattuk, a szövetkezés több tekintetben is ahhoz hasonló előnyökkel kecsegtet, mint a hálózatok önkormányzati üzemeltetése. Figyelemre méltó, hogy a szövetkezeteket partnernek (s nem versenytársnak) tekintik az energiaszolgáltatók, de létesítésüket, működésüket a bankok és az önkormányzatok is támogatják. Sokszor gazdálkodó szervezetek vagy önkormányzati intézmények is részt vesznek a szövetkezetben, az tehát nem korlátozódik magánszemélyek összefogására. Minden bizonnyal szerepet játszik még az is a szövetkezet reneszánszában, hogy a megújuló energiahordozók hasznosítása körében az állam hosszútávon kiszámítható, következetes támogatási rendszert működtet, amelyhez hozzátartozik a kis, decentralizált rendszerek létesítését elősegítő (például információs) szolgáltatások széles köre. Az, hogy hazánkban az energiaszövetkezetben rejlő lehetőségek – egyelőre – kiaknázatlanok, a szövetkezéssel szembeni (túlnyomóan a rendszerváltás előtti időkből eredeztethető) averzió és a szövetkezetnek a nyugat-európai mintáktól eltérő szabályozása mellett alighanem ennek a kedvező energiapolitikai környezetnek a hiányából fakad.



Felhasznált szakirodalom

- A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok. A VAHAVA jelentés.* Szerk. Láng István – Csete László – Jolánkai Márton, Szaktudás, Budapest, 2007
- ADAM, Michael – HENTSCHKE, Helmar – KOPP-ASSENMACHER, Stefan: *Handbuch des Emissionshandelsrechts.* Springer, Berlin–Heidelberg, 2005
- AGRICOLA, Annegret Cl. et al.: *Steigerung der Energieeffizienz mit Hilfe von Energieeffizienz-Verpflichtungssystemen.* Köln, Frontier Economics, 2012
- ALTENSCHMIDT, Stefan – THEUER, Andreas – TRAUPE, Jens: Zur Rechtsmäßigkeit von Zuteilungsbenchmarks im EU-Emissionshandel am Beispiel der Stahlindustrie. *Zeitschrift für Immissionschutzrecht und Emissionshandel* 2012/2.
- ANGENENDT, Nicole – BOESCHE, Katharina Vera – FRANZ, Oliver Helge: Der energierechtliche Rahmen einer Implementierung von Smart Grids. *Recht der Energie* 2011/4–5.
- AUBEL-PUMP, Claudia: Zurückhalten von Emissionszertifikaten im Wege des „Set Aside.“ *Zeitschrift für Immissionschutzrecht und Emissionshandel* 2012/4.
- Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata III.* Szerk. Osztovits András, Complex, Budapest, 2011
- BACHMANN, Peter M. – ERLING, Uwe: Pumpspeicherkraftwerke im Energiemix der Zukunft. Eine rechtliche Einordnung. *Energiepolitische Tagesfragen* 2012/6.
- BÁNDI Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai.* MTA doktori értekezés, Budapest, 2013
- BÁNYAI Orsolya – FODOR László: Az energiahatékonysági irányelv főbb rendelkezései környezetvédelmi szempontból. *Pro Futuro* 2014/2.
- BÁNYAI Orsolya: A folyékony és szilárd biomassza fenntarthatósági kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon. *Jog – Állam – Politika* 2013/2.
- BÁNYAI Orsolya: A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv. *Európai Jog* 2013/6.
- BÁNYAI Orsolya: A megújuló energiák támogatásának eszközei az EU-ban. *Európai Jog* 2013/6.
- BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából.* PhD-értekezés, Debrecen, 2013
- BÁNYAI Orsolya: Egy fenéssel két nyeregben? – Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékossági szabályozása. *Pro Futuro* 2012/1.

- BÁNYAI Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen, 2014 (kézirat, megjelenés alatt)
- BARTLIK, Martin: Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem. *Europarecht* 2011/2.
- BATTIS, Ulrich – KRAUTZBERGER, Michael – MITSCHANG, Stefan – REIDT, Olaf – STÜER, Bernhard: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*¹ 2011
- BECKERS, Thorsten – HOFFLICHTER, Albert: Eine institutionenökonomische Analyse der Bereitstellung von Stromerzeugungskapazität. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebeler, Timo – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- BECKMANN, Martin – FISAHN, Andreas: Probleme des Handels mit Verschmutzungsrechten – eine Bewertung ordnungsrechtlicher und marktgesteuerter Instrumente in der Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6
- BECKMANN, Martin: Bereitstellung der Grundlast durch konventionelle Kraftwerke. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebeler, Timo – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- BEGEMANN, Arndt – LUSTERMANN, Henning: Emissionshandel: Rechtsfragen zum „zweiten“ Erfüllungsfaktor. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2006/2.
- BEHLAU, Volker: Die Förderung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien auf dem Prüfstand des europäischen Beihilfenrechts. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- BENDER, Bernd – SPARWASSER, Reinhard – ENGEL Rüdiger: *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, C. F. Müller, Heidelberg, 1995³
- BÉRES Csaba: Az energiaszövetkezetek szerepe a megújuló energiaforrások közkinccsételében. In *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás*, szerk. Szabó Valéria, Fazekas István, MTA DAB, Debrecen, 2011
- BODE, Sven: Effekte des EEG auf die Energiepreise. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- BÖGELEIN, Bernhard – WÄCHTER, Felix: Recht und Praxis der Energiewende – Folgen für die Branche der erneuerbaren Energien. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebeler, Timo – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- BÖHRINGER, Christoph – LANGE, Andreas: Der europäische Emissionszertifikatehandel – Bestandsaufnahme und Perspektiven. *Wirtschaftsdienst* 2012 (Sonderheft)

¹ Tekintettel arra, hogy az elektronikus adatbázisokban (pl. BECK-online) nem szerepel a folyóiratok lapszáma, azt az elektronikus formában elért cikkek esetén nem tüntetem fel.

- BRAUN, Anette: *Kommunalisierung von Umweltaufgaben im europäischen Mehrebenen-system*. Nomos, Baden-Baden, 2012
- BRIEM, Sebastian – HOFFMANN, Lars: Zuteilungsregeln für messbare Wärme in der dritten Handelsperiode. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2013/3.
- BRITZ, Gabriele: Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Spannungsfeld von Klimaschutz und Binnenmarkt. In Schulze-Fielitz, Helmut – Müller, Thorsten (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2009
- BRUNS, Elke – OHLHORST, Dörte: Innovationsbiographien Erneuerbarer Energien im Stromsektor: Impulse durch StrEG und EEG im Wechselspiel mit heterogenen treibenden Kräften. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- BRÜNING, Christoph – SCHULZ, Sönke E. – TISCHER, Jakob: Die Rolle der Kommunen bei der Wegenutzung. *Energierecht* 2013/6.
- BURGI, Martin – SELMER, Peter: *Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten*. Boorberg, Stuttgart, 2007
- BURGI, Martin: Das Atomrecht, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011
- CALLIESS, Christian – HEY, Christian: Erneuerbare Energien in der Europäischen Union und das EEG: Eine Europäisierung „von unten“? In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, szerk. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- CALLIESS, Christian – HEY, Christian: Multilevel Energy Policy in the EU: Paving the Way for the Renewables? *Journal for European Environmental and Planning Law* 2013/2.
- CALLIESS, Christian: Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik. In Cremer, Wolfram – Pielow, Johann-Christian (Hrsg.): *Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht*, Boorberg, Stuttgart, 2009
- Carbon Dioxide Capture and Storage, IPCC Special Report*. Metz, Bert–Davidson, Ogunlade–de Coninck–Loos, Heleen Manuela–Meyer, Leo (Eds.), Cambridge University Press, UK, 2005
- Christian – KÜHLING, Jürgen – RASBACH, Winfried: *Energierecht*. Nomos, Baden-Baden, 2013³
- Christian KOENIG – Christoph MÜLLER: Das Verbot der Abgabe von Kernbrennstoffen gemäß § 9aI 2 Atg auf dem Prüfstein des Gemeinschaftsrechts. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2007
- CREMER, Wolfram: Die Neuordnung des Sekundärrechts zur Förderung erneuerbarer Energien – Entwicklungen in Europa und Konsequenzen für das Recht der Mitgliedstaaten. In *Europäisches Klimaschutzrecht*, Hrsg. Schulze-Fielitz, Helmut, Müller, Thorsten, 2009, Baden-Baden, Nomos
- CSERHÁTI András: A leépítők – osztrák, olasz, német, svájci és japán atomenergia. *Nukleon*, (5 évf. 115.) 2012 szeptember, mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=202
- DÄUPER, Olaf – MICHAELIS, Sascha – RINGWALD Roman: Die Zustimmungsbedürftigkeit einer Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken nach Art. 87c GG. *Natur und Recht* 2010

- DE WITT, Siegfried: Nochmals: Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010
- DIECKMANN, Nina: Das neue CCS-Gesetz. Überblick und Ausblick. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012
- DIETRICH, Lars: Nutzungskonflikte unter Tage. In *Bergrecht zwischen Tradition und Moderne: Zivil- und öffentlichrechtliche Probleme des Steinkohlenbergbaus – Neue untertägige Nutzungsformen und -kollisionen*, Hrsg. Gunther Kühne – Ulrich Ehrlicke, Nomos, Baden-Baden, 2010
- EHRMANN, Marcus: Emissionshandel ab 2013 – Die neuen Zuteilungsregeln gemäß der Zuteilungsverordnung 2020 (ZuV 2020). *Zeitschrift für Immissionschutzrecht und Emissionshandel* 2011/5.
- EKARDT, Felix – HEHN, Nina: Peak Oil: Postfossile Stadtentwicklung als BauGB-Ziel. Rechtsinterpretative und rechtspolitische Analysen im Kontext der BauGB-Novelle 2011. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011
- EKARDT, Felix – WULFF, Justus: Energiespeicherung und Energieleitungsbau als Governance- und Rechtsproblem. In *Jahrbuch des Umwelt und Technikrechts 2012*, Hrsg. Becker, Bernd – Hendler, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt, Berlin, 2012
- EKARDT, Felix: Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwerrechte und Schutzgrundrechte. *Natur und Recht* 2012/12.
- EKARDT, Felix: Energiewende und EU-Beihilfenrecht: EEG-Förderung, EEG-Ausnahmen, Atomrecht, Energiesteuern. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3.
- EKARDT, Felix – VAN RIESTEN, Hilke – HENNIG, Bettina: CCS als Governance- und Rechtsproblem. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 2011/4.
- ENDRES, Alfred – OHL, Cornelia: Der Handel mit Emissionsrechten aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In Hendler, Reinhard – Marburger, Peter – Reinhardt, Michael – Schröder, Meinhard (Hrsg.): *Emissionszertifikate und Umweltrecht. 19. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 28. bis 30. September 2003*, E. Schmidt, Berlin, 2004
- ENZENSBERGER, Daniel: Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz? *Humboldt Forum Recht* 2013/4, www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/4-2013/index.html
- EPINEY, Astrid: Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht. In Ferdinand Kerschner (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*, Manz, Wien, 2014
- EPINEY, Astrid: Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/5.
- ERBGUTH, Wilfried: Planung und Zulassung von Stromautobahnen. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebel, Timo – Hendler, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014

- ERBGUTH, Wilfried: Unzulängliche Rechtsgrundlagen für die räumliche Steuerung in der Energiewende: rechtspolitische Anmerkungen. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2014*, UTR Band 127, Hrsg. Reiff, Peter, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- EWER, Wolfgang – BEHNSEN, Alexander: Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011
- FALUS György – SZAMOSFALVI Ágnes – JENCSEL Henrietta – VIDÓ Mária – TÖRÖK Kálmán: A hazai földtani szerkezetek felmérése a szén-dioxid-visszasajtolás szempontjából. *Magyar Tudomány* 2011/4.
- FAULTSCH, Martin – LEIPPRAND, Anna – HEY, Christian: Wege zu einer vollständig erneuerbaren Stromversorgung: Sicht des SRU. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- FISCHEDICK, Manfred – SAMADI, Sascha – VENJAKOB, Johannes: Die Rolle erneuerbarer Energien für den Klimaschutz am Beispiel Deutschlands. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- FODOR László – Franz-Joseph PEINE: A kibocsátási egységek kereskedelme: Európa-jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között. = Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004-2012. *Agrár- és Környezetjog/Journal of Agricultural and Environmental Law* 2013 (14). http://epa.oszk.hu/01000/01040/00016/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2013_14_003-052.pdf.
- FODOR László: A CO₂ leválasztásának és föld alatti tárolásának szabályozása az EU-ban. In *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás*, szerk. Szabó Valéria, Fazekas István, MTA DAB, Debrecen, 2011
- FODOR László: A CO₂ leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei. In *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- FODOR László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai. In CsÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012
- FODOR László: A Kát. német modellje. In Szabó Valéria, Fazekas István (szerk.): *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás III.*, MTA-DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, Debrecen, 2014
- FODOR László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában. *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis*, Tom. VII., Debrecen, 2008
- FODOR László: A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXV/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2007
- FODOR László: A kibocsátási egységekkel való „kereskedelem” szabályai Ausztriában és Magyarországon. In *Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapjára*, szerk. Bobvos Pál, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009
- FODOR László: A kibocsátási kvótarendszer főbb elemei az osztrák jogban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXVII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2009

- FODOR László: A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében. *Magyar Jog* 2005/9.
- FODOR László: A németországi energiafordulatról. *Pro Futuro* 2013/2.
- FODOR László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog. *Magyar Jog* 2012/11.
- FODOR László: Az Európai Unió klíma – energia csomagja. In *Klimaváltozás és jog*, Budapest, 2010, EMLA Egyesület (<http://emla.hu/brandnewsite/index.shtml?x=1874>.)
- FODOR László: Az osztrák klímavédelmi szabályozás a Kiotói Jegyzőkönyv és az EK kibocsátási kvótaszabályozása tükrében. *Európai Jog* 2009/5.
- FODOR László: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban. *Közjogi Szemle* 2013/2.
- FODOR László: Hiányzó rendszerváltás. Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán. *Miskolci Jogi Szemle* 2013/2.
- FODOR László: *Integratív környezetjog*. Bíbor, Miskolc, 2000
- FODOR László: Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? *Valóság* 2005/10.
- FODOR László: Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. *Európai Jog* 2001/4.
- FODOR László: Környezeti hatásvizsgálat Németországban, különös tekintettel az európai jog végrehajtásának kérdéseire. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica Et Politica XVI.*, 1999
- FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014
- FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat-DE ÁJK, 2006
- FODOR László: Tagállami implementációs feladatok a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszeréről szóló 87/2003 sz. EK irányelvvel kapcsolatban. In *Környezettudatos energiatermelés és felhasználás*, szerk. Orosz Zoltán, Szabó Valéria, Fazekas István, Debrecen, 2009, DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság
- FODOR László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4.
- FRANKE, Peter: Die Einlagerung von CO₂ in unterirdischen geologischen Formationen unter besonderer Berücksichtigung des Bergrechts. In *Bergrecht zwischen Tradition und Moderne: Zivil- und öffentlichrechtliche Probleme des Steinkohlenbergbaus – Neue untertägige Nutzungsformen und -kollisionen*, Hrsg. Gunther Kühne – Ulrich Ehricke, Nomos, Baden-Baden, 2010
- FRENZ, Walter – KANE, Anna-Miriam: Die neue europäische Energiepolitik. *Natur und Recht* 2010
- FRENZ, Walter – WIMMERS, Kristina – SEEGER, Nick: Das neue TEHG – Ein Vergleich von neuer und alter Textfassung. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2011/6.
- FRENZ, Walter – WIMMERS, Kristina: Aktuelle Entwicklungen im Emissionshandel. *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* 2013/5.
- FRENZ, Walter – WIMMERS, Kristina: Emissionshandel: Ausweitung in Europa bei weltweiten Stocken. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2014/1.

- FRENZ, Walter: Die Zuteilungsregeln für die zweite Emissionshandelsperiode. *Natur und Recht* 2007
- FRENZ, Walter: Emissionshandel und Grundgesetz nach drei Entscheidungen des BVerfG. *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht* 2008/1.
- FRENZ, Walter: *Emissionshandelsgesetz*. Springer, Berlin – Heidelberg, 2008²
- FRENZ, Walter: Energieträger zwischen Klimaschutz und Kernschmelzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011
- FRENZ, Walter: Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und Emissionshandel. Eigenständige Zertifikatzuteilung in Anlagenkomplexen und bei Änderungsgenehmigungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2006/10.
- FRENZ, Walter: Perspektiven für den Umwelt- und Klimaschutz. *Europarecht* 2009/1.
- GASSNER, Hartmut – KENDZIA, Jens-Erik: Atomrechtliche Staatshaftung und die Zustimmungsbedürftigkeit der 11. AtG-Novelle. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010
- GAST, Ina Carolin: *Die CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (Carbon Capture and Storage – CCS) in zivilrechtlicher Sicht*. Erich Schmidt, Berlin, 2012
- GAWEL, Erik – KLASSERT, Christian: Probleme der besonderen Ausgleichsregelung im EEG. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/9.
- GAWEL, Erik – KÖCK, Joachim: Quote statt EEG-Förderung? Zum Vorschlag der Monopolkommission. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/11.
- GERZSENYI Gabriella: Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás. *Európai Jog* 2004/2.
- GEULEN, Reiner – KLINGER, Remo: Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010
- GIESBERTS, Ludger – TIEDGE, Andreas: Vorhaben von gemeinsamem Interesse nach der TEN-E-Verordnung – Anforderungen, Verfahren, Rechtsschutz. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3.
- GIESBERTS, Ludger – HILF, Juliane: *Handel mit Emissionszertifikaten. Regelungsrahmen für einen künftigen Markt*. Carl Heymanns, Köln, Berlin, Bonn, München, 2002
- GLASER, Andreas: Netzausbauziel als Herausforderung für das Regulierungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 2012/20.
- GREB, Tobias: *Der Emissionshandel ab 2013*. Nomos, Baden-Baden, 2013
- GROTH, Markus – WACKER-THEODORAKOPOULOS, Cora: Klimapolitik. Instrumentenmix und Machbarkeit. *Wirtschaftsdienst*, 2012 (Sonderheft)
- HAGHIGHI, Sanam S.: Energy Security and the Division of Competencies between the European Community and its Member States. *European Law Journal* 2008/4.
- HANSJÜRGENS, Bernd: Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik: Welche Herausforderungen stellen sich? *Wirtschaftsdienst*, 2012 (Sonderheft)
- HÄRTEL, Ines: Energiewende durch Energieeffizienz? Fortentwicklung der Gesetzgebung. In *Jahrbuch des Umwelt und Technikrechts 2012*, Hrsg. Becker, Bernd – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt, Berlin, 2012

- HARTMANN, Moritz: Zuteilung, Auktionierung und Transfer von Emissionszertifikaten. Entwicklungsperspektiven des EU-Emissionshandels in Phase III (2013–2020). *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011/5.
- HEITSCH, Christian: Widerruf, nachträgliche Auflagen und aufsichtsbehördliche Anordnungen nach Atomrecht. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2001*, Hrsg. Reinhard Hendl, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001
- HENNICKE, Peter – SCHLEICHER, Tobias – SAMADI, Sascha: Die Rolle der Energieeffizienz in Szenarien und Realität. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- HENTRICH, Steffen – MATSCHOSS, Patrick – MICHAELIS, Peter: Der zweite Nationale Allokationsplan zum Emissionshandel. Ergebnis einer verfehlten Wettbewerbsdebatte. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2006/3
- HESELHAUS, Sebastian: Europäisches Energie- und Umweltrecht als Rahmen der Energiewende in Deutschland. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3.
- HOFFMANN, Jan: *Herausforderung Klimaschutz. Entwicklung und rechtliche Behandlung unter besonderer Berücksichtigung des Emissionsrechtehandels*. Nomos, Baden-Baden, 2007
- HORÁNSZKY Beáta: A CO₂ távvezetési rendszer műszaki-biztonsági kérdései. In *A fiatal kutatók Magyarország megújulásáért*, szerk. Nagy Edit, Professzorok az Európai Magyarorszáért Egyesület, Budapest, 2012
- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs, 2005
- HORVÁTH Szilvia: A légiközlekedés bevonása a közösségi kibocsátáskereskedelmi rendszerbe. *Debreceni Jogi Műhely* 2006/2, http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_legi_kozlekedes_bevonasa_a_kozosseg_kibocsatas_kereskedelmi_rendszerbe
- HORVÁTH Szilvia: Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban. *Európai Jog* 2006/1.
- HORVÁTH Szilvia: Quo vadis közösségi emissziókereskedelem? *Európai Tükör* 2011/4.
- HORVÁTH Zsuzsanna: A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán. *Pro Futuro* 2013/1.
- HÖSCH, Ulrich: Zur rechtlichen Beurteilung von Emissionszertifikaten als Instrument der Vorsorge im Umweltrecht. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2001*, Hrsg. Hendl, Reinhard, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001
- HUGYECZ Attila: Energiapolitika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010
- HUTSCH, Justine Karoline: Opt-out Regelung des TEHG. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2012/5.
- HÜTING, Ralf – HOPP, Wolfgang: Rekommunalisierung der Energieversorgung – Kein vergaberechtsfreier Raum! *Recht der Energie* 2011/8.
- HÜWELS, Hermann: Das Fördersystem des EEG – aus unternehmerischer Sicht. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht*

- vom 5. bis 6. September 2013. Hrsg. Hebler, Timo – Hender, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- INGLIS, Kirstyn: Anticipating new Union competences in Energy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2008/1.
- JACOBS, David – MEZ, Lutz: Zur internationalen Vorbildfunktion von StrEG und EG. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- JESSE, Sven: Die Entwicklung des Instrumentenverbundes im Energieeffizienzrecht. In *Energieeffizienzrecht*, Hrsg. Britz, Gabriele – Eifert, Martin – Reimer, Franz, Nomos, Baden-Baden, 2010
- KACHEL, Markus: Das Energieeffizienzgesetz: Scheitern als Chance. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6.
- KAHL, Wolfgang – SCHMIDTCHEN, Marcus: Konzessionsverträge als klimapolitisches Handlungsinstrument der Gemeinden. *Recht der Energiewirtschaft* 2012/1.
- KAHL, Wolfgang, Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009/5.
- KAHL, Wolfgang: Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon. *Europarecht* 2009
- KAHL, Wolfgang: Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der EU. In Schulze-Fielitz, Helmut – Müller, Thorsten (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2009
- KAHL, Wolfgang: Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010/9.
- KAHLES, Markus – LUTZ, Jana – SCHÜTTER, Philipp: Grundlagen der EEG-Vergütung. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- KANTENWEIN, Korbinian: Die Vergütung von Strom aus solarer Strahlungsenergie – Lenkungswirkung und Zielkonflikte. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- KAPROS Zoltán – ALFÖLDY-BORUSS Márk: Az energiahatékonyság és a kötelezettségi rendszer. *Magyar Energetika* 2014/1.
- KEICH, Thomas: Die Haftung für Risiken aus dem Betrieb einer Kernanlage – Eine Bestandaufnahme des deutschen Rechts. *Natur und Recht* 2011
- KEMFERT, Claudia – DIEKMANN, Jochen: Das Zusammenwirken verschiedener Klimaschutzinstrumente: Förderung Erneuerbarer Energien und Emissionshandel. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest, 2011
- KENDZIA, Jens-Erik: „Moderate Laufzeitverlängerungen“ – ein Rechtsbegriff? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010

- KENDZIA, Jens-Erik: Die Zustimmungsbefähigung von Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke [rövidítve: Kendzia (2010a)]. *Die Öffentliche Verwaltung* 2010
- KENDZIA, Jens-Erik: Luftsicherheit und Laufzeitverlängerungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011
- KETTNER, Claudia – KOPPL, Angela – SCHLEICHER, Stefan P. – THENIUS, Gregor: Stringency and distribution in the EU Emissions Trading Scheme: first evidence. *Climate Policy* 2008
- KLEMM, Andreas: Neue Vorgaben aus Brüssel: Die Energieeffizienzrichtlinie der Europäischen Union. *Contracting und Recht* 2012/4.
- KLINGER, Remo: Ist vier Mal jetzt Luxemburger Recht? – Drittschutz in der Novelle des Atomgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010/12.
- KLOEPFER, Michael: Umweltrecht. C. H. Beck, München, 1998²
- KMENT, Martin: Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung. Schafft das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden neue Optionen? *Deutsches Verwaltungsblatt* 2012/18.
- KMENT, Martin: Grundstrukturen der Netzintegration erneuerbarer Energien. *Umwelt- und Planungsrecht* 2014/3.
- KNAUFF, Matthias: Die Entwicklung eines europäischen Rechts der Erneuerbaren Energien im Kontext des europäischen Umweltenergierechts. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- KNOPP, Lothar – HOFFMANN, Jan: EU-Emissionsrechtehandel und deutsches Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2004/5
- KNOPP, Lothar – HOFFMANN, Jan: *Progredientes Europäisierungssphänomen im Umweltrecht*. Nomos, Baden-Baden, 2010
- KOBES, Stefan: Das Zuteilungsgesetz 2007. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2004/10.
- KOCH, Annkatrin: Nebenbestimmungen zur CO₂-Abscheidung im Immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid. *Recht der Umwelt* 2010/8.
- KOCH, Hans-Joachim: Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums. *Neue Juristische Wochenschrift* 2000
- KOENIG, Christian – KÜHLING, Jürgen – RASBACH, Winfried: *Energierecht*. (3. Aufl.), Nomos, Baden-Baden, 2013
- KOTULLA, Michael: Zustimmungspflicht des Bundesrates für die atomgesetzlich zu regelnde Produktionserhöhung der „Reststrommengen“ und der damit verbundenen Laufzeitverlängerungen von Kernkraftwerken? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010
- KOVÁCS Ferenc: Az erőműi füstgázokból történő CO₂-leválasztás műszaki-gazdasági jellemzői. *Bányászati és Kohászati Lapok – Bányászat*, 2009/2–3.
- KÖNIG, Wolfram: Wie kann die langfristige sichere Entsorgung der radioaktiven Abfälle gelingen? Zum Entwurf eines Standortauswahlgesetzes, *Zeitschrift für Neues Energierecht* 2012/3.
- KRÄMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus, Pécs, 2012
- KRAUTZBERGER, Michael: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. *Umwelt- und Planungsrecht* 2011/10.

- KUBUS Péter: A CCS-projekt realitása a hazai olajipar szempontjából. *Magyar Tudomány*, 2011/4.
- KUZNİK, Christoph: Kohlenstoffdioxidspeicher der CCS-Technologie im Planungsrecht und die Opt-Out-Klausel des KSpG. *Neue Zeitschrift für Energierecht* 2012/5.
- KÜHLING, Jürgen – KLEIN, Carolin-Christine: Rechtsfragen der Entschädigung und des Belastungsausgleichs bei der Anbindung von Offshore-Anlagen. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebel, Timo – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- KÜHNE, Gunther – BRODOWSKI, Christian: Das neue Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 2002
- LAMM Vanda: Huszonöt évvel Csernobil után. A nukleáris károkért való nemzetközi felelősségi szabályozás fejlődése. *Magyar Tudomány* 2011/6.
- LANGER, Markus: Errichtung und Betrieb von Pumpspeicherwerken – eine Bestandsaufnahme der Genehmigungsvoraussetzungen. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/4.
- LASKOWSKI, Silke R.: Die Nutzung der Wasserkraft im Spannungsfeld von Klimaschutz, Wasserrahmenrichtlinie und Anpassung an den Klimawandel. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- LEHMANN, Paul – GAWEL, Erik – STRUNZ, Sebastian: Abschied von Europäischen Ausbauzielen für Erneuerbare? Eine fragwürdige Entscheidung. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2014/4.
- LEHNERT, Wieland – VOLLPRECHT, Jens: Der energierechtliche Rahmen für Stromspeicher – Noch kein maßgeschneiderter Anzug. *Neue Zeitschrift für Energierecht* 2012/4.
- LEPRICH, Uwe: Das EEG als Nukleus einer neuen Energiewirtschaftsordnung. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- LOVAS András: A CCS aktuális helyzete jogi nézőpontból. *Magyar Energetika*, 2012/1.
- MANSSEN, Gerrit: Das Erneuerbare-Energien-Gesetz aus rechtlicher Sicht. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebel, Timo – Hendl, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- MICHAELIS, Lars Oliver – HOLTWISCH, Christoph: Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie. *Neue Juristische Wochenschrift* 2004
- MUSIOL, Frank: Erneuerbare Energien in Zahlen. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- MÜLLER, Thorsten: Vom Kartell- zum Umwelt(energie)recht. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- OHMS, Martin J.: *Recht der Erneuerbaren Energien*. C. H. Beck, München, 2014
- ORANTEK, Kerstin: Einführung in das Atom- und Strahlenschutzrecht. *Natur und Recht* 2011
- PAPENKORT, Katja – WELLERSHOFF, Jan-Kristof: Der Energietitel im Vertrag von Lissabon. *Recht der Energiewirtschaft* 2010/3.

- PAPIER, Hans-Jürgen – MÖLLER Johannes: Die Regelung von „Kernenergie und Strahlenschutz“ im Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE). In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998*, Hrsg. Meinhard Schröder, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998
- PAPIER, Hans-Jürgen: Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010
- PAUSE, Fabian: Was können wir voneinander lernen? – Zur Rolle der rechtsvergleichenden Forschung zum Recht der Erneuerbaren Energien am Beispiel Deutschland und Spaniens. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- PEGATZKY, Claus – NIXDORF, Benjamin: Aktuelle Entwicklungen beim Emissionshandel für die Luftfahrt. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009
- PEINE, Franz-Joseph: Das Recht der Biogasanlagen – eine Bestandsaufnahme. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2014*, UTR Band 127, Hrsg. Reiff, Peter, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- PEINE, Franz-Joseph: Neuere Entwicklungen im Emissionshandelsrecht der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2008/3.
- PIELOW, Johann-Christian: Effektives Recht der Energieeffizienz? Herausforderungen an Rechtsetzung und –anwendung. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010/3.
- PIELOW, Johann-Christian: Kommunale Energiewirtschaft. In *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis II.*, Hrsg. Mann, Thomas – Püttner, Günter, Springer, Berlin–Heidelberg, 2011³
- PIELOW, Johann-Christian: Stromverteilernetze in Zeiten der Energiewende. Technische Herausforderungen und rechtlicher Handlungsbedarf. In *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2014*, UTR Band 127, Hrsg. Reiff, Peter, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- POLLAK, Johannes – SLOMINSKI, Peter: Energy policy. In *EU Policies in the Lisbon Treaty: A Comparative Analysis. Working Paper Series of the Institution for European Integration Research*, Wien, 03/2008 (<http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2008-03.pdf>)
- POMANA, Andrea: *Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des Europäischen Wirtschaftsrechts*. Nomos, Baden-Baden, 2011
- RAGWITZ, Mario – HELD, Anne: Einspeiseregulungen als effizienter Weg zum Ausbau der Erneuerbaren Energien. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- RAHMSTORF, Stefan: Herausforderung Klimaschutz: Die naturwissenschaftliche Basis. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- REBENTISCH, Manfred: Benchmarks als Zuteilungsmaßstab im Emissionshandelsrecht. In Schröder, Meinhard (Hrsg.): *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2007*, Erich Schmidt, Berlin, 2007

- REICH, Dietmar: Steuerliche Rückstellungen für die Entsorgung und Stilllegung von Kernkraftwerken in Deutschland als Beihilfen i. S. des Art. 87 Abs. 1 EGV. *Internationales Steuerrecht* 2005
- REUTER, Simon: Rechtsfragen bei der Zulassung von Pumpspeicherkraftwerken. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/9.
- RICHTER, Christoph – HERMS, Manuela: Die Rechtsprechung des BGH zum Anlagenbegriff im EEG – Vorhang zu und alle Fragen offen. *Energierecht* 2014/1.
- RODI, Michael: Das EEG im Instrumentenverbund des Energieumweltrechts. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- RODI, Michael: Immissionsschutz durch Emissionshandel – internationale, europäische und nationale Entwicklungen. In Oldiges, Martin (Hrsg.): *Immissionsschutz durch Emissionshandel*, Baden-Baden 2007
- ROLLER, Gerhard: Drittschutz im Atom- und Immissionsschutzrecht. Bestandsaufnahme und aktuelle Entwicklung der Rechtsprechung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010
- ROSSNAGEL, Alexander – BENZ, Steffen: Rechtliche Vorgaben für die Vergütung von Strom aus Biomasse. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- ROSSNAGEL, Alexander: Sicherheitsgewährleistung für Kernkraftwerke Während der Restlaufzeit. *Zeitschrift für Neues Energierecht* 2012/3.
- SÄCKER, Franz Jürgen: Der Umbau der Übertragungsnetze unter der Regime der Anreizregulierung. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SAILER, Frank: Das Recht der Energiespeicherung am Beispiel von Elektrizität. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, szerk. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SAINT-DRENAN, Yves-Marie – GERHARDT, Norman – STERNER, Michael: Anforderungen an den zukünftigen konventionellen Kraftwerkspark zur Integration eines hohen Anteils Erneuerbaren Energien. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SALJE, Peter: Wind, Wasser, Biomasse, Sonne, Geothermie – (aktuelle) Rechtsfragen der EEG-Vergütungsregelungen. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SATTLER, Anja: *Der Handel mit Treibhausgaszertifikaten in der Europäischen Union*. Logos, Berlin, 2004
- SCHAFHAUSEN, Franz-Josef: Die Reform des EEG als Vordringliche Aufgabe der Energiepolitik nach der Bundestagswahl. *Zeitschrift für neues Energierecht* 2014/1.
- SCHAFHAUSEN, Franzjosef: Programme und Instrumente der Energie- und Klimapolitik. EEG versus Emissionshandel? *Zeitschrift für neues Energierecht* 2011/5.
- SCHÄRF, Wolf-Georg: *Europäisches Atomrecht*. De Guyter, Berlin, 2012²
- SCHILLER, Gernot: Das Verhältnis der Bundesfachplanung zur Planfeststellung nach dem NABEG. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2013/3.

- SCHIRMER, Benjamin – SEIFERT, Conrad: Energiewende und die Zulassung von Netzausbauprojekten. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/10.
- SCHLÜTER, Wiebke: *Emissionshandel in der dritten Handelsperiode – Die Fortentwicklung des nationalen Emissionshandelsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der ersten beiden Handelsperioden*. Dunker&Humblot, Berlin, 2013
- SCHMIDT-PREUSS, Matthias: Atomausstieg und Eigentum. *Neue Juristische Wochenschrift* 2000
- SCHMIDT-PREUSS, Matthias: Konsens und Dissens in der Energiepolitik. Rechtliche Aspekte, *Neue Juristische Wochenschrift* 1995
- SCHOLZ, Rupert: Kein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu längeren Laufzeiten der Kernkraftwerke: Das Elfte und das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010
- SCHOMERUS, Thomas, SCHMIDT, Martin: Die Vergütung von Strom aus Windenergie: Von Referenzertrag, Systemdienstleistungs- und Repowering-Bonus. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SCHOMERUS, Thomas: Die Umsetzung von Art. 7. Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU in nationales Recht. *Energie-Recht* 2013/5.
- SCHOMERUS, Thomas: Ein nationaler Energieeffizienzfonds – Instrument zur Umsetzung von Art. 7 der Energieeffizienz-Richtlinie 27/2012/EU? *Energie-Recht* 2013/6.
- SCHOMERUS, Thomas: Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009
- SCHUBERT, Daniel K. J. – VON SELASINSKY, Alexander – MEYER, Thomas – SCHMIDT, Adriane – THUSS, Sebastian – ERDMANN, Nils – ERNDT, Mark – MÖST, Dominik: Gefährden Stromausfälle die Energiewende? Einfluß auf Akzeptanz und Zahlungsbereitschaft. *Energiepolitische Tagesfragen* 2013/10.
- SCHULTE, Hans: *Umweltrecht*. Hüthig – C.F. Müller, Heidelberg, 1999
- SCHULTE, Martin – KLOOS, Joachim: Das Elektrizitätsnetz als Bezugspunkt im EEG – Anschluss, Zugang, Vorrang und Ausbau. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SCHULTE-BECKHAUSEN, Sabine – SCHNEIDER, Carmen – KIRCH, Thorsten: Unionsrechtliche Aspekte eines „EEG 2.0.“ *Recht der Energiewirtschaft* 2014/3.
- SCHÜTT, Manuel – SOBOTTA, Sebastian: Blockaden in der Offshore-Windenergie: Lösungsansätze durch Vergütungsregelungen und Potentiale der Netzanbindung nach § 17 Abs. 2a EnWG. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- SCHÜTTE, Peter – PREUSS, Malte: Die Planung und Zulassung von Speichereinrichtungen zur Systemintegration Erneuerbarer Energien. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012
- SCHWEER, Carl-Stephan – LUDWIG, Bernhard: Der erste nationale Zuteilungsplan für handelbare Emissionszertifikate. *Deutsches Verwaltungsblatt* 2004
- SELLNER, Dieter – FELLEBERG, Frank: Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011
- SELLNER, Dieter: Elektrizitätsmengenübertragung nach § 7 Ib AtG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2007

- SHIRVANI, Foroud: Klimaschutz und Unternehmensgrundrechte im EU-Recht. *Verwaltungsarchiv* 2013
- SKRYLNIKOW Ilya: CCS: Carbon Dioxide Capture and Storage – Technologische Risiken und regulatorische Herausforderungen. *Natur und Recht*, 2010/8.
- SPANNOWSKY, Willy: Der Ausbau der erneuerbaren Energien in der Raumordnungs- und Bauleitplanung. In *Energiewende in der Industriegesellschaft. 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013*. Hrsg. Hebler, Timo – Hender, Reinhard – Proeßl, Alexander – Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014
- SPARWASSER, Reinhard – ENGEL, Rüdiger – VOSSKUHL, Andreas: *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts*. C. F. Müller, Heidelberg, 2003⁵
- SPIETH, Wolf Friedrich – HAMER, Martin: Die neuen Zuteilungsregeln für die Industrieanlagen in der dritten Handelsperiode des europäischen Emissionshandels. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011
- SPIETH, Wolf Friedrich – HAMER, Martin: Rechtsprobleme des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2004, Sonderheft
- SPYRA, Simon – ALBRECHT, Eike: Aktuelle Entwicklungen und Hintergründe der Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem (EU EHS). *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* 2013/5.
- SPYRA, Simon: Zu den Wechselwirkungen einer möglichen Einführung des Instruments „Weißer Zertifikate“ mit bekannten Marktmechanismen – Eine Chance des Europäischen Emissionshandels? *Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel* 2012/3.
- STEINBACH, Armin: Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplanungsgesetzes im Reformierten Rechtsrahmen. *Die Öffentliche Verwaltung* 2013/23.
- STOCKHAUS, Heidi – ZIMMERMANN, Christian P.: Emissionshandelsrechtliche Sanktionen bei „zu wenig“ abzugegebenen Berechtigungen für stationäre Anlagen. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2014/5.
- STÜER, Bernhard – LOGES, Sandra: Ausstieg aus der Atomenergie zum Nulltarif? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000
- SZÁSZ Tibor: A szennykezési jogok piaca. *Debreceni Szemle*, 2008/4.
- TALUS, Kim: *EU Energy Law and Policy: A critical Account*. Oxford University Press, Oxford, 2014
- THOMAS, Henning – ALTROCK, Martin: Einsatzmöglichkeiten für Energiespeicher. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013/11.
- UWER, Dirk: Betreiberhaftung im Kohlendioxid-Speicherungsgesetz. In *Verantwortlichkeit und Haftung für die Umweltschäden*. 28. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 6. bis 7. September 2012. Hrsg. Proeßl, Alexander, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2012
- VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005²
- VOLGGER, Richard: Die umweltrechtliche Bedeutung des EU-Energiekapitels. *Recht der Umwelt* 2013/1.
- VOLLMER, Miriam – TELSCHOW, Karsten: Strafen und Bußen im Emissionshandelsrecht. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2014/1.

- VON OPPEN, Margarete: Stromspeicher: Rechtlicher Rahmen und Optimierungsbedarf. *EnergieRecht* 2014/1.
- WAGNER, Helmut: 30 Jahre Atomgesetz – 30 Jahre Umweltschutz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1989
- WAGNER, Helmut: Atomkompromiss und Ausstiegsgesetz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001
- WALLER, Martin: „*Neue Energie*“ für die kommunale Selbstverwaltung. Dr Kovač, Hamburg, 2013
- WALLRABENSTEIN, Astrid: Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs. *Humboldt Forum Recht* 2011/11, www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/publikationen/deckblatt.html&artikelid=253
- WEGENER, Bernhard W.: Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6.
- WEISE, Michael – HARTMANN, Thies Christian – WÖLDEKE, Frank: Energiewende und Netzstabilität – die neuen Rahmenbedingungen für Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber nach §§ 13, 14 EnWG. *Recht der Energie* 2012/6.
- WEYER, Hartmut – OPPELT, Caterina: Geothermie: Notwendigkeit einer spezifischen Förderpolitik. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012
- WIESER, Matthias: Energiespeicher als zentrale Elemente eines intelligenten Energieversorgungsnetzes – Rechtliche Einordnung. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011/5.
- WINTER, Gerd: Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland. Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2012/2.
- WINTER, Gerd: Das Klima ist keine Ware. Eine Zwischenbilanz des Emissionshandelssystems. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009/6.
- WINTER, Ulf: Das Atomgesetz als Teil des Umweltrechts – Überlegungen zur anstehenden Novellierung des Atomgesetzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1992/9.
- WOLFF, Heinrich Amadeus: Das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz: Eine erste Bewertung. *Umwelt- und Planungsrecht* 2013/8.
- WOLLENTEIT, Ulrich: Strommengenübertragungen von „jung auf alt“ nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2008/3.
- WÜSTEMANN, Nadja Sue: *Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz*. Nomos, Baden-Baden, 2011
- ZIEHM Cornelia: Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011/1.
- ZIEHM, Cornelia: Europa-rechtliche Zulässigkeit nationaler CO₂-Emissionsstandards für Energieerzeugungsanlagen. *Zeitschrift für neues Energierecht* 2014/1.
- ZIMMERMANN, Christian P. – BIRKO, Stephan: Die Betriebseinstellung im Emissionshandel. *Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel* 2011/6.
- ZOELLNER, Jan – SCHWEITZER-RIES, Petra – RAU, Irina: Akzeptanz Erneuerbarer Energien. In *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012