

DEzero

2014/5.

Debrecen 2013. január 1. – 2014. december 31.

Környezetjogi munkacsoport



Bevezető

Ebben a lapszámban mindenekelőtt felvázoljuk azokat a kérdéseket, illetve területeket, amelyekkel az elmúlt időszakban a Környezetjogi munkacsoport foglalkozott, majd ezt követően kiemelünk néhány olyan következtetést, amely túlmutat a „környezeti energiajog” vagy az ún. „ökológiai fenntarthatóságot szolgáló energiajog keretein”, és hasznos lehet a jogi szabályozás

továbbfejlesztése során. Ezek csupán generális szintézisét adják a kutatás során megfogalmazott következtetéseinknek, ugyanis ebbe a néhány oldalba még tézisszerűen is lehetetlen lenne belefoglalni azok mind-egyikét. Eredményeinket azonban meg lehet ismerni a munkacsoportnak azon publikációiból, amelyek az elmúlt másfél év alatt e témakörben születtek.



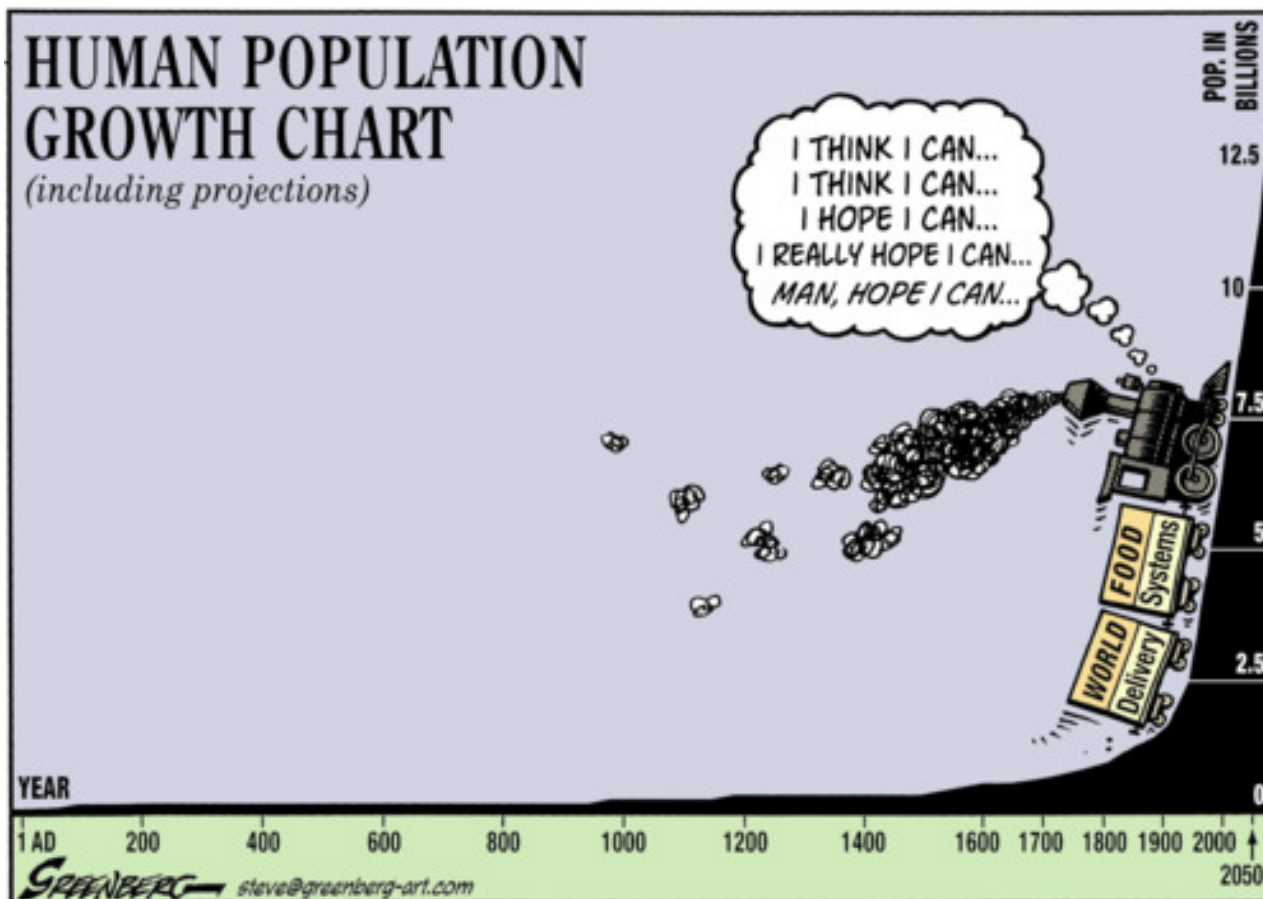
A kutatási téma lehatárolása

Munkánk háttérében az a feltételezés áll, hogy az emberiség a túllövés állapotában van. A túllövés kifejezést eredetileg Wackernagel és munkatársai alkalmazták, amikor kiszámolták az emberiség ökológiai lábnyomát, és összehasonlították bolygónk „eltartó képességével”. Arra a következtetésre jutottak, hogy az emberi forráshasználat már közel 20 százalékkal

meghaladja a Föld eltartó képességét. Ilyen körülmények között a jog egyik legfontosabb feladata, hogy segítsen az ökológiai korlátok mögé visszalépni. Ezt biztosítaná az ökológiai fenntarthatóság követelménye. A kutatásunk során először olyan általános kérdéseket vetettünk fel, mint az ökológiai fenntarthatóság követelményének megjelenése

azenergiajogban. Ennek eredményeként arra a következtetésre jutottunk, hogy ha a cél, hogy az energiaágazat ökológiai lábnyoma csökkenjen, két alapvető követelménynek kell érvényesülnie a jogi szabályozásban: az első követelmény az energiafelhasználás

abszolút csökkentése, a második pedig az energiaszerkezet átalakítása, amelynek keretében előnyben részesítik a környezetre kevesebb negatív hatást gyakorló technológiák alkalmazását (zöld energiaszerkezet).



Ezenfelül foglalkoztunk az energetikai szabályozás és a nemzetközi klímavédelmi politika kapcsolatával, illetve az Európai Unió (EU) energiapolitikai célkitűzéseinek szerepével a klímavédelem körében. Ezt azon speciális problémák, szabályozási részterületek és jogintézmények vizsgálata követte, amelyek környezet-, energia- illetve klímapolitikai (és persze műszaki, társadalmi, gazdasági) szempontból egyaránt komoly érdeklődésre tartanak számot, s vitán felül aktuálisak. E körben említendő, pl. (többnyire külön-külön uniós jogi aktusok útján is szabályozott területként) a megújuló energiák támogatása, a biomasszára vonatkozó fenntarthatósági követelmények, az

energiahatékonyság és - takarékoság, a közúti gépjárművek követelményei, a lakóházak, a szén-dioxid leválasztásának és geológiai tárolásának szabályai vagy a kibocsátási kvótákkal való kereskedelem rendszere. Egyes, nemzeti energiapolitikai preferenciákat is figyelembe véve néhány esetben nem csak az uniós jogot, hanem a tagállami különutakat is vizsgáltuk. Mérésként a fenntarthatóság és az uniós megfelelés mellett főként a környezetvédelem alkotmányjogi követelményeit alkalmaztuk. E körben említendő a Paksi Atomerőmű bővítése, illetve a németországi atomstop, amelyek törvényi szabályozása mögött – jóllehet, egymással szöges ellentétben álló megoldásokról

van szó – részben azonos klíma- és energiapolitikai szempontok állnak. A német „különutas energiapolitikához” szorosan hozzátartozik a megújuló energiaforrások arányának radikális növelése – az erre irányuló szabályozást is bemutattuk és értékeltük. Éppen a német „energiafordulat” az a téma, amelyikkel kapcsolatban felmerült, de valamennyi résztémára, illetve tanulmányaink egészére igaz, hogy kifejezetten jogi, jogtudományi elemzésekről van szó, amelyek – még, ha szűk körben figyelembe is vesszünk közgazdaság-tudományi, illetve társadalomtudományi szempontokat is – nem kívánnak választ adni minden kérdésre, amely egy-egy értékválasztás, megoldás, jogintézmény hazai alkalmazhatósága kapcsán felmerülhet.

Részben a témakör nehézségéből (sokrétű, interdiszciplináris jellegéből), részben a szabályozás dinamikus fejlődéséből következően, a sajátos szempontokat érvényesítő és sajátos módszerekkel elvégzett kutatásaink túlnyomó része hiánypótlónak tekinthető. Annak ellenére így van ez, hogy maga a kutatási téma már eleve szűkítés eredménye, amennyiben az energiajognak és a környezetjognak a közös metszetét takarja, vagyis, noha mindkét szakterületnek vannak még releváns területei (mint, pl. az energiapiaci liberalizáció vagy az intelligens hálózatok szabályozásának hatása a megújuló energiák terjedésére, illetve másik

oldalról az energetikai létesítmények környezeti hatásvizsgálaton alapuló engedélyezése, vagy az új, ipari kibocsátási irányelvnek az energiatermelést is érintő elvárásai), azonban azok vizsgálatától eltekintettünk. A kutatás során több kitérőt is tettünk (pl. foglalkoztunk a vízgazdálkodás-vízvédelem alkotmányos kérdéseivel, amihez az apropót az új alaptörvény adta, és ami a víz energetikai hasznosítása miatt kapcsolódik témánkhoz). Jövőkutatást (ámbar a tanulmányunk címében is szereplő fenntarthatóság követelményének a maradéktalan érvényesülésére várunk kell még) nem végeztünk, legfeljebb a hatályos szabályozás kritikája alapján fogalmaztunk meg de lege ferenda javaslatokat.

Bizonyos kérdéseket csak további kutatások során lesz majd módunk részletesen is megvizsgálni; ilyenek, pl. a megújulóknak térnyeréséhez szükséges energiatárolás és hálózatfejlesztés (területrendezési, építési jogi, környezetjogi) követelményei, az intelligens mérés emberi jogi vetületei (információs önrendelkezési jog, emberi méltóság, tulajdonjog), a megújulóknak támogatása és egyes természetvédelmi követelmények kollíziója (pl. energiatermelés Natura 2000 területeken), a települési önkormányzatok klíma- illetve energiapolitikai mozgástere (rendeletalkotás, közszolgáltatások szervezése, településrendezés).

Környezeti energiajog - általános eredmények



Célunk – mint már a Bevezetőben említettük – itt nem az, hogy minden részletre kiterjedő, tézisszerű összefoglalását nyújtsuk kutatásainknak. Ehelyett inkább néhány olyan tanulságot emelünk ki, amely túlmutat a „környezeti energiajog” keretein, és hasznos lehet a jogi szabályozás továbbfejlesztése során.

Noha az EU számos jogi aktussal szabályozza az energiapolitika követelményeit, a tagállamoknak meglehetősen széles a mozgástere, ami mind az energiahordozók közötti választásban, mind a különböző szabályozási modellek kialakításában, mind az áthidaló megoldások (pl. CCS) alkalmazásáról szóló döntés szabadságában megmutatkozik. A tagállami döntéshozóknak a jó (hatékony, átlátható, a szakmai szempontokat érvényesítő, demokratikus keretek között megalkotott, stb.) szabályozásért való felelősége tehát az unió jogharmonizáció ellenére is megmarad.

Az energia- illetve klímapolitika terén máris egy meglehetősen komplex és nehezen kezelhető szabályanyag jött létre, amelynek működését, hatékonyságát

ún. negatív visszahatások is hátráltatják. Ilyen körülmények között különösen nagy jelentősége van a szabályozás elméleti (többek közt közgazdaságtani) megalapozottságának, dogmatikailag letisztult fogalmi rendszerének, egységes elvi követelményszintjének. E tekintetben azonban ma még számos hiányosság állapítható meg.

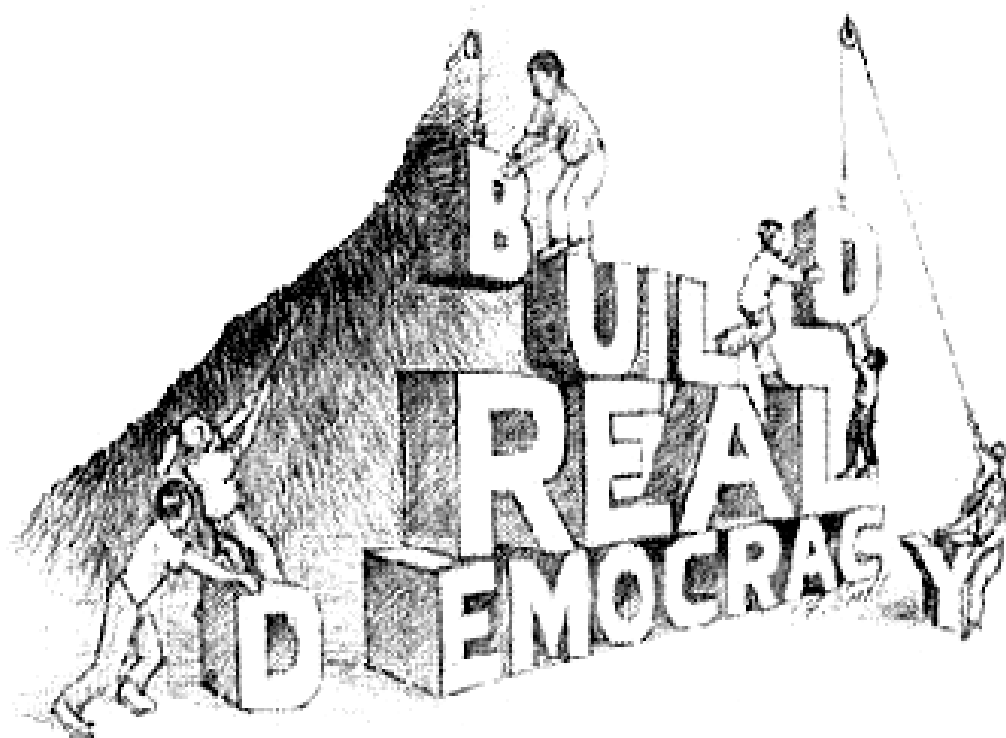
A jogalkotók számára az egyik legnagyobb kihívást talán a környezeti (belső) konfliktusok feloldása jelenti. A fenntarthatóság olyan mérce, amelyik egyszerre ad tartalmi és eljárási fogódzókat a döntések meghozatalához, ugyanakkor általában nem jelöli ki az egyetlen helyes utat. Üdvözlendő, de csupán részleges eredményre vezető törekvés e vonatkozásban az ún. fenntarthatósági kritériumok megállapítása a megújuló energiahordozók támogatása körében.

A szakterület szabályozását gazdasági illetve lobbyérdekek hatják át. Ez látszik a célokon, a szabályozás (gyakran rugalmas) módszerein, de a döntéshozatali eljárások intézményrendszerén is. Álláspontunk szerint a környezetvédelem súlyát

– különösen hazánkban – erősíteni kellene, más szóval a környezeti érdekeknek az energiaszektor szabályozásába történő integrációja még közel sem teljes.

A környezeti szempontok érvényesítésének egyik terepe az ún. környezeti demokrácia elveinek az érvényesítése, vagyis a kapcsolódó döntések meghozatalában való, széleskörű társadalmi részvétel, információs jogok biztosítása, a döntések nyomon követhetőségének biztosítása. Az energiaszektorban mindennek különleges jelentősége van, illetve lenne, amit a magyar döntéshozók még nem ismernek fel (vagy talán inkább csak nem ismernek el). Különösen a hálózatos energiaszolgáltatások esetén, de valamennyi kapcsolódó közszolgáltatásnál nyilvánvaló, pl. a centralizált és a decentralizált termelési-ellátási rendszerek közötti különbség, nem csak a rendszerstabilitás, hanem a társadalmi struktúra

terén is, amennyiben a decentralizált rendszerhez az önkormányzatiság elvét jobban érvényesíthető, polgárok közeli hatalmi berendezkedés illeszkedik inkább, míg a nagy erőműveken alapuló rendszerek szükségszerűen rugalmatlanok és központi irányítást igényelnek. Emellett feltétlenül ki kell emelni, hogy mind az EU, mind a nyugat-európai tagállamok felismerték már, hogy energiapolitikai fordulatot végrehajtani csakis a lakosság, a fogyasztók széleskörű bevonásával lehet. A klíma-energiaügyi célkitűzések megvalósításának a kulcsa valójában nem a központi államapparátus, hanem az emberek kezében van. Ehhez egyfelől a már említett döntéshozatali intézmények, másfelől a fogyasztói tudatosságot növelő tájékoztatások és a közintézmények példamutatása is szükséges. Hazánkban e téren is komolyak a deficitiek.





A projekt ideje alatt megjelent, legfontosabb publikációk

- BÁNYAI O.: A folyékony és szilárd biomassza fenntarthatósági kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon. *Jog – Állam – Politika* 2013/02, 45-63.
- BÁNYAI O.: A háztartási energiafelhasználás csökkentésére irányuló magyar szabályozás. *Magyar Jog* 2013/5. 305-311.
- BÁNYAI O.: A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv. *Európai Jog* 2013/6. 23-33.
- BÁNYAI O.: Az energiafelhasználás csökkentése és a megújuló energiaforrások előtérbe kerülése a nemzetközi jogban. *Jogtudományi Közlöny* 2013/9. 436-444.
- BÁNYAI O.: Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából, PhD-értekezés, Debrecen, 2013. BÁNYAI O.: Egy fenékkal két nyeregben? – Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékosági szabályozása. *Pro Futuro*, 2012/1.
- BÁNYAI O.: Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés - jogi nézőpontból. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3.
- BÁNYAI O.: The European Union regulation concerning the energy consumption of buildings – an ecological point of view, *International Review of Applied Sciences and Engineering*, (2013) Volume 4. Number 2. 111-116.
- FODOR L. – PEINE, F-J.: A kibocsátási egységek kereskedelme: Európa-jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2013 (14) 3–52.
- FODOR L.: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban, *Közjogi Szemle* 2013/2, 68-76.
- FODOR L.: Hiányzó rendszerváltás – néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle* 2013/2, 23-42.
- Fodor L. A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4, 93-114.
- FODOR L.: A CO₂ leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz A., Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 51–61.
- FODOR L.: A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXXI., Miskolc University Press, Miskolc, 2013, 329-345.
- FODOR L.: A németországi energiafordulatról, *Pro Futuro* 2013/2, 111-119.
- FODOR L.: A Kát. német modellje, in: Szabó Valéria, Fazekas István, *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás III.*, 2014, MTA-DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, Debrecen, 245-251.



A munkacsoport tagjai:

Dr. Fodor László egyetemi tanár

Dr. Bányai Orsolya egyetemi adjunktus

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszachenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.