

Klímavédelem vs. törvényesség a távhőszolgáltatás helyi szabályai kapcsán¹

Fodor László²

1. Bevezetés

A hazai települési önkormányzatoknak a környezetvédelem terén különböző cselekvési lehetőségei illetve kötelezettségei vannak: rendeletalkotás, tervezés (stratégiaalkotás), közszolgáltatások szervezése, vagyongazdálkodás, hatósági feladatok ellátása – hogy csak a legfontosabbakat említsem. Ezek gyakorlása az ökológiai fenntarthatóság³ elérésében nélkülözhetetlen. A helyi szint jelentőségét az Európai Unió is elismeri, hiszen a döntéshozók leginkább ezen a szinten rendelkeznek részletes információkkal a társadalmi állapotokról és környezeti körülményekről.⁴

A kapcsolódó helyi szabályozási tárgyak közül (számos település rendeleteinek áttekintése alapján) legjellemzőbbek a környezetvédelem (mint integrált tárgykör), az önkormányzati környezetvédelmi alap, a településrendezés (ahol az építésügy mellett jelenik meg a helyi környezetvédelem), a településképi eljárás, a helyi építészeti örökség védelme, a városrehabilitáció, a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás, a köztisztaság, a közterület-használat, a hulladékok és a tarló égetése, a füstködriadó-terv, a zajvédelem, a helyi jelentőségű természetvédelmi terület létesítése, a zöldterületek és a fás szárú növények fenntartása illetve kezelése, a talajterhelési díj, a háztartási szennyvíz kezelése (ha az nem a közműbe kerül), a belterületi állattartás (amit a felszín alatti vizek védelme érdekében rendezhetnek). De környezeti vonatkozása lehet a közösségi közlekedés, a parkolási rend, a távhőszolgáltatás vagy a vagyongazdálkodás előírásainak is.

A környezetvédelmi jogalkotás sajátossága helyi szinten, hogy a települési önkormányzatok – részint, amennyiben helyi közügyről van szó, az alkotmányjogi előírásokból fakadóan, részint pedig a környezetvédelmi törvény (Kvt.) felhatalmazása alapján⁵ – *kiegészíthetik a központi előírásokat, sőt, azoknál szigorúbb követelményeket is szabhatnak* a környezeti hatásokkal bíró tevékenységekre. Nem írhatnak elő azonban határértéket, nem tilthatnak generálisan a központi előírások szerint jogszerűen folytatható magatartásokat, s általában is tiszteletben kell tartaniuk a törvényi kereteket.⁶

Amennyiben a klímavédelmet a környezetvédelem részének tekintjük, feltételezhetően érvényesek rá is ezek a szabályok. A klímaváltozás globális jellegéből fakadóan ugyanakkor felmerül a kérdés: vajon mennyiben lehet *helyi közügy a klímavédelem?*⁷

E kérdésre válaszolva, a nemzetközi előírások és megoldások ismeretében elmondható, hogy a klímapolitika egyik területe a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, amely részben legalábbis biztosan helyi közügy. Pl., tartsuk meg/gyarapítsuk a zöldterületeket, válasszunk

¹ A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával, illetőleg a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

² Dr. Fodor László egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu.

³ Ökológiai fenntarthatóság alatt a környezeti fenntarthatóság erős vagy szigorú követelményét értem; vö. *Bányai Orsolya*: Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában. DELA, Debrecen, 2014, 33.

⁴ Alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz Európában – Az uniós fellépés lehetőségei, COM(2007) 354 végleges, Brüsszel, 2007. 06. 29., 13.

⁵ Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (2) bekezdés, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995:LIII. törvény (Kvt.) 48. § (1) bekezdése.

⁶ A központi és a helyi szabályozás viszonyára ld. *Fodor László*: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. Jogtudományi Közlöny, 2016, megjelenés alatt.

⁷ *Becker, Florian*: Handlungsfelder für kommunalen Umweltschutz. In *Hebeler T., Hendl R., Proelß A., Reiff P.* (Hrsg.) Kommunaler Umweltschutz: 30. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 4. bis 5. September 2014, ESV, Berlin, 2015, 31.; *Waller, Martin*: „Neue Energie“ für die kommunale Selbstverwaltung. Hamburg, Dr Kovač, 2013, 270.

megfelelő beépítési módokat, hogy ne alakuljanak ki a településen hőszigetek (ezek a településrendezésnek lehetnek tárgyai), ösztönözzük külső árnyékolók felszerelését. A klímaváltozás elleni védekezés terén azonban már (a kibocsátások csökkentése, a megújuló energiák vagy az ún. hatékony távfűtés (pl. kapcsolt energiatermelésből származó hő hasznosító szolgáltatás) előnyben részesítése, az energiahatékonyság javítása, stb. esetén) a helyi jelleg nem mindig állapítható meg. Könnyebb lehet a megítélés, illetve szélesebb a mozgástér, ha a klímavédelem valamely *közszolgáltatáshoz kapcsolódik*, és emiatt már biztosan helyi közügyről van szó, vagy ha *más környezeti – pl. levegővédelmi, települési környezetvédelmi – szempontok kapcsolhatók hozzá*, amelyek szabályozására hatásköre van az önkormányzatoknak.

A Kvt. 48/E. § szerint a települési önkormányzatoknak környezetvédelmi programjukban meg kell határozniuk az energiagazdálkodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat, illetve – a helyi adottságoknak megfelelően – meghatározhatják az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat. Tekintettel az energetika és a klímavédelem szoros kapcsolatára,⁸ álláspontom szerint ebbe a feladatba mind az alkalmazkodás, mind a védelem – helyi sajátosságokhoz igazodó – szabályozása beleérthető.

Számos önkormányzat rendeleteinek az áttekintése azt mutatja, hogy a gyakorlatban a klímavédelem kifejezetten megjelenik az ún. panelprogram kapcsán, amennyiben az önkormányzatok rendeletben szabályozzák a támogatásra való jogosultság feltételeit (a nyílászárók cseréjének, a fűtőkorszerűsítésnek, az árnyékolásnak a módját, az elérendő energiahatékonysági kategóriát, stb.). A távhőszolgáltatás szabályozásában is érintett a klímavédelem, hiszen e fűtési mód alkalmazása kedvező hatású lehet az üvegházhatású gázok kibocsátásának alakulására. De a településrendezés során is szempont, amennyiben, pl. az OTÉK előírásai hivatkoznak az energiatakarékosági követelményekre, megújuló energetikai létesítmények telepítését (eltérő helyi előírás hiányában) minden övezetben megengedik, illetve elismerik a települések zöldfelületeinek szerepét a helyi klimatikus viszonyok megőrzésében.⁹ Több esetben a levegőminőség védelme rejt magában klímavédelmi szempontokat (hiszen a Kvt. szerint a levegő védelme kiterjed a klímára is).

2. A távhőszolgáltatással összefüggő központi szabályozás

A távhővel történő energiaszolgáltatás klímavédelmi szerepe releváns, hiszen *jelentős energiamegtakarítást, illetve az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozását teszi lehetővé*.¹⁰ A KSH adatai (2014) alapján érdemes megemlíteni, hogy közel 600.000 hazai lakásban (ez a hazai lakásállomány mintegy 15%-a) biztosítanak e technológiával fűtést, használati melegvizet. A bekapcsolt lakások száma egyébként 2006 óta évről-évre, kismértékben csökken.¹¹ A Nemzeti Energiastratégia 2030 c. dokumentum¹² a

⁸ Fodor László: A „környezeti energijog” alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez. Európai Jog 2014/6., 17–27.

⁹ Támogatási rendeletre példaként ld. Miskolc megyei jogú város 33/2009. (IX. 30.) sz. rendeletét. A számos távhőszolgáltatással kapcsolatos szabályozási problémára ld. különösen az 1348/B/2007. AB határozatot (ABH 2009, 2617), amelyből valójában két, egymásnak ellentmondó klímavédelmi szempont is kirajzolódik (a panelprogramban való részvétel ösztönzése a távhő díjának csökkentésével, illetve a távhő alapidójának megőrzése a szolgáltatás biztonsága és a felmerülő környezetvédelmi költségek miatt). A településrendezés kapcsán a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 9., 24., 32. és 78. §-ai irányadók.

¹⁰ <http://geodh.eu/wp-content/uploads/2012/12/GeoDH-dec-3-20121201-TO.pdf> (Letöltés: 2016. 05. 16.).

¹¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk008b.html?down=641 (Letöltés: 2016. 05. 16.).

¹² http://2010-2014.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti_Energiastrategia_2030_teljes_valtozat.pdf (Letöltés: 2016. 05. 16.).

távhőszolgáltatás korszerűsítésével, s bővülésének – ha nem is jelentős¹³ – lehetőségével számol, ugyanakkor az ehhez szükséges intézkedések körvonalazását egy külön ágazati stratégiára bízta, amely a Táv hőfejlesztési Cselekvési Terv. Ezt a tervet (habár 2012 óta foglalkoznak előkészítésével) máig nem fogadta el a Kormány, csak 2016 tavaszán került az elfogadás közelébe (pl. az Országos Környezetvédelmi Tanács ekkor tárgyalta a koncepcióját).¹⁴ A koncepcióból az derül ki, hogy a fejlesztés irányai közé tartozik a kapcsolt energiatermelés illetve a megújuló energiahordozók (illetve a nem hasznosítható hulladék elégetésével termelhető hő) arányának a növelése (a távhőtermelésen belül), ami egyfelől az energiafüggőség csökkentéséhez járulhat hozzá (a földgáz kiváltása révén), másfelől a klímavédelmi célkitűzésekhez vihet még közelebb.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. §-a *a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok között* nevezi meg a távhőszolgáltatást. Ezzel egyúttal felhatalmazást ad ennek a kérdéskörnek a rendeleti szabályozására is, hiszen valamennyi itt felsorolt feladat illetve kompetencia – köztük a településrendezés vagy a környezetvédelem is – egyben helyi közügy, s a helyi közügyek rendezésének joga az Alaptörvényből (31. cikk) fakad.¹⁵ Olyan kompetenciáról van szó, amelynek gyakorlásához külön felhatalmazásra nincs szükség, amely ugyanakkor korlátozott, amennyiben az adott életviszonyt törvény már szabályozza. Esetünkben erről van szó, hiszen az energetika ezen szakterületének egy külön törvény adja meg az alapvető szabályozási kereteit, amelyeken az önkormányzatok nem terjeszkedhetnek túl.¹⁶

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (Tsz.) külön címben határozza meg, hogy melyek a települési önkormányzatok feladatai a távhőellátás körében. Ezek egy része – a 6. § alapján – kifejezetten szabályozási feladat illetve felhatalmazás, amely a kapcsolódó életviszonyok széles körére vonatkozik. A távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályai, a hőmennyiségmérés helye, a szüneteltetés és korlátozás feltételei, a távhőszolgáltatási csatlakozási díj mértéke, megfizetésének feltételei, stb. tipikusan hozzátartoznak egy közszolgáltatás jogi kereteihez. Vannak azonban ezek mellett olyanok is (szám szerint három hatáskör), amelyek környezet- illetve klímavédelmi szempontból relevánsak.

a) Jelentősége van *a szolgáltatási díj szabályozásának*, a díjmérték megszabása során ugyanis többek közt figyelembe kell venni (a törvény 57. §-a alapján) a folyamatos termelés és a biztonságos szolgáltatás indokolt költségeit, beleértve a szükséges tartalékkapacitáshoz kapcsolódó költségeket, a távhőtermelő létesítmény bezárásával, elbontásával kapcsolatos környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, valamint a kapcsolt és a megújuló energiaforrással történő energiatermelés kimutatható környezetvédelmi és gazdasági előnyeit. A környezeti mutatók tehát az árat elvben mindkét irányban befolyásolhatják (aminek napjainkban korlátja lehet a rezsicsökkentés).

b) Megteheti az önkormányzat, hogy (pl. a távhőszolgáltatási rendeletében vagy a településrendezés során) *kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése.*

¹³ Pálné Kovács Ilona, Finta István (szerk.): A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete, zárótanulmány, MTA KRTK RKI, 2013, Pécs, 78. <http://arop.rkk.hu/> (Letöltés: 2016. 05. 12.).

¹⁴ www.magyarpolgarmester.hu/files/tcstk.docx; ld. ehhez a Levegő Munkacsoport észrevételeit 2016. április 4-éről, https://www.levego.hu/sites/default/files/levego_munkacsoport_eszrevetelei_tfcst.pdf (Letöltés: 2016. 05. 16.).

¹⁵ Fábrián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez, Complex, Budapest, 2013, 43–44.

¹⁶ Paczolay Péter: Az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdéséhez. In Gerencsér B., Takács P. (szerk.): Ratio legis, ratio iuris – liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata (ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából), Szent István Társulat, Budapest, 2011, 228.

c) Végül *előírhatja*, hogy – a közszolgáltatás felmondása esetén – *az épület tulajdonosa*, a tulajdonosi közösség, illetve az épületrész tulajdonosa a megszűnést követő ötödik naptári év utolsó napjáig a *más hőellátás igénybevétele* és a távhőszolgáltatás igénybevétele közötti, pozitív előjelű *széndioxidkibocsátás-különbözet után díjat fizessen*; s saját maga határozhatja meg ennek a díjnak a mértékét, esedékességét, a különbség számításának, valamint a díj kivetéséhez szükséges adatszolgáltatásnak a részletes szabályait is. Utóbbihoz egyébként a törvény csak néhány szempontot rögzít (hiteles adatokkal kell alátámasztani, s kg-ban kell kifejezni a különbség mértékét, legfeljebb 15 Ft/kg-ban), illetve azt, hogy az önkormányzat saját bevételeiről van szó.

Az első előírás a szennyező fizet elvének az érvényesíthetőségét szolgálja, s egyúttal ösztönöz a kisebb kibocsátással járó fűtési mód választására. (Ennek tettenérése a helyi rendeletekben olyan közgazdasági illetve helyi ismereteket igényel, amelyek hiányában itt értékelésre nem vállalkozom.) Az utóbbi előírások pedig két irányból igyekeznek javítani a klíma- illetve levegővédelmi szempontból egyaránt a hagyományos fűtési módok többségénél kedvezőbb tulajdonságokkal bíró távhőszolgáltatás helyzetét: az egyik irány a szolgáltatás fejlesztésével függ össze, lehetővé téve a távhővel ellátott területek/épületek körének bővülését, s ezzel közvetve a kibocsátások (pl. szén-dioxid) mértékének alacsony szinten tartását. A döntés az önkormányzaté (akar-e fejleszteni), ugyanakkor nem társul hozzá semmilyen, a bővülő szolgáltatás igénybevétele, pl. csatlakozási kötelezettség előírására vonatkozó jogosítvány. (Kérdés továbbá, hogy az ágazatot érintő, központi, ösztönző jellegű szabályozás hiányában realitás-e újabb rendszerek kiépülése, a jelenlegiek bővítése, korszerűsítése.) Egyes helyi rendeletek, mint arra a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat kapcsán ki fogok térni, „puha” tervezési kötelezettség előírásával igyekeznek legalább a figyelmet felhívni a lehetőségekre. A másik szabályozási irány a távhőszolgáltatás leválásához kapcsolódik. Lehetővé teszi, hogy egy (korlátozott mértékű) díjfizetési kötelezettség megállapításával ösztönözze polgárait a település a közszolgáltatási szerződés fenntartására. Hogy ennek a díjnak a mértéke mennyiben tud ösztönző hatást kifejteni,¹⁷ s mennyiben szolgál inkább forrásteremtést, kérdéses, mindenesetre a megújuló energiára épülő, egyedi megoldások alkalmazását nem gátolja, hiszen azok kibocsátási mérlege többnyire alacsonyabb a távhőénél. (Kivétel lehet ez alól, pl. a biomassza égetésével járó technológia.) Puha eszköz ez is, nyilvánvalóan gyengébb, mintha pl. megtilthatná az önkormányzat a leválást. (Az önkormányzatoknak a leválás megakadályozása egyébként saját távhőszolgáltató vállalataik védelme miatt is érdeke lenne, de mint látni fogjuk, – az Alkotmánybírói szerinti – ezzel szemben erősebb érdek a fogyasztók védelme.)

3. Helyi szabályozási helyzetkép a távhőszolgáltatás területén

Nincsenek arra vonatkozó, összefoglaló adatok, hogy mely településeken biztosít az önkormányzat távhőszolgáltatást. A Nemzeti Jogszabálytár¹⁸ adatai és egyéb oldalak (az egyes települések saját honlapjai, a Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetsége honlapja, stb.) áttekintése alapján azonban legalább 70 hazai városról van szó,¹⁹ amelyekben létezik ez a

¹⁷ Hogy hazánkban (pl. Romániával szemben) nincsenek tömeges leválások, abban szerepe van az Áfa-csökkenésnek is, ugyanakkor rontja a távhő versenyképességét a lakossági gázárak mesterséges leszorítása (rezsicsökkentés). Ld. a Levegő Munkacsoport hivatkozott észrevételeit a Távhőfejlesztési Cselekvési tervhez, illetve a versenyképességi összefüggésekre *Pálné Kovács Ilona, Finta István* (szerk): A helyi közszolgáltatások versenyképességét szolgáló modernizálása. MTA KRTK RKI, Pécs, 2013, 113. <http://arop.rkk.hu/hirek/zarotanutmany.html> (Letöltés: 2016. május 13).

¹⁸ http://www.njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek.

¹⁹ A nemzeti jogszabálytárban jelenleg 56 olyan helyi önkormányzati rendelet szerepel, amely a távhőszolgáltatás – illetve azzal szoros összefüggésben a használati melegvíz szolgáltatás – egyes kérdéseiről

közszolgáltatás. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a településeknek rendeletei vannak, amelyek meghatározzák a szolgáltatás igénybevételének egyes feltételeit. Mindezek részletes áttekintése itt nem lehetséges, de jelen vizsgálathoz nincs is szükség teljes körű feltárára, lényeges csupán annak a megállapíthatósága, hogy bár csupán a hazai önkormányzatok csekély hányada érintett, de mégis számos helyi rendeletről van szó. Ezekben a klíma- illetve levegővédelmi szempontból jelentős szabályok viszonylag jól körülhatárolhatók.

Az ezekkel kapcsolatos, jelentősebb jogi problémák felmerülnek a kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyelet során, s adott esetben eljuthatnak a Kúriához, illetve 2012-ig öt esetben is eljutottak az Alkotmánybíróságra (a továbbiakban AB). Jóllehet, utóbbi gyakorlata esetleg csak a felmerülő problémák csekély hányadát érintette, irányjelzőként mégis figyelembe vehetjük. Annál is inkább, mert feltételezhető, hogy a nagyjából egy időben (2009-2011) hozott határozatok az önkormányzatok szélesebb köre számára jelentettek figyelmeztetést vagy épp megerősítést. Az alábbiakban ezt a kérdést járom körbe részletesebben, több példa segítségével.

3. 1. Az AB döntései s azok hatása – Pécs példája

A releváns ügyek közül a 28/2011. (III. 31.) AB határozat (ABH 2011, 682) érdemel elsőként kiemelés, amelyik több korábbi ügyre is (azokat ld. alább) támaszkodik. Ez a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló, 22/2003. (04. 23.) számú, pécsi rendelet előírásaival foglalkozik, amelyek közül itt azt érdemes felidézni, amelyik a város *teljes területére nézve* előírta, és az építési engedély kiadásának feltételeként állapította meg a *helyi emisszióval nem járó fűtési módok* (táv hő, villamos energia, napenergia) vagy – ennek hiányában – a lehető legkisebb helyi emisszióval járó energiatermelő, energiaellátó rendszerek alkalmazását. A testület megállapította, hogy az energiaellátás kérdését az OTÉK IV. fejezetében foglalt szabályok rendezik, amelyektől nem lehetséges eltérni (tehát, ha megkíséreljük rekonstruálni az AB gondolatmenetét, jóllehet, egy helyi levegővédelmi tárgyú rendelet előírásáról, de tartalmilag valójában építési követelményről volt szó). Az OTÉK 78–79. §-ai a berendezések és a vezetékek kialakítását szabályozzák, s nem írják elő az önkormányzati rendeletben szereplő kötelezettségeket. A helyi előírás tehát (a hatáskör túllépése miatt)²⁰ ellentétes az OTÉK-kal, s ezért (is) megsemmisítette azt a testület.

Álláspontom szerint az AB nem alkalmazta megfelelően a saját maga által, korábban felállított mércét. Nem is csak azért, mert teljesen figyelmen kívül hagyta a tárgykör környezetvédelmi összefüggéseit (ezzel kapcsolatban például azt a kérdést tehetné volna fel, hogy vajon a levegő védelméről szóló, központi előírásokhoz képest mennyiben lehetséges eltérés, azok kiegészítése helyi szinten),²¹ hanem főként az országos és a helyi előírás

szól. Ezek 31 települési önkormányzathoz tartoznak: úgymint Almásfüzitő, Baja, Budapest, Csorna, Debrecen, Dombóvár, Győr, Gyöngyös, Hajdúszoboszló, Kazincbarcika, Kecskemét, Keszthely, Kiskunhalas, Kisvárd, Mezőhegyes, Miskolc, Mohács, Mosonmagyaróvár, Nyírbátor, Oroszlány, Pécs, Sátoraljaújhely, Siófok, Százhalombatta, Szeged, Székesfehérvár, Szekszárd, Szombathely, Tiszaújváros, Várpalota és Záhony. Ezeket túl egyéb internetes források segítségével olyan településekkel is számolni kell, mint Ajka, Balassagyarmat, Balatonfüred, Balmazújváros, Békéscsaba, Bonyhád, Budaörs, Bük, Cegléd, Celldömölk, Dunaújváros, Eger, Érd, Gödöllő, Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hódmezővásárhely, Jászberény, Kaposvár, Komárom, Kőszeg, Mátészalka, Mór, Nagyatád, Nagykőrös, **Ózd**, Pápa, Püspökladány, Salgótarján, Sárbogárd, Sárospatak, **Siklós**, Sopron, Szarvas, Szekszárd, Szentendre, Szentés, Szigetvár, Szigetszentmiklós, Szolnok, Tata, Tatabánya.

²⁰ A hatáskör hiánya miatti közjogi érvénytelenségre ld. *Hoffman István: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében*, Magyar Jog 2014/6, 347.

²¹ *Bányai Orsolya: A települési önkormányzatok energiafelhasználással és megújuló energiaforrások ösztönzésével kapcsolatos stratégia-és jogalkotása az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából.* in: *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás IV.*, szerk. Szabó Valéria, Fazekas István, Debrecen, MTA-DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, 2016, kézirat megjelenés alatt.

egymáshoz való viszonyának a megítélésében vétett hibát. Az energiahordozó (fűtési mód) és az azon alapuló technológia általános kérdése, illetve a berendezés, a vezeték kialakításának, elhelyezésének konkrét kérdései (pl. méret, teljesítmény, biztonság, az épület állékonysága) ugyanis nem azonos szabályozási tárgykör, még ha szorosan összekapcsolódik is. Utóbbi jogi szabályozás alá esik, míg az előbbi (sem az OTÉK-ban, sem a levegővédelmi kormányrendeletben) nem, s erre rögzített az önkormányzat helyi előírásokat. Amennyiben ezt nem szabályozza az OTÉK, az építető illetve tulajdonos belátására bízva a döntést, s az önkormányzati rendelet ezt kívánta korlátozni. Ez egészen más kérdéseket vet fel, mint amelyek alapján az AB döntött. Először is, vajon *helyi közügynek* tekinthető-e a helyi emisszióval nem járó vagy csekély kibocsátást eredményező fűtési módok előírása? Ha másért nem, a helyi környezet védelme miatt annak tűnik. Ha pedig az, akkor azt kell vizsgálni, hogy *szigorított-e* a helyi előírás (amelyik kiegészíti a központi) a központihoz képest, ami nyilvánvaló (maga az AB kifejezetten nem vitatja ezt).

Ezen a ponton a következő kérdés, hogy a szigorítást milyen földrajzi területre nézve érvényesítette. Mivel nem csupán területének egy, a helyi specialitások figyelembe vételével meghatározott részén²² tette, álláspontom szerint az önkormányzat túllépte a hatáskörét. Ez, bár a konkrét előírás jogszerűségét tekintve azonos konzekvenciának tűnhet, távolról sem az. Fentiekre tekintettel úgy vélem ugyanis, hogy *az önkormányzatok (pl. a helyi építési szabályzataikban) – illetékességi területüknek meghatározott, pl. levegővédelmi szempontból védelemre érdemes részét illetően – a fűtési módra nézve is érvényesíthetnek előírásokat.* Persze azok nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal (pl. nem tilthatják meg a település teljes területén a gázfűtést), illetve nem sérthetik a tulajdonhoz való jogot (a korlátozásnak arányosnak kell lennie, tehát pl. nem írható „túl sok” kötelezettség, pl. kizárólagos jelleggel egy magas költségű energiatermelő technológia alkalmazása), s – a Tszt. előírásaira tekintettel – nem írhatnak elő csatlakozási kötelezettséget a helyi távhőszolgáltatáshoz.

A 2016-ban hatályos helyi szabályokat áttekintve nem találtam olyan pécsi előírást, amelyik kifejezetten az AB határozathoz kötődne, illetve a határozat jogkövetkezményének a tompítását szolgálná. A távhőszolgáltatásról szóló 49/2005. (XII.20.) rendelet 42/A§-a ugyanakkor él a Tszt. adta lehetőséggel, s megállapítja a fejlesztendő területeket, illetve – egy 2013-as módosítást követően – immár előírja a széndioxid-kibocsátási különbözet után fizetendő díj alkalmazását. Az évente fizetendő díj mértékét egyébként a törvényi maximumban állapították meg.

3. 2. Az AB döntései s azok hatása – Tata esete

Tata távhőszolgáltatási szabályozását – a környezet illetve a helyi környezet védelmét preambulumban deklarálta is célul tűző, 25/2007.(VII. 1.) sz. rendelet számos előírását – a 126/2009. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2009, 1297) érintette. A határozat kimondta azon rendelkezések jogellenességét, amelyek a leválásra vonatkozóan állapítottak meg feltételeket, illetve a távhő fejlesztésére *kijelölt területeken előírták a helyi emisszióval nem járó rendszerek igénybevételét* (ami a távhővel már ellátott épületek esetén, az AB értelmezése szerint de facto a távhő igénybevételének kötelezettségét jelenti). A testület utalt arra (korábbi döntéseire is hivatkozva), hogy bár az önkormányzatok a környezetvédelem terén szigorúbb előírásokat állapíthatnak meg, ezt csak a törvény keretei közt tehetik meg. A Tszt. pedig – fűzi tovább az AB – nem ad felhatalmazást a távhőszolgáltatás igénybevételének kötelezővé tételére vagy a leválás megtiltására.

²² Vö. Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris, 2001, 780.

A rendelet megsemmisített 18. § (6) bekezdése (amely a távhő fejlesztésére kijelölt területeken a helyi emisszióval nem járó rendszerek alkalmazását írta elő kötelezettségként), az ugyancsak törvényellenes pécsi megoldáshoz volt hasonló. Utalt azonban a 21/2001 (II. 14.) Korm. rendelet levegővédelmi előírásaira is, ami tartalmilag nem volt helyénvaló, mivel a kormányrendeletnek nem volt olyan konkrét előírása az általános levegővédelmi követelményeken túl, amely irányadó lehetett volna. (A fűtőberendezésekkel kapcsolatban csupán hatósági jogköröket adott a kormányrendelet, de azokat is a jegyzőnek. Ma egyébként azért is tarthatatlan lenne egy ilyen helyi előírás, mivel az említett kormányrendeletet 2010-ben hatályon kívül helyezték. A hatálytalan központi előírásra való hivatkozás pedig önmagában is közjogi érvénytelenséggel jár.) A fűtési módokra vonatkozó előírás kapcsán nem szabad elmenni szó nélkül amellett a jelenség mellett, hogy egy-egy rendelkezés az önkormányzatoknak különböző tárgyú rendeleteibe is bekerülhet (más városokban, pl. Pécsen, a helyi építési szabályok közt szerepelt ehhez hasonló). Ez azonban nem érinti a törvényesség megítélését.

A rendeletnek az önkormányzat oldalán közzétett szövegéből egyébként a képviselőtestület *elmulasztotta a megsemmisített elemeket törölni*, jóllehet, a rendeletet épp az alkotmánybírósági határozat kihirdetésének napján, s azóta is módosították már. Ez a szerkesztési hiányosság nem teszi lehetővé a polgárok számára, hogy megismerjék a hatályos helyi szabályozás tartalmát, így a jogállamiság követelményével nyilvánvalóan ellentétes állapotot idéz elő.

Tekintettel arra, hogy számos település a távhővel kapcsolatos egyes előírásait a helyi építési szabályok között helyezte el, Tata esetében is megvizsgáltam a vonatkozó 38/2005. (XII.6.) önkormányzati rendeletet. Ennek 54. § (5) bekezdése előírja a város energiakoncepciójában megjelölt területeken a távhőszolgáltatás igénybevételi lehetőségének a figyelembe vételét, amely egy puha, több másik településéhez hasonló előírás. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése azonban már *csatlakozási kötelezettséget* is megállapít, igaz, viszonylag szűk körére a felhasználóknak. Eszerint az egyik városrész (Új Központ) területén a 300m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi, gazdasági, szolgáltatói és kulturális létesítmények termikus energiaellátására távhőellátást kell igénybe venni. Ez az előírás – fentiek szerint – kívül esik az önkormányzat hatáskörén.

3. 3. Az AB döntései s azok hatása – a budapesti példa

Budapest vonatkozó szabályait – a Tszt. Budapest főváros területén történő végrehajtásáról szóló 83/2005. (XII. 16.) Főv. Kgy. rendelet egyes előírásait – az 59/2009. (V. 22.) AB határozat (ABH 2009, 1152) fosztotta meg az országos előírásnál szigorúbbnak szánt, de a törvénnyel ellentétes tartalmától.

A rendelet 3. §-a volt érintett, amelyiknek a (2) bekezdése gyakorlatilag ugyanazt a követelményt tartalmazta, mint az imént említett, tatabi rendelet, *előírva* – a távhő már meglévő vagy engedélyezett nyomvonalától számított 200 méteres távolságon belül – a *helyi emisszióval nem járó rendszerek* (különösen a távhő, a villamos- illetve napenergia) alkalmazását az új épületekben és a meglévő energiarendszerek átalakítása esetére. A már ismert okból ezt az AB megsemmisítette, az előírást de facto a távhőhöz való csatlakozási kötelezettségként értékelve, annak ellenére, hogy az nem csak erre az egy fűtési módra utalt példálózó felsorolásában.

Érdekes még a 3. § (1) bekezdése is, amelyet az AB nem semmisített meg. Eszerint a meglévő vagy tervezett távhővezeték nyomvonalától számított 200 m-es távolságon belül az épületek, építmények hőellátó rendszerének tervezésekor vizsgálni kell a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét. Az AB Péccsel kapcsolatban kifejtett érvelése alapján, azt

szigorúan véve, törvényellenesnek kellene tekintenünk, annak ellenére, hogy nem a helyi építési szabályzatban szerepel, s hogy nem állapít meg kötelezettséget valamilyen fűtési mód, így a távhő alkalmazására sem. (Más kérdés, hogy egy ilyen puha előírással vajon milyen eredményt tud elérni az önkormányzat.) Ellentétes lenne ugyanis az OTÉK-kal, amelyik az AB értelmezése szerint nem enged semmilyen helyi szabályozást e tekintetben. Megfogalmazásom feltételes módja is jelzi azonban, hogy a magam részéről nem értek egyet az ilyen értelmezéssel, illetőleg az AB gondolatmenetével.

Végül figyelemre méltó ez az előírás azért is, mert szó szerint ugyanez szerepel más önkormányzatok távhőszolgáltatási rendeletében (pl. Miskolcon a 6. §-ban), ami csak azzal magyarázható, hogy *a települések átvesznek egymástól szabályozási megoldásokat*. (Alighanem már a levegővédelmi kormányrendeletre utaló, megsemmisített előírás is így került Budapestről Tatára.)

3. 4. Az AB döntései s azok hatása – Tiszaújvárosban

Tiszaújvárosban a Tszt. végrehajtásáról alkotott 34/2005. (XII. 23.) önkormányzati rendelet 4. § (1) bekezdése volt az, amelyet a 21/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1083) megsemmisített. Ebben a képviselőtestület a város meghatározott területén – kizárólagos jelleggel – előírta a távhőszolgáltatás igénybevételének kötelezettségét, illetve ezen a területen *megtiltotta a közüzemi szerződés (felhasználó általi) felmondását*. A szabályozás egyik deklarált indoka a levegőtisztaság védelme volt, de a rendelet emellett kifejezetten védendő érdekként jelölte meg a szolgáltatás gazdaságos fenntartását, illetve a többi felhasználó (károkozástól való) védelmét is.

Az AB azonban úgy ítélte meg, hogy egyfelől irányadónak kell tekinteni a közszolgáltatások polgári jogi jellegű szabályait (különösen, hogy a távhő esetében természetes monopóliumról lévén szó, kitüntetett helye van a fogyasztók védelmének), másfelől azt, hogy a távhőszolgáltatás sajátosságainak figyelembe vételével történő szabályozás első sorban a törvényhozó feladata, amelynek az – a szolgáltatás biztonságának, a többi felhasználó érdekeinek és az esetleg leválni kívánó fogyasztók érdekeinek védelmében, valamint a többi, energiaellátást szabályozó törvénnyel való összhang biztosítása érdekében – eleget is tett. Ennek alapján itt mondta ki a testület, hogy „a távhőszolgáltatás biztosítása tehát olyan helyi *közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll*. Erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.” Az önkormányzat így nem írhat elő csatlakozási kötelezettséget, s nem tilthatja meg a leválást – következett az AB.

Észrevehetjük, hogy az AB megközelítésében nem csupán a törvény léte jelenti a korlátot, hanem *a kisebb mozgástér a közszolgáltatás magánjogi jellegével is összekapcsolódik*. Ezen a ponton több megjegyzés kívánkozik. Így rá kell rámutatni, hogy eszerint magánjogi jogviszony hiányában az önkormányzatnak szélesebb mozgástere lehet (persze ugyancsak a törvények keretei közt) szigorúbb környezetvédelmi előírások érvényesítésére. Az AB azonban a közszolgáltatási jogviszonyokat általában magánjogi természetűnek ítéli, ennek megfelelően kötötte meg annak idején az önkormányzatok kezét, pl. a közszolgáltatások díjának a szabályozása terén is. Tette ezt annak ellenére, hogy ezen jogviszonyoknak a természete nyilvánvalóan közjogi is egyben, sőt, esetenként az a meghatározó.²³ A távhőszolgáltatás kapcsán persze – szemben, pl. a hulladékkezelési, szennyvízkezelési és más

²³ A jogviszonyok jellegének tisztázatlanságának problémáját Pump Judit vetette fel A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén című doktori értekezésében, ELTE ÁJK, Budapest, 2012, 302–303.

szolgáltatásokkal – a központi jogszabály nem mondta ki az ingatlantulajdonosok csatlakozási kötelezettségét, ami alighanem a magánjogi színezet javára írandó.

A közszolgáltatás fenntarthatósága azonban ezzel nem biztosított (ha sokan kilépnek, gazdaságilag ellehetetlenül). Ez a szolgáltatás ráadásul (lévén természetes monopólium) nem más távhőszolgáltatásokkal, hanem többek között a gázfűtéssel, a vegyes tüzeléssel és a megújuló energiákkal versenyzik, amely versenyben ma nyilvánvalóan elsikkadnak a környezetvédelmi szempontok, s amelybe ugyanakkor beavatkozik a központi szabályozás, pl. a földgáz lakossági árának a szabályozásával (a rezsicsökkentéssel, az adóztatással, stb.), miközben a szolgáltatást fenntartó önkormányzat gyakorlatilag eszköztelen.

Itt érdemes kitérni arra, hogy csak a 2009-ben hozott AB-határozatokat követően, s minden bizonnyal azok hatására, illetve az önkormányzatok követelésére került be a Tszt. 6. § (2) bekezdésébe [annak a 2009. évi LVI. törvény 323. § (3) bekezdése általi módosításával] az a már ismertett központi előírás, amelyik lehetővé teszi a kibocsátás-különbözeti díj bevezetését. E törvényhely nem pótolja természetesen azt a központi előírást, amelyik csatlakozási kötelezettséget illetve leválási tilalmat mondana ki (pl. az önkormányzat által megjelölendő területeken), ugyanakkor valamelyest hozzájárulhat a közszolgáltatás fenntartásához kiválások esetén is. Megállapítható, hogy a törvényesség kereteit feszegető, helyi igényekre a jogalkotó a klímavédelem szempontját érvényesítő – jóllehet puha – eszköz bevezetésével reagált. Ezen előírás tükrében ugyanakkor nyilvánvalóbb immár az önkormányzatok hatáskörtúllépése a leválás esetleges helyi korlátozása esetén.

Ezen általános megállapítások után visszatérve Tiszaújvárosra, először is feltűnik, hogy az ország egyik legfrissebb távhőszolgáltatási rendeletével – ez a 18/2014 (VIII. 29.) önkormányzati rendelet – rendelkezik a település. A jogszabály 20. §-a megjelöli a fejlesztendő területeket. Más településekhez képest némileg szűkebb sávban, a meglévő illetve engedélyezett vezeték nyomvonalától számított 150 méteres távolságon belül kell vizsgálni a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét. Kibocsátás-különbözeti díjról nem esik szó.

Ugyanakkor a helyi építési szabályzat, azaz a 10/2013. (VI. 05.) önkormányzati rendelet is tartalmaz releváns előírásokat. Ezek pedig (20., 23–34. §) a legtöbb építési övezetben *teljes közművesítést írnak elő* a beépítés feltételeként, kimondva, hogy *a vezetékes gáz és a távhő, vagy azok hiánya esetén a megújuló energia hasznosítása az egyedül megfelelő*. Az érintett övezetekben ez az előírás – ha nem is ugyanazzal a jogtechnikai megoldással, mint amivel több település esetén talákoztunk már – gyakorlatilag csak a megnevezett három fűtési mód választását teszi lehetővé, ami környezet- illetve klímavédelmi szempontból indokolt is, amit azonban az AB korábban, más települések (Pécs, Tata, Budapest) előírásaiban már törvényellenesnek talált.

3. 5. Az AB döntései s azok hatása – Miskolc

Miskolc korábbi szabályozása tekintetében a 22/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1090) releváns. A kifogásolt és megsemmisített előírást a helyi építési szabályokról szóló, 21/2004. (VII. 6.) sz. önkormányzati rendelet 30. § (11) bekezdése állapította meg. Generálisan *megtiltotta a távhőszolgáltatásról való leválást*, amit az AB – a tiszaujvárosi szabályozás kapcsán kifejtett gondolatmenetnek megfelelően, azzal szó szerint egyező indokolással – törvényellenesnek talált.

Ebben a határozatban az AB arra is rámutatott, hogy mindegy, melyik rendeletében (esetünkben a távhőrendelet helyett a helyi építési szabályzatban) rögzít a távhőszolgáltatással kapcsolatos előírást az önkormányzat, az a Tszt.-nek minden esetben meg kell, hogy feleljen.

A megyei jogú város közgyűlésének most hatályos rendeleteit vizsgálva megállapítható, hogy már a Tsz. végrehajtására alkotott, 41/2008. (XII. 22.) sz. önkormányzati rendelet előírásai közt is akad a téma szempontjából említésre méltó. Egy sajátos jogtechnikai megoldással ugyanis – fentiek szerint törvénytelenül – a *leválást korlátozó rendelkezést alkalmaz* az önkormányzat, amennyiben a távhőszolgáltatással *azonos komfortértékű hőellátást ír elő* [2. § q) pont, 37. § (1) bekezdés]. A komfortfokozat fogalmába egyébként beleérti az adott környezetben azonos szennyezőanyag-kibocsátási szintet is, nyilvánvalóvá téve az előírás környezetvédelmi jellegét. Emellett – mint arra már a budapesti megoldás kapcsán utaltam – előírja a helyi rendelet a távhőre való csatlakozás lehetőségének a vizsgálatát is, az új létesítmények, átalakítások esetén. Az önkormányzat [nem itt, ahol látványos lenne az egyes előírások közötti ellentmondás, hanem külön jogszabályban – az 1/2011. (II. 9.) önkormányzati rendeletben] rendelkezik a széndioxidkibocsátás-különbözet után fizetendő díjról is. A díjfizetési kötelezettség mértékét Miskolcon is a törvényi felső határnak megfelelően (15 Ft/kg.) állapították meg.

A helyi építési szabályok áttekintése – már nem először – meglepő eredményre vezet. Az említett 30. § (11) bekezdés ugyanis az AB döntésére tekintet nélkül, változatlan módon úgy szól, hogy „Az épületek fűtéséből származó levegőszennyezés növekedésének megakadályozása érdekében a távhőszolgáltatással ellátott épületeknél a távhőszolgáltatási rendszerről való *leválás* és ezen épületek vagy épületrészek más, kis hőteljesítményű kazánokkal történő fűtése *nem engedélyezhető*.”

4. Rövid kitekintés

Mint említettem, mintegy 70 település helyi szabályozása szolgáltatathat alapanyagot kérdések felvetésére, amelyek közül ötöt vizsgáltam meg az AB-gyakorlatra figyelemmel. Ezek számát egy tucatnyira egészítve ki, további hét helyi szabályozást (elsődlegesen a hatályos távhőszolgáltatási rendeleteket, megfelelő rendelkezés hiánya esetén a helyi építési szabályzatot) tekintettem át. A kiválasztás során igyekeztem olyan megyékbe is eljutni, amelyek eddig nem voltak érintettek.

Szegeden [16/2003. (IV. 30.) kgy. rendelet], *Dombóváron* [62/2012. (XII. 2.) önkorm. rendelet] és *Siófokon* [39/2013. (XI. 15.) önkorm. rendelet] *nem akadtam releváns előírásra*, míg Békéscsabának a távhőszolgáltatási rendeletét sem sikerült megtalálni (jóllehet, több egyéb tárgyú rendelet is utal rá, hogy maga a szolgáltatás létezik). *Bonyhádé, Egeré, Debrecené és Sárbogárdé puha, a törvényi kereteken belül* maradó előírás. Bonyhád [az 1/2012. (I. 12.) önkorm. rendeletben] megnevezi a távhőfejlesztésre váró területet, illetve ezen felül – egyedülálló módon – egy a szolgáltatóra nézve korlátozó rendelkezést alkalmaz, mely szerint az csak környezetbarát, illetve megújuló energiát hasznosító szolgáltatásra való áttérés esetén szüntethet meg szolgáltatói hőközpontot. Eger rendelete [9/2001. (II. 09.) Kgy. rendelet] kijelöli azon területeit a városnak, amelyeken elsődlegesen távhővel biztosítandó az ellátás, amit maga az önkormányzat javaslatként (tehát kifejezetten nem kötelezettségként) értelmez. Debrecenben [a 4/2006. (II. 24. Kgy. rendeletben] megtaláljuk „a 200 méteres” szabályt (vizsgálni kell a csatlakozás lehetőségét a vezeték mellett), a kibocsátás-különbözeti díjat (mértéke 15 Ft/kg), a fejlesztésre kijelölt területeket, valamint egy a hatóságoknak címzett „nyomatékosítást” az előírások kötelező érvényesítését illetően. Sárbogárd [a 44/2015. X. 21.) önkorm. rendeletben] a kibocsátás-különbözeti díj lehetőségével él, a szokásosnál mérsékeltebb díjmértéket (12 Ft/kg) határozva meg. Végül *Mátészalkán* [28/2006. (XII. 01.) önkorm. rendelet] megtaláljuk a fejlesztendő területek megállapítását, a vezeték 200 méteres sávjára vonatkozó előzetes vizsgálati kötelezettséget új építéseknel, valamint – *az AB által megjelölt törvényi kereteken immár túl* – ugyanezen sávban a *helyi*

emisszióval nem járó energiarendszerek (távhő, villamos energia, megújuló energia, geotermikus energia) alkalmazásának *kötelezettségét*. Minderre egy a debrecenihez hasonló előírással erősít rá a jogszabály (mely szerint a követelményeket az építési engedélyezési eljárásokban érvényesíteniük kell a hatóságoknak).

5. Összegzés

A távhőszolgáltatással rendelkező önkormányzatok jelentős része a kevesebb légszennyező- illetve üvegházhatású gáz kibocsátásával járó hőtermelési illetve hőellátási módok terjedését ösztönzi. Ehhez nem csak a távhőszolgáltatás nyújtásával járulnak hozzá, hanem a kezükben lévő, közjogi természetű eszközöket is használják (gazdasági lehetőségeik jellemzően csekélyek). Több esetben a távhőszolgáltatásról szóló rendeletben, a helyi építési szabályzatban és a levegővédelmi rendeletben is találunk ide vágó előírásokat. Ezek a tárgykörök egymástól nem teljesen elválaszthatók (törvényességüket is tárgykörtől függetlenül vizsgálta az AB).

Korábbi döntései során az AB igen szűk mozgásteret hagyott ehhez, a törvényi és kormányrendeleti szabályokra való hivatkozással. A vizsgált esetek alapján két, egymáshoz kapcsolódó – az AB által bizonyos szempontból azonosnak tekintett – tárgykör nevesíthető helyi szinten: egy szűkebb tárgykört jelent a távhőszolgáltatás, míg egy tágabbat a helyi emisszióval nem járó fűtési módok köre.

Az ezeket illető mozgástér nem csak szűk, hanem egyre szűkebb, pl. amiatt, hogy a távhővel ellátott háztartások száma különböző okokból (ha lassan is, de) csökken, vagy hogy a megújuló energiák (illetve az azokat hasznosító, egyedi fűtési módok) mind műszaki, mind gazdasági értelemben egyre inkább elérhetővé válnak.

A törvényességi felügyelet körében az AB szerepét átvevő Kúria immár többéves ítélkezési gyakorlatában nem akadtam a problémakört érintő határozatra, ami arra utalhat, hogy a bírói szerv eljárásának kezdeményezésére jogosult *kormányhivatalok „türelmesebbek”* vagy esetleg törvényességi felhívásaik eredményesebbek a korábbiaknál. Az öt esettanulmány, illetve néhány további település rendeleteinek a bevonása azonban inkább az első változatot támasztja alá.²⁴ *A hatályos helyi előírások* ugyanis azt tükrözik, hogy *míg egyes önkormányzatok fejet hajtottak, mások (nyíltan vagy a szabályozási technika megváltoztatásával) tovább dacolnak*. Továbbra is *feltételeket szabnak a távhőről való leválásra vonatkozóan* (jóllehet kifejezett tiltással nem találkoztam), illetve új köntösben, de *megtartották a csekély vagy zéró (helyi) kibocsátással járó fűtési módokat*, így a távhővezetékhez való csatlakozást *erőteljesen ösztönző előírásaikat* is (csak a távhőszolgáltatás kizárólagosságára vonatkozó előírások tűntek el teljesen). Ezeket tekintem át az alábbi táblázatban.

Táblázat: Az öt településen alkalmazott előírástípusok a fűtési módok korlátozását illetően

tárgykör	előírások az AB-határozatok előtt	előírások az AB-határozatok után
csatlakozás a távhőszolgáltatásra	kötelező (kizárólagos jelleg, ahol van/lesz szolgáltatás)	
		szűkebb felhasználói körben kötelező

²⁴ Ennek oka persze nem annyira a klímabarát hozzáállás, mint inkább a szakmai kapacitás hiánya a hivatalokban. Vö. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, Új Magyar Közigazgatás 2016/1, 52.

	a lehetősége vizsgálandó (ahol van/lesz szolgáltatás)	a lehetősége vizsgálandó (ahol van/lesz szolgáltatás)
	a távhőszolgáltatás fejlesztésére területek kijelölése	a távhőszolgáltatás fejlesztésére területek kijelölése
leválás a távhőszolgáltatásról	nem engedélyezhető (tilos)	nem engedélyezhető (tilos)
		műszaki és környezetvédelmi feltételekhez kötött (pl. azonos kibocsátási szint és fűtési komfort)
		kibocsátás-különbözeti díjjal terhelt
helyi emisszióval nem járó fűtési módok (ide értve a távhőt is) alkalmazása	kötelező a teljes területen	
	egyes övezetekben kötelező (esetleg a lehető legcsekélyebb kibocsátással járó fűtési módokkal kiváltható)	egyes övezetekben kötelező (a választható megoldások taxációja, pl. távhő, megújuló vagy villamos energia)

A táblázatban az egyes előírástípusok közül az azonos tárgykörhöz tartozókat a korlátozás mértéke szerinti sorrendben szerepeltetem (egy-egy tárgykörön belül előrébb állnak a nagyobb mértékben korlátozó rendelkezések; ennek a törvényesség szempontjából különösebb jelentősége nincs). Szürkével jelöltem a törvényellenesnek tekintett előírásokat, míg jogszerű (vagy nem vitatott) előírás esetén a mező színe fehér. A táblázat így azt mutatja, hogy az AB döntései nyomán *a törvényellenes megoldások nem tűntek el teljesen, ugyanakkor némileg kevésbé korlátozóak és diverzifikálódtak.* (Megjegyzem, hogy a típusokat az AB döntései által érintett előírások, tehát az első öt település előírásai alapján vázoltam fel. A többi hét helyi szabályozás egyike sem tartalmaz olyan előírást, amelyik feltétlenül új típus meghatározását igényelte volna. Inkább az állapítható meg, hogy az első öt település szabályozása megfelelően reprezentálja a szabályozási megoldásokat.)

A magam részéről úgy vélem, hogy a klímavédelem, illetve levegővédelem többet érdemel annál a figyelemnél, amit jelenleg élvez. Az AB által kidolgozott szempontrendszer nem teljesen következetes, ráadásul pl. a megújuló energiák terén az eltelt alig pár év is olyan mértékű változásokat hozott, amelyek annak átgondolását indokolják. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az igazi megoldás nem a jogalkalmazásé. A klímavédelemmel kapcsolatban *célszerű lenne központi intézkedések révén – a jelenleginél erősebb jogosítványokkal – körvonalazni a települési önkormányzatok feladatait.* Ennek során modellként lehetne kezelni a német önkormányzatok által megvalósított szabályozást is, amelyre jellemző, hogy – törvényi felhatalmazással – egyes övezetekben meghatározott fűtési módokat írnak elő, illetve bizonyos tüzelőanyagok felhasználását korlátozzák, s ráadásul energiatechnológiai feltételeket is szabnak (pl. hogy a különféle napelemek közül milyen típusút kell telepíteni, hány évenként kell a szélkerekeket cserélni).²⁵

angol cím: Climate Protection vs. Legality in the Local Rules on District Heating

szervezői adatok: Dr. Fodor László egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu

²⁵ Fodor László: Klímavédelem az energijogban – szabályozási modellek Németországból. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2014, 195–199.

Lakcím: 4026 Debrecen, Bem tér 11/B, 2/1.
Telefon: 20/9564573

Tartalmi összefoglaló

Klíma- illetve levegővédelmi szempontból egyaránt jelentős kérdés az épületek energiaellátása, ezen belül is a fűtés. A fűtési módok szabályozása jelenleg a magyar jogrendszer szürke zónái közé tartozik. A központi és a helyi szabályozás viszonyára vonatkozóan az Alkotmánybíróság 5-7 évvel ezelőtt több határozatában is állást foglalt, kigyomlálva a helyi rendeletek törvényellenes megoldásait. Az akkori határozatok, illetve a most hatályos központi és helyi előírások áttekintése, illetve összevetése azonban azt mutatja, hogy míg egyes önkormányzatok elfogadták a döntéseket, mások továbbra is a törvényesség határain túlterjeszkedő vagy azokat feszegető megoldásokat alkalmaznak. Csak a legerőteljesebben korlátozó rendelkezések egyes típusai (pl. a távhőszolgáltatás kizárólagossága) tűntek el, ugyanakkor többféle és körmönfontabb előírás érvényesül e körben. A települések mozgástere túl szűk (és külső okokból egyre szűkebb), amit központilag – erősebb önkormányzati kompetenciák biztosításával, energiapolitikai intézkedésekkel – kellene tágítani. Emellett szól a szolgáltatásnyújtás biztonsága és a klíma- illetve levegővédelem szempontja.