

Sütő Tímea
Nemzetközi Jogi Tanszék
Témavezető: Kende Tamás PhD, adjunktus

Az európai uniós energiapolitika és energiaszabályozás (Fordulópontok)

2015. február 25-én megjelent az Európai Bizottság (Bizottság) energiaunióra vonatkozó közleménye, amely a „*stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előrettekintő éghajlat-politika keretstratégiája*” címet viseli. A közlemény első mondataiban rögzíti, hogy strukturális átalakításra van szükség Európa energiarendszerében a biztonságos, fenntartható versenyképes és megfizethető energia érdekében. Az Európai Unió éghajlat- és energiapolitikáért felelős biztosa, Miguel Arias Cañate úgy nyilatkozott, hogy ezzel a keretstratégiával komoly problémákat oldanak meg¹.

Milyen út vezetett a keretstratégiára vonatkozó javaslat megalkotásához? Milyen problémákat és hogyan tervez megoldani ezzel a Bizottság? A dolgozat a fenti kérdések mentén egyrészt bemutatja az Európai Unió energetikai jogi szabályozása fejlődésének sarokpontjait, mint az energiaunió koncepciójához vezető utat, másrészt magáról az új keretstratégiát tartalmazó bizottsági közleményről lesz szó. A dolgozat elsősorban a tagállami villamosenergia- és földgázpiacok szerkezetét, a liberalizáció folyamatát és az egységes belső energiapiacot befolyásoló eseményeket és jogalkotási folyamatokat emeli ki.

I. Az Európai Unió energiapolitikájának történései

1. A kezdetek

Habár az Európai Közösségek kezdetektől kötődik az energetikához – a három alapító szerződés közül kettő az energetikai területhez kapcsolódik

¹ Európai Bizottság (Sajtóközlemény): Energiaunió: biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energia valamennyi európai számára: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_hu.htm 2015.05.12.

– az energiapolitikának a közösségi politikák közé emelésére hosszú ideig nem került sor.²

Az 1970-es évekre a szénfogyasztás jelentősége csökkent, az elsődleges energiahordozó szerepét a kőolaj vette át, később megjelent a földgáz. Ezzel egyidejűleg az Európai Közösségek tagállamai energiaellátása – jelentős hazai kőolajkészletek hiányában – importfüggővé vált, és az 1973-as kőolajválság érzékenyen érintette a tagállamokat. Az Európai Közösségek felismerte az energiapolitikai kérdések magasabb, tagállami szintet meghaladó rendezésének fontosságát. A Bizottság 1974-ben kidolgozta az első közös energiastratégiát. Ez volt az első olyan dokumentum, amely átfogó közösségi energiapolitikai célokat tartalmazott³. Később ezen a bizottsági dokumentumon alapult a „Közösség új energiapolitikai Stratégiájáról” szóló tanácsi határozat⁴, amely annak kiváltó okára tekintettel azonban kizárólag az olajimport-függőség csökkentésére, valamint az energiafelhasználás racionalizálásának szükségességére tért ki. A dokumentum előtérbe helyezte a szénkitermelés stabilizálását, a nukleáris energia szerepének növelését és a kutatás-fejlesztést. A tanácsi határozat szintén felvetette az egységes külső energiapolitika igényét.⁵

A második, 1979. évi kőolajválság tovább növelte a közösségi energiapolitika szükségességének igényét.⁶ A válságot követően az északi-tengeri olajmezők feltárása révén csökkent az Európai Közösségek kőolajimport-függősége, így ezzel párhuzamosan a korábban fellendülő atomenergetika szerepe is csökkent: nyilvánvalóvá váltak a beruházások politikai és gazdasági akadályai. A Bizottság az 1974. évi energiastratégia felülvizsgálatát követően kiadta az „Európai Közösségek Energiaprogramja” című⁷, valamint a „Közösségi energiastratégia

² A két alapszerződés közül az egyik az Alapszerződés az Európai Szén- és Acélközösségről (1952), amelynek célja az egységes szén- és acélpiac megteremtése volt az akkoriban még jelentős széntermelés szabályozása révén. A másik alapszerződés a biztonságpolitikai megfontolásokon alapuló, az Európai Atomenergia Közösségről szóló alapszerződés (EURATOM, 1957). Ez utóbbi célja az EURATOM létrehozásával az atomenergia békés célú közösségi felhasználását biztosító közösségi hatáskör megteremtése volt.

³ Communication from the Commission of 5 June 1974, „Towards a new energy policy strategy for the Community” COM(74) 550final/2

⁴ Council Resolution of 17 September 1974 concerning a new energy policy strategy for the Community Official Journal C 153, 09/07/1975

⁵ Ebben az 1973-as olajválsággal kapcsolatos eltérő tagállami álláspontok és az egységes közösségi szintű fellépés hiánya is szerepet játszhattak. Bővebben lásd PÁLFINÉ SIPÓCZ Rita: Az EU külső energiafüggősége mint kohéziós erő. Tanulmány, 2010. 16.

⁶ Az olajválság hívta létre az OECD szakosított szervét, a Nemzetközi Energia Ügynökséget (IEA) is 1974-ben, amelynek fő célja a kőolaj-importáló országok érdekeinek biztosítása, a kőolaj-importáló és -exportáló államok közötti együttműködés elősegítése volt.

⁷ The energy programme of the European Communities. COM (79) 527 final, 4 October 1979.

kimunkálásáról” szülő közleményét⁸, amelyben öt területen foglalmaztak meg javaslatokat. Ez az öt terület a beruházások, az energiaárak és adók, a piaci zavarok kiküszöbölése, a kutatás-fejlesztési közös politika, valamint az energia-külkapcsolatok voltak.

Az 1985-ben megjelent bizottsági Fehér Könyv alapján 1986-ban az energiaügyi miniszterek átfogó energiapolitikai célkitűzéseket határoztak el.⁹ A deklarált tízéves energiapolitikai célkitűzések között szerepelt többek között az energiaellátás biztonsága, a költséghatékonyság és az energiaszektor fokozottabb integrációja. Az olajárak csökkenő tendenciát mutattak, az energiaellátás bőséges volt. Az atomenergia beruházások ösztönzése ismét háttérbe szorult. A célkitűzések közül – a jelen dolgozat szempontjából – a legjelentősebb az egységes belső energiapiac kialakítása volt. Az 1988-as európai bizottsági munkaanyag¹⁰ azonosította az energiapiacokon fennálló korlátokat, és egyértelműen megfogalmazta azok 1992-ig történő leépítésének igényét.

Láthatjuk tehát, hogy 1988-ig az európai energiapolitika elsősorban iránymutatásokon, tagállami kompromisszumokon alapult. A tagállamok energiapolitikájának eredményessége azonban egyúttal az Európai Közösségek sikerét is jelentette. A fő megoldandó kérdések az energiaellátás és energiafüggőség¹¹ körül mozogtak. Az energiaszektor liberalizációjának, a monopol piacszerkezet felbontásának és a szektor vállalatainak állami tulajdonból történő felszabadításának gondolata csak az 1980-as években jelent meg. A belső egységes piaci program, az 1987-es Egységes Európai Okmány további lökést adott e céloknak. Megteremtődhetett annak lehetősége, hogy a belső piaci és versenyszabályok alkalmazását a tagállami energiaszektorokra is kiterjesszék az állami támogatások, a(z állami) monopóliumok vagy az árképzés területén. Az Európai Közösség így részben a közös piaci szabályok kialakítását szorgalmazta, míg másfelől – az energiabiztonság, a külkapcsolatok – megmaradtak a tagállami politikák között. Ez utóbbi kérdéskörök közösségi szintre emelése a tagállamok ellenállásába

⁸ The Development of an Energy Strategy for the Community. Communication from the Commission to the Council. Mandate of 30 May 1980. COM (81) 540 final, 2 October 1981.

⁹ Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States OJ C 241

¹⁰ The internal energy market. Commission working document. COM (88) 238 final, 2 May 1988.

¹¹ Az Európai Unió energiafüggősége megkerülhetetlen kérdés. Az Európai Unió 28 tagállamának teljes energiafüggősége 2013-ban 53,2% volt. Az Eurostat adatai szerint 2013-ban az Európai Unió összes földgázigénye 34,7%-át, kőolajigénye 12,6%-át fedezte hazai forrásokból. Kizárólag Dánia és Hollandia biztosította saját termeléséből a földgázfogyasztását. Az egyedüli nettó kőolajexportáló tagállam Dánia volt, a legalacsonyabb mértékű kőolajimport-függő tagállam pedig az Egyesült Királyság. Európa földgázimport- és kőolajfüggősége egyértelmű, és nagymértékben befolyásolja az energiapolitikai kérdéseket. 2015.05.11.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdcc310&language=en>

ütközött.¹² Így az Európai Közösség leginkább a szabványok egységesítésében tudott eredményeket elérni.¹³

2. Az 1990-es évek

A közösségi szintű energiapolitika fejlődésének következő állomását az 1991-ben Hágában létrehozott Energia Charta jelentette. Az Energia Charta célja a volt szocialista országok közötti energiaügyi kapcsolatok intézményi integrálása és fejlesztése, valamint az energiaszektornal összefüggő piacgazdaság kiépítésének elősegítése volt. A célokban a Szovjetunió felbomlásával megváltozott geopolitikai helyzet, valamint a globalizációs hatásokkal jelentkező nemzetközi együttműködés szükségessége egyaránt tükröződött. Az Energia Charta jelenleg is élő megállapodás, 2014-ben 53 aláírója volt, amelyek közül négyen a mai napig nem ratifikálták a szerződést. Ezen államok között található az Európai Unió fő szénhidrogén-exportőre, Oroszország is. A megállapodás jelentősége napjainkban a volt szovjet tagköztársaságokkal való energetikai kapcsolatban rejlik, valamint az Energia Charta célkitűzései között szerepel többek között az energiahatékonyság növelése is.¹⁴

Az 1995-ben kiadott Fehér Könyvben¹⁵ a Bizottság megfogalmazta a közösségi energiapolitika hármas célját. Ez a három – egyenrangúnak tekinthető – célkitűzés a versenyképesség, az ellátás biztonsága és a fenntarthatóság volt. A célok a mai napig minden energetikai intézkedés alapját képezik, így többek között e célok köszönnek vissza az energiaunióra vonatkozó bizottsági közleményben is. A versenyképesség az energiapiacok fokozatos integrálódását, valamint a liberalizációs jogalkotási folyamatokat igényelte. A versenyképesség növelésének követelményével egyidejűleg rögzítették az energetikai közszolgáltatások megfelelő szinten tartásának kötelezettségét is.¹⁶ Az ellátásbiztonság keretében elsősorban az Európai Közösségek energiafüggőségének kezelése és a forrásdiverzifikáció követelménye állt. A fenntarthatóság követelménye kibontva a környezet védelmét – az ésszerű

¹² PÁLFINÉ SIPŐCZ: i.m. 19.

¹³ HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. HGV-ORAC Kiadó, Budapest, 2011. 424.

¹⁴ <http://www.encharter.org/index.php?id=7> 2015.05.12.

¹⁵ White Paper: An Energy Policy for the European Union. COM (95) 682 final, 13 December 1995. Erről a Tanács 1996 júliusában hozott határozatot. /Council Resolution of 8 July 1996 on the White Paper 'An energy policy for the European Union' Official Journal C 224/

¹⁶ http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/energy_white_paper_com_95_682.pdf 2015. 05.12.

energiafelhasználást, a szennyezés kibocsátási (így CO₂) korlátozásokat és a megújuló energiaforrások felhasználását – foglalja magában.

1996-1998 között megszületett az energiapiacokkal kapcsolatos első energiacsomag, amely a nemzeti eltérésekre tekintettel rugalmas szabályozási keretet vezetett be. Egyik kulcseleme a villamosenergia- és földgázpiacok fokozatos piacnyitásának előírása volt.

3. A 2000-es évek

Az első energiacsomag tapasztalatai alapján született meg a második energiacsomag 2003-ban. Még a második energiacsomagot megelőzően azonban, a 2002-ben megtartott barcelonai csúcs egyik kiemelt eredménye volt a villamos- és a földgázszektorok liberalizálása melletti további elköteleződés, amelyet a 2003-as második energiacsomag is tükrözött.

Az energiacsomagok mellett az egységes piac kialakítása irányába mutattak a transzeurópai energiahálózatok kiépítése,¹⁷ a villamosenergia- és földgázárak transzparenciájával kapcsolatos európai uniós jogi aktusok és a tranzitirányelvek is. A transzparencia irányelv¹⁸ célja az ipari fogyasztók kereskedőválasztásának elősegítése és hátrányos megkülönböztetésük megakadályozása volt. Az irányelv rendelkezései értelmében az ipari méretű fogyasztókat ellátó kereskedők évente két alkalommal adatszolgáltatásra voltak kötelesek a Közösségi Statisztikai Hivatalnak.¹⁹ A tranzit irányelvek²⁰ célja a nagyfeszültségű/nagynyomású vezetékek közötti szállítás elősegítése volt a diszkriminációmentes, méltányos feltételek melletti tárgyalásos hozzáférés biztosításával.

Mindezekén túl nem állt meg az európai uniós energiapolitika nemzetközi együttműködési kereteinek további fejlődése sem. 2005 novemberében az Európai Unió és 8 délkelet-európai állam²¹ aláírta az

¹⁷ A transzeurópai hálózatok program (TEN) a közlekedés, távközlés, az oktatás és az energiaellátás területeit érinti.

¹⁸ Az ipari végfelhasználók által fizetendő gáz- és villamosenergia-árak átláthatóságának javítását célzó közösségi eljárásról szóló 1990. június 29-i, 90/377/EGK európai tanácsi irányelv. Hatályos: az ipari végfelhasználók által fizetendő gáz- és villamosenergia-árak átláthatóságának javítását célzó közösségi eljárásról szóló 2008. október 22-i, 2008/92/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

¹⁹ Az adatszolgáltatás tartalmazta az árrendszerrel, az árképzéssel és a fogyasztói kategóriánkénti fogyasztással kapcsolatos adatokat.

²⁰ Az átviteli hálózatokon keresztül történő villamosenergia-tranzitról szóló 1990. október 29-i, 90/547/EGK európai tanácsi irányelv és a szállítóvezeték-rendszereken keresztül történő földgáztranzitról szóló 1991. május 31-i, 91/296/EGK európai tanácsi irányelv

²¹ Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Montenegró, Szerbia és az Egyesült Nemzetek Koszovói Ideiglenes Igazgatási Missziója.

Energiaközösséget létrehozó szerződést. A szerződés célja, hogy megteremtse a szerződő felek között az integrált villamosenergia- és földgázpiac létrehozásának jogi kereteit. Ennek érdekében a következő célokat határozták meg: stabil jogi és piaci, beruházásoknak kedvező keretrendszer létrehozása, amely lehetővé teszi a megbízható és folyamatos energiaellátást; egységes szabályozási tér megteremtése a villamosenergia- és földgáz-kereskedelem területén; az ellátás biztonságának növelése és megfelelő kapcsolatok kialakítása a szomszédos országokkal; a környezetvédelmi helyzet javítása és a megújuló energiák fejlesztése; valamint a hálózati energia piacon folyó verseny fokozása. Ezzel a szerződéssel az Európai Unió kiterjesztette a balkáni térségre az energiaügyi *acquis communautaire*-t.

Az Európai Tanács a 2005. őszi Hampton Court-ban tartott ülésén felkérte a Bizottságot az aktuális energiaügyi kérdések megvizsgálására, és olyan energiapolitikai koncepció kidolgozására, amely hatékony és effektív európai uniós energiapolitika alapját képezheti. A felkérés alapján 2006 márciusában elkészült a Bizottság Zöld Könyve²², amely megerősítette, hogy az energiapolitikának három fő stratégiai kérdést kell szem előtt tartania. Ezek a kérdések megegyeztek a korábbi hármas célkitűzéssel: a fenntarthatóság, a versenyképesség és az ellátás biztonsága. A versenyképességgel kapcsolatos célkitűzés szerint az energiapiacok megnyitásának a fogyasztók és a társadalom hasznára kell válnia, a megfelelő szintű beruházásoknak meg kell valósulniuk, a technikai innovációt támogatni kell, az energiahatékonyságnak növekednie kell, és az emelkedő globális energiaárak hatását mérsékelni kell. Mindezek biztosítására a Zöld Könyv hat fő cselekvési területet jelölt ki, amelyek közül az egyik a belső villamosenergia- és földgázpiac kiterjesztése, azaz a hatékony liberalizáció volt. Megemlítendőek a további cselekvési területek is, amelyek az ellátásbiztonság és a tagállami szolidaritás; a fenntarthatóbb, hatékonyabb és diverzifikáltabb energiaszerkezet; a globális felmelegedéssel kapcsolatos kihívások; energiatechnológiai stratégia terv kidolgozása, valamint a közös energiaügyi külpolitika volt.

A Bizottság 2005 júniusában indított ágazati vizsgálata a földgáz- és a villamosenergia-piacokon kialakult verseny helyzetéről 2007 januárjában zárult le. A zárójelentés egy átfogó – új energiapolitikai irányokat felvázoló – intézkedéscsomag-javaslattal együtt jelent meg²³. A Bizottság

²² Zöld Könyv: Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért. COM (2006) 105.

²³ EUROPEAN COMMISSION: Energy and environment. Sector Inquiry. <http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/inquiry/> 2013.02.16.

2007. januári „Európai energiapolitika” című közleménye hangsúlyozta a belső energiapiacok létrehozásának fontosságát. Mindezekkel egyidőben a Bizottság hatásvizsgálatot²⁴ folytatott a belső földgáz- és villamosenergia-piac megteremtésével kapcsolatos cselekvési tervek értékeléséről.

Az Európai Tanács 2007. márciusi ülése a 2007-2009 közötti időszakra új energiapolitikai cselekvési tervet fogadott el, amely már a valódi új közösségi energiapolitika kezdetének is tekinthető.²⁵ Az integrált éghajlatváltozási és energiapolitikai cselekvési terv öt területen fogalmazott meg konkrét intézkedéseket: a villamos energia és a földgáz belső piaca, az ellátásbiztonság, az energia-külpolitika, az energiahatékonyság és az energetikai technológiák. A belső energiapiacra a legfontosabb feladatként a szétválasztást nevezték meg a verseny ösztönzése érdekében. A szállítási és a termelési tevékenységek hálózati szolgáltatásokról történő leválasztása fokozhatja a versenyt, növelheti annak hatékonyságát. Ennek egyik legjobb módja a tulajdonosi szétválasztás lehet. Mindezek mellett fontos cél volt a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének erősítése, új erőművek létesítése és energiahálózatokba való bekapcsolása, valamint a fogyasztóvédelem kiemelt kezelése²⁶.

2007 novemberében a Bizottság közleményben foglalta össze az energiapolitikai kihívásokkal kapcsolatos álláspontját. A fenntarthatóság, az energiaellátás és a versenyképesség hármasa mellett további célként rögzítették az éghajlatváltozás leküzdését, az energiaimport-függőség csökkentését a szénhidrogének tekintetében, valamint a munkahelyteremtést és a gazdasági növekedést. A cselekvési terv mindezekre figyelemmel 9 fő területet²⁷ határozott meg, így többek között a belső energiapiac és az egységes európai földgáz- és villamosenergia-hálózat kialakítását.

Mindezen munkákat 2009-ben a harmadik liberalizációs csomag követte, amely az energiapiacok strukturális hiányosságainak kezelését tűzte ki célul.

²⁴ EUROPÁI BIZOTTSÁG: Versenypolitika: A Bizottság energiaágazati vizsgálata igazolta a súlyos versenyproblémák meglétét. Sajtóközlemény IP/07/26, 2007.

²⁵ HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Hetedik, átdolgozott kiadás. Budapest: HGV-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 442.

²⁶ Ez az ülés tekinthető fordulópontként az európai uniós klímapolitika területén is. Az Európai Tanács egyértelműen elkötelezte magát a klímapolitika iránt és az ún. 20-20-20 célok mellett.

²⁷ A cselekvési tervben rögzített további fő területek a következők voltak: a tagállamok közötti szolidaritás, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése, az energiahasználat 2020-ra történő 20%-os csökkentése, a megújuló energiaforrások arányának 20%-os növelése, az európai stratégiai energiatechnológiai terv, alacsony CO₂ kibocsátású energiatermelés fosszilis tüzelőanyagokból, az atomenergiával kapcsolatos szabályozás fejlesztése, a nemzetközi energiapolitika kialakítása.

4. A Lisszaboni Szerződés és az energiapolitika

A Római Szerződés nem tartalmazott önálló fejezetet az energiapolitikáról, sőt a későbbi szerződések sem foglalkoztak külön fejezetben e kérdéskörrel. Önálló szakpolitikaként a Lisszaboni Szerződéssel jelent meg az energiapolitika, amelynek alapján az energiaügyek tekintetében az Európai Unió napjainkban immár megosztott hatáskörrel rendelkezik.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) XXI. fejezet 194. cikke²⁸ hangsúlyozza a belső piac létrehozásának fontosságát, a környezet megőrzésének és javításának szükségességét, valamint a tagállamok közötti szolidaritást. Mindezek szellemében meghatározza a közösségi energiapolitika céljait: az energiapiac működésének biztosítását²⁹, az energiaellátás biztonságának garantálását, az energiahatékonyságot és energiatakarékosságot, az új és megújuló energiaforrások alkalmazásának elősegítését, valamint az energiahálózatok összekapcsolását.

Mindezzel a közösségi szintű energiapolitika új fejezethez érkezett. A korábban elméletileg kizárólagos tagállami hatáskörben lévő energetikai területen az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően – jogi aktusokat hozhat.³⁰ A tagállami érdekek védelme szempontjából fontos, hogy az EUMSZ 194. cikke az Európai Unió jogalkotási kereteinek határait is rögzíti. Kimondja, hogy az Európai Unió jogalkotása nem érintheti a tagállamok azon jogát, hogy maguk határozzák meg az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételeket, valamint a saját energiamixüket, azaz az energiaforrások közötti választásukat és energiaellátásuk általános szerkezetét³¹. A megosztott hatáskör egyúttal a szubszidiaritás elvének alkalmazását is jelenti, tehát az Európai Unió csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tagállamoknál hatékonyabban tud fellépni.

Az EUMSZ 194. cikkén kívül – a korábban alkalmazott jogalapokkal összhangban – releváns cikkek még az ellátás biztonságára vonatkozó EUMSZ 122. cikke, az energiahálózatokra vonatkozóan az EUMSZ 170–

²⁸ Érdekes, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés XXI. fejezete kizárólag ezt az egy cikket tartalmazza.

²⁹ A Lisszaboni Szerződés által előírt, az energiaellátás biztosításával kapcsolatos szolidaritási kötelezettség egyértelmű válasz volt az azt megelőző években tapasztalt orosz-ukrán gázvítákra.

³⁰ Adózási kérdésekben a jogi aktusokat az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva a Tanács állapítja meg.

³¹ Ez utóbbi rendelkezés alól azonban az EUMSZ 192. cikkében meghatározottak szerint van kivétel. Az Európai Unió környezetvédelmi okokból egyhangú határozattal beavatkozhat a tagállamok különböző energiaforrások közötti választásába. E körbe esik például az atomenergia alkalmazásának kérdése.

172. cikkei, az atomenergiára vonatkozóan az Euratom Szerződés, a belső energiapiacra vonatkozóan az EUMSZ 114. cikke, valamint a külső energiapolitika kérdésében az EUMSZ 216–218. cikkei.

5. Újabb fejlemények az energiapolitikában

A 2010-et követő évek energiapolitikájában az infrastruktúra-beruházásokat is érintő gazdasági recesszió, valamint az Európai Unió energiafüggőségének egyre aggasztóbb helyzete, illetve annak egyre inkább megmutató jellege miatt mindinkább hangsúlyosabb szerephez jutott az energiainfrastruktúrák kérdése. A lisszaboni stratégiát követően 2010 júniusában elfogadott Európa 2020 stratégia³² a tagállamok versenyképességének fokozására és ezáltal a világgazdasági válság okozta recesszió leküzdésére irányult. A stratégia fókuszában ennek megfelelően a fenntartható növekedés elérése volt az erőforrás-hatékonyabb, fenntarthatóbb és versenyképesebb gazdaság előmozdítása révén. A stratégia a versenyképesebb gazdaság körében kiemelt figyelmet fordított az energiainfrastruktúrára és korszerűsítési igényére. Az *„Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően – Az integrált európai energiahálózat programterve”*³³ című bizottsági közlemény szintén megerősíti az energiahálózatok fejlesztésének szükségességét. Hiszen a megfelelő szintű és minőségű energetikai infrastruktúra nélkülözhetetlen a belső energiapiac kialakításához. A piacok megnyitása mellett a folyamat elengedhetetlen része azok fizikai összekapcsolása is.

Mindezeket követte – ami az esemény magyar vonatkozása miatt is kiemelendő – a 2011. februári európai tanácsi ülés. A magyar elnökség ideje alatt ezen az európai tanácsi ülésen került sor első alkalommal európai uniós energiacsúcsra, ahol az állam- és kormányfők többek között arról is döntöttek, hogy az integrált belső piacot 2014-ig kell megvalósítani, míg az energiaszigeteket 2015-ig kell felszámolni az Európai Unióban. A megvalósítás a 2009-ben elfogadott harmadik energiacsomag két irányelve mentén történik, amelyek fő célja a verseny erősítése és a fogyasztók hatékonyabb kiszolgálása.

A tanácsi következtetések szerint a tagállamok energiabiztonságának biztosítása érdekében szükséges az energiainfrastruktúra korszerűsítése és a tagállami energetikai hálózatok összekapcsolása. Újból deklarálták, hogy a biztonságos, fenntartható és megfizethető energia növeli az

³² Európa 2020 stratégia – COM(2010) 2020, amelyet az Európai Tanács 2010 júniusában fogadott el.

³³ COM(2010)0677 végl.

Európai Unió versenyképességét. Az energetika és az innováció kulcsfontosságú a jövőbeli növekedés, a jólét és a versenyképesség javítása érdekében, hozzájárul a munkahelyteremtéshez is. Az infrastruktúra fejlesztése mellett azonban a belső piac kiteljesedéséhez elengedhetetlen a közösségi jogszabályok tagállami jogrendbe történő implementálása is.³⁴ Az energiapolitika továbbfejlesztésének további pontjai az energiahatékonyság, az alacsony CO₂ kibocsátású technológiák fejlesztésének támogatása, az Oroszországgal folytatott partnerség megújítása, a déli földgázfolyosó kiépítésének fontossága voltak. Az Európai Tanács továbbá felkérte a tagállamokat, hogy 2012. január 1-jétől tájékoztassák a Bizottságot minden, Európai Unión kívüli országgal kötött új és meglévő kétoldalú energiaügyi megállapodásról.

2011 decemberében az Európai Tanács újabb iránymutatásokat határozott meg az energiapolitika továbbfejlesztésére. Az érintett területek a belső energiapiac, az energiahatékonyság, az infrastruktúra fejlesztése, az energetikai külkapcsolatok és a nukleáris biztonság voltak. 2011 decemberében kiadott bizottsági közlemény hosszú távú energetikai cselekvési tervet vázolt fel. Ez volt a „2050-ig szóló energiaügyi ütemterv”³⁵, amely alapvetően a 2011. évi tanácsi következtetésekre épített. 2012 novemberében hozta nyilvánosságra a Bizottság a „belső energiapiac működőképessé tételéről szóló” közleményét³⁶. A közleményben foglalt akciótervben a Bizottság rámutatott azokra a tényezőkre, amelyek továbbra is gátolták a belső piac kiteljesedését, és rögzíti, hogy további teendők szükségesek a 2011 februárjában meghatározott céldátumok betartása érdekében.

Jelentős pontként említhető meg az európai uniós energiapolitikai események sorozatában a 2013. májusi európai tanácsi ülés³⁷. Az ülésen adózási és energetikai kérdések kerültek napirendre. A vizsgálatok irányvonalát a versenyképesség, a foglalkoztatás és a növekedés képezték. Az Európai Tanács következtetéseiben megfogalmazottak szerint – tekintettel a gazdasági helyzetre – minden szakpolitikát e dimenziók szolgálatába kell állítani. Az energetikában négy területen fogadtak el újabb iránymutatásokat: a belső energiapiac sürgős, teljes körű kialakítását; az energetikai ágazatban szükséges beruházások elősegítését; Európa energiaellátásának diverzifikálását, valamint az energiahatékonyság növelését.

³⁴ A magyar elnökség eredményei a közös energiapolitika kialakításában http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=33 2013.02.16.

³⁵ Energy Roadmap 2050. COM(2011) 885 final

³⁶ COM(2012) 0663

³⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/137204.pdf 2015.04.12.

Mindezek megvalósításától az Európai Unió továbbra is a versenyképesség növekedését várja az energiaárak és energiaköltségek csökkenése révén. A belső energiapiac tekintetében megerősítették az Európai Tanács 2011 februárjában elfogadott iránymutatásait, miszerint 2014-ig meg kell valósítani a belső energiapiacot, és 2015-re a szükséges összeköttetések megvalósításával meg kell szüntetni a tagállamoknak az európai energiahálózatoktól való elszigeteltségét. Ezzel kapcsolatban öt konkrét feladatot jelöltek meg. Habár a harmadik energiacsomag általános átültetési határideje lejárt, mégis külön feladatként kellett rögzíteni a harmadik energiacsomag eredményes és következetes végrehajtását. Emellett és ezzel összefüggésben külön szólt a Bizottság a későbbiekben részletesebben bemutatandó, ún. üzemi és kereskedelmi szabályzatok elfogadásáról és végrehajtásáról. A belső piac kialakítása érdekében második feladatként rögzítették a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló irányelv átültetését és a földgázellátás biztonságáról szóló rendelet végrehajtását. A feladatok között megjelölték, hogy a Bizottságnak tájékoztatást kell nyújtania az ún. kapacitásszabályozó mechanizmusokról. Megállapították, hogy fejleszteni kell a keresletoldali technológiákat, és végül, de nem utolsó sorban szóltak arról is, hogy növelni kell a fogyasztók szerepét, bővíteni jogait, valamint védeni kell a nehéz helyzetben lévő, ún. védendő fogyasztókat.

Az energetikai beruházásokat érintő a célok között szerepelt a tranzeurópai energetikai infrastruktúráról szóló rendelet gyors végrehajtása és a közös érdekű projektek listájának elfogadása.

Mindezek a célokat az Európai Tanács 2013 márciusában³⁸ újból megerősítette, és egyúttal felkérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió energiaellátásának és -biztonságának részletes vizsgálata alapján 2014 júniusáig nyújtson be átfogó tervet az Európai Unió energiafüggőségének csökkentésére.

Az Európai Tanács 2014. júniusi ülésén meghatározta az Európai Unió következő öt évre szóló stratégiai menetrendjét. A megjelölt prioritások a következők voltak: munkahelyek, növekedés, versenyképesség; a polgárokat védő és szerepvállalásukat ösztönző Unió; az előretekintő klímapolitikát folytató energiaunió; a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló Unió; valamint az Unió, mint erős globális szereplő. A tanácsi következtetések szerint a geopolitikai események, az egyre erősödő világszintű energiaverseny és az éghajlatváltozás szükségképpen életre hívja az energiaunió irányába való elmozdulást. De mit is takar az energiaunió? A Bizottság szerint megfizethető energiát a

³⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/141760.pdf 2015.05.11.

vállalatok és a háztartások számára; energiabiztonságot minden tagállamban, valamint a globális felmelegedés elleni harcban a zöld energiát.

Az energetika és a belső piac kérdéseire a Bizottság 2014. októberi ülésén újból visszatért³⁹. Figyelemre méltóak azok a célok, melyeket a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keret körében az energiapolitikai irányításról kinyilatkoztattak. A következtetésekből megfogalmazottak szerint megállapodás született arról, hogy olyan irányítási rendszert kell dolgozni, amely mentes az adminisztratív terhektől, átlátható, megbízható és segíti az Európai Unió energiapolitikai céljainak elérését. Mindez megfelelőképpen általános ahhoz, hogy felvesse a kérdést, vajon az Európai Tanács a hatáskörök megosztásának újragondolását vette-e ezzel napirendre. Igaz, megnyugtatóképpen a dokumentumban azonnal hozzáteszik, hogy a tervezett irányítási rendszernek az EUMSZ 194. cikke szerint kellő mozgásteret kell biztosítani a tagállamok számára, és tiszteletben kell tartania az energiamixük meghatározására vonatkozó jogukat. Az irányítási rendszer a tervezettek szerint a megújuló és energiahatékonysági nemzeti tervekre épülne. Nyomon követné az energetikai területen tett előrehaladás mérésére szolgáló kulcsmutatókat a fogyasztók szerepének és jogainak növelése, valamint a beruházások átláthatósága érdekében. Továbbá megkönnyítené a tagállami energiapolitikák közötti koordinációt, és fokozná a tagállamok közötti regionális együttműködést. Ez utóbbi – ahogyan az az energiaunióra vonatkozó bizottsági közleményből is kitűnik – a harmadik energiacsomaggal létrehozott európai átviteli/szállítási rendszerüzemeltetőknek, valamint a szabályozó hatóságok együttműködési platformjának a feladat- és hatáskörei növelésével valósítható meg. Mindez azonban újból felveti a tagállami és európai uniós hatáskörök megosztásának kérdését. Mindezek az energiaunióra vonatkozó csomagban is megjelennek, tekintettel arra, hogy ez utóbbi keretstratégia a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai célkitűzésekre is támaszkodik.

Az energiaunió koncepciójáról szóló bizottsági közlemény végül 2015. február 25-én jelent meg⁴⁰, amelyben a Bizottság vázolta az energiaunió stratégiájának öt egymással összefüggő és egymást kölcsönösen erősítő dimenzióját. Az energiaunióval és a bizottsági közleményben foglaltakkal

³⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/145412.pdf 2015.05.11.

⁴⁰ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF 2015.05.11.

való egyetértését az Európai Tanács a 2015. március 19-20-i ülésén fejezte ki.⁴¹

A fentiekben – a dolgozat terjedelmi korlátaihoz igazodva röviden ismertettem – az Európai Unió energiapolitikájának alakulását. A bemutatottak elsősorban a tagállami energiapiacok szerkezete és liberalizációja, valamint a belső energiapiac kialakítása szempontjából voltak jelentősebb események. A következő két fejezetben az ezekhez a szakpolitikai eseményekhez kötődő jogalkotási lépéseket és európai uniós jogi aktusokat, valamint végezetül az Európai Unió jövőbeli energiapolitikai céljait és az energiapolitika várható jövőbeli tendenciát megfogalmazó energiaunió stratégiáját mutatom be részletesebben.

II. Jogalkotási lépések

Az energiapolitikai események során láthattuk, hogyan jutott el az Európai Unió a belső energiapiac és az energiapiacok liberalizálásának gondolatához. Míg a liberalizáció számos iparágban főként belső folyamatok eredményeképpen zajlott le, addig az energetika területén mindez aktív jogalkotói beavatkozáshoz kötődött. A liberalizáció és a monopol tagállami piacszerkezetek megbontása érdekében három energetikai jogszabálycsomag született. Szintén jelentősek voltak a Lisszaboni szerződéssel hozott változások és az azt követő jogalkotási folyamatok. A következőkben a belső energiapiaci jelentőségükre tekintettel a három energiacsomag, ahhoz kapcsolódóan az ún. üzemi és kereskedelmi szabályzatok, a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról szóló rendelet, valamint a transzeurópai energiaügyi infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról szóló rendelet kerül terítékre.

6. Az energiacsomagok

Az első energiacsomag⁴² irányelvei utat nyitottak a tagállami villamosenergia- és földgázpiacok liberalizációjához, és kifejezték azt a

⁴¹ <http://www.consilium.europa.eu/hu/workarea/downloadAsset.aspx?id=40802194598> 2015.05.11.

⁴² Az első energiacsomag szó szerint csak kisebb jóindulattal nevezhető jogszabályalkotási csomagnak, hiszen a jogszabálycsomagba tartozó két irányelv – a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 1996. december 19-i, 96/92/EK parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 1998. június 22-i, 98/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv – két év különbséggel 1996-ban és 1998-ban született.

célkitűzést, hogy a jellemzően monopol tagállami piacokon a piacszerkezetet versengő irányba kell elmozdítani. A két irányelv rendelkezései alapján a tagállamoknak fokozatosan meg kellett nyitniuk az energiapiacaikat. Ennek keretében a villamos energia szektorban 1999. február 19-ig 26,48%-os, 2000. február 19-ig 28%-os és 2003. február 29-ig 33%-os piacnyitást kellett megvalósítani. A földgázszektorban szintén lépcsőzetesen emelkedő százalékokat írtak elő: a kezdeti 20%-os piacnyitást az irányelv hatálybalépését, azaz 1998. augusztus 10-ét követő 5 éven belül 28%-os, majd 10 éven belül 33%-os piacnyitásnak kellett kísérnie. A piacok megnyitásán túl az irányelvek közös szabályokat határoztak meg a hatályuk alá tartozó villamosenergia- és földgázpiacokon a termelésre, az átvitelre/szállításra és elosztásra, és rendelkeztek az ún. számviteli szétválasztásról⁴³. A számviteli szétválasztás lényege, hogy vertikálisan integrált vállalat esetében az egyes tevékenységek pénzügyi-számviteli elkülönítése révén elkerülhető legyen a tevékenységek közötti keresztfinanszírozás. Ennek érdekében a vállalatnak az éves beszámolója során az egyes tevékenységekről külön mérleget és eredmény-kimutatást kell készítenie. Ezen túl a szabályozási csomag rendelkezett a hálózatokhoz való hozzáféréssről.

Az első energiacsomag tapasztalatai vegyesek voltak. Míg egyes tagállamokban⁴⁴ az előírtnál nagyobb méretű piacnyitás valósult meg, addig más tagállamok jelentősen lemaradtak. A piacnyitás tehát egyenlőtlen volt, és egyes fogyasztói csoportok esetében áremelkedéssel járt. Mindezek mellett a számviteli szétválasztás nem valósította meg a hozzá fűzött reményeket. Nem biztosította az infrastruktúrához, azaz a hálózati elemekhez való diszkriminációmentes hozzáférést.⁴⁵

A második energiacsomag⁴⁶ rendelkezései a tapasztalatok alapján tovább haladtak a liberalizáció útján, valamint a szétválasztásra jóval

⁴³ A szétválasztási szabályok, azaz az *unbundling* rendelkezések a liberalizáció és a monopol piacszerkezet megbontásának egyik kiemelt eszköze. Lényege, hogy az ellátási lánc egészét átfogó monopóliumok vagy vertikálisan integrált vállalkozások egyes tevékenységeit az ellátási lánc egyes elemei (termelés, kereskedelem, hálózatos szolgáltatások) mentén valamilyen formában egymástól leválasztják, figyelemmel arra a közgazdaságtani elméletre, amely szerint a versengő piacok a monopol piacoknál kedvezőbb hatékonysági mutatóval rendelkeznek.

⁴⁴ Így például Svédország vagy Nagy-Britannia

⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION: State of implementation of the EU Gas Directive (98/30/EC). An Overview. 2000
http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/benchmarking_reports/2000_98_30_dir.pdf;
 2013.02.17.

EUROPEAN COMMISSION WORKING PAPER: Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. (SEC)2003 448, 2003.

⁴⁶ A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003. június 26-i, 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003. június 26-i, 2003/55/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

szigorúbb rendelkezéseket állapítottak meg. A jogszabálycsomag előírásai alapján a tagállamoknak 2004. július 1-jéig kellett biztosítaniuk, hogy meghatározott fogyasztás felett minden nem háztartási fogyasztó, majd 2007. július 1-jét követően valamennyi fogyasztó szabadon választhassa meg a villamosenergia- és a földgázkereskedőjét. A második energiacsomag a számviteli szétválasztás mellett tartalmazta a jogi és funkcionális szétválasztás kötelezettségét⁴⁷ az átviteli/szállítói és az elosztó társaságok számára. A cél olyan piaci struktúra megteremtése volt, ahol a vertikálisan integrált vállalkozások esetén az átviteli/szállítási és az elosztó hálózatokat önálló, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások irányítják.

Az energiacsomag további rendelkezései közé tartoztak a rászorult vagy kiszolgáltatott helyzetben lévő ún. védendő fogyasztók védelmét elősegítő rendelkezések, a nemzeti szabályozó hatóságok felállítása, valamint a hálózatokhoz történő kötelező szabályozott hozzáférés előírása. Ez utóbbi alól kizárólag az új infrastruktúra elemek építése esetére állapítottak meg kivételt.

A harmadik energiacsomag lényegesen szigorított a korábbi energiacsomagok rendelkezésein. A harmadik energiacsomagot számos egyeztetési folyamat és vizsgálat, többek között a 2006-os Zöld Könyv, a 2007 januárjában lezárult ágazati vizsgálat és a Bizottság szintén 2007-ben kiadott energiastratégiával kapcsolatos közleménye és megállapításai előzték meg.

A Bizottság vizsgálatai során arra a következtetésre jutott, hogy az energiapiacokon a második energiacsomagot követően is vertikális integrációk – magas a piaci koncentráció, állami vagy regionális monopóliumok – gátolják a versenyt. A jogi és funkcionális szétválasztás nem vezetett az energetikai gerinchálózatot kontrolláló átviteli/szállítási rendszerirányítók tényleges függetlenségéhez. A hosszadalmas politikai játszmák után a jogszabálycsomag szeptember 3-án lépett hatályba, és az irányelveket a tagállamoknak 2011. március 3-ig – illetve egyes pontok⁴⁸ tekintetében 2013. március 3-ig – kellett implementálniuk jogrendszerükbe. A szabályozási csomag 2 irányelvet és három rendeletet

⁴⁷ A számviteli szétválasztáson túl az irányelvi rendelkezések előírták a hálózatos tevékenységet végző vállalatok jogi leválasztását annak érdekében, hogy a hálózatos tevékenységek önálló társaságok formájában megfelelőképpen elkülönüljenek. Másrészt a funkcionális szétválasztással kapcsolatos rendelkezések révén biztosították a leválasztott hálózatos társaságok függetlenségét a vertikálisan integrált vállalkozásokon belül. Az irányítási függetlenség kimondásának követelménye mellett az első energiacsomagtól eltérően már konkrét összeférhetlenségi szabályok jelentek meg a menedzsment tekintetében.

⁴⁸ A szakirodalomban *Gazprom-klauzulának* hívott, a 3. államokkal kapcsolatos tanúsítási szabályok alkalmazási határideje tért el az általános rendelkezések átültetési határidejétől.

tartalmazott⁴⁹. Az irányelvi csomag főbb szabályozási területei az alábbiakban foglalhatók össze.

A szabályozási csomag egyik kulcsfontosságú elemeként tartják számon, hogy a korábbi irányelvekhez képest sokkal részletesebben és mélyebben határozták meg a szétválasztási szabályokat. A számviteli szétválasztással kapcsolatos rendelkezések mellett három szétválasztási modell vezettek be. Mindegyik modell feltételezte a második energiacsomagban megfogalmazott jogi és funkcionális szétválasztást, azonban további kötelezettségeket szabtak meg a vertikálisan integrált vállalkozáshoz kapcsolódó átviteli/szállítási rendszerüzemeltető számára. Anélkül, hogy részletesebben elemeznénk az egyes modelleket, elmondható, hogy a három szétválasztási modell a vertikálisan integrált vállalatától való elkülönítés különböző szintjeit valósította meg. A teljes függetlenséget a Bizottság álláspontja szerint a teljes tulajdonosi szétválasztás (*Ownership Unbundling*) biztosítja. Ezt követi a Bizottság kompromisszumaként titulált úgynevezett ISO modell (*Independent System Operator*), azaz a független rendszerüzemeltető modellje, amelynek lényege, hogy az energetikai gerinchálózat feletti irányítási jogokat (de a tulajdonosi jogokat nem) a vertikálisan integrált vállalkozástól független harmadik vállalkozás gyakorolja. Végül az utolsó modell a „harmadik utas megoldás”, amely a tagállamok érdekérvényesítése révén kerülhetett be a szabályozási csomagba. A modell az ún. ITO modell (*Independent Transmission Operator*), azaz a független átviteli/szállítási rendszerirányítói modell. Ebben a függetlenséget igen szigorú összeférhetetlenségi szabályok garantálják a vertikálisan integrált vállalaton belül.

További lényeges eleme volt a harmadik energiacsomagnak a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének és hatásköreinek bővítése (pl. a rendszerüzemeltetéssel kapcsolatos tarifák meghatározása), a fogyasztói jogok bővítése, az energiahatékonyság előmozdítása az okos mérés révén, a regionális szolidaritás erősítése, valamint az európai uniós szintű infrastrukturális fejlesztés koordinációját elősegítő intézményi rendszer létrehozása. Ez utóbbi körébe tartozik a tízéves hálózatfejlesztési terv, az átviteli/szállítási rendszerüzemeltetők európai hálózata, azaz az ENTSO-E

⁴⁹ 1) A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv; 2) A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv; 3) Az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 713/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet; 4) A villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről és az 1228/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 714/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet; 5) A földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

és az ENTSO-G, valamint Energiaszabályozók Együtműködési Ügynökség (ACER) létrehozása. Az ENTSO-E és az ENTSO-G alapvetően koordináló, előkészítő feladatokat lát el, míg az ACER véleményezési, felügyeleti és szubszidiárius jelleggel ugyan, de döntéshozatali hatáskörökkel is rendelkezik.

A harmadik energiacsomag tagállami implementációjának vizsgálata jelenleg is folyik. A Bizottság tavaly Belgium és Luxemburg, míg idén Magyarország mellett Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország ellen indított kötelezettségzegési eljárást.

A Bizottság 2014 októberében adta ki a belső energiapiaci integráció fejlődéséről szóló jelentését. A jelentésben megállapította, hogy az energiapiacok jelentős mértékben fejlődtek. A pozitívumok között említette meg a Bizottság, hogy növekedett a fogyasztók kereskedők közötti választásának lehetősége; a nagykereskedelmi villamos energia árak 33%-kal csökkentek, a földgáz árak nem emelkedtek; növekedett az interkonnektorok száma; az energia határkeresztező kereskedelme nőtt és a földgáz vezetékek kihasználtsága is nőtt az üzemi és kereskedelmi szabályzatoknak köszönhetően; csökkent a harmadik fél kizárásának lehetősége. Mindezek mellett azonban számos negatívumra is rámutatott a jelentés. Ezek közé tartozik többek között az okos mérőkkel és hálózatokkal szembeni negatív tagállami hozzáállás; habár az infrastrukturális beruházások száma nőtt, ezek továbbra sem elegendőek; gyakori az állami beavatkozás a piaci versenybe; valamint hiányos a kiskereskedelmi és nagykereskedelmi piacok közötti kapcsolat (a nagykereskedelmi piacokon tapasztalható árcsökkenés nem jut el a végfogyasztókhoz). A jelentésben a Bizottság külön kitért a leginkább kérdésesnek tartott ITO szétválasztási modellre is. Jelentésében kifejtette, hogy habár korai még a modell értékelése – tekintettel arra, hogy 2012 óta működnek e modell alapján egyes tagállami energiapiacokon átviteli/szállítási rendszerüzemeltetők – az eddigi tapasztalatok és visszajelzések a rezsim megfelelőségét mutatják. Mindazonáltal a további vizsgálatok alapján javasolható újabb függetlenségi klauzulák beépítése és a meglévő szabályrendszer erősítése.

7. Az európai uniós szintű üzemi és kereskedelmi szabályzatok

A harmadik energiacsomaghoz kapcsolódóan külön megemlítenők az európai uniós szintű üzemi és kereskedelmi szabályzatok. Kidolgozásukra

a harmadik energiacsomag rendeletei⁵⁰ adnak felhatalmazást, és ezek határozzák meg azokat a területeket, amelyekre üzemi és kereskedelmi szabályzatokat lehet alkotni. A szabályzatok a határokon átnyúló átviteli/szállítási hálózatokhoz való tényleges és átlátható hozzáférést biztosító és fenntartásukat garantáló európai uniós szintű szabályrendszerek. Céljuk a villamosenergia- és földgázhálózatot irányító műszaki, üzemeltetési és piaci szabályok harmonizálása, és ezáltal a piaci integráció elősegítése. Kidolgozásukat – tekintettel a sokszor igen részletes technikai és műszaki jellegükre – az ENTSO-E és az ENTSO-G végzi az ACER nem kötelező érvényű, keretjellegű iránymutatásai alapján. A szabályzatok végül a Bizottság végrehajtási rendeleteként jelennek meg, összhangban a harmadik energiacsomag felhatalmazásával, valamint az EUMSZ szerinti megosztott hatáskörrel. Ennek megfelelően a jogszabályokat komitológiai eljárás keretében tárgyalják. Az eljárás során az Európai Parlament és a Tanács szerepe korlátozott, a Bizottság tevékenységének felügyeletére terjed ki. A tagállamok a komitológiai szakbizottságban és a Tanácsban minősített többséggel elutasíthatják a jogszabálytervezeteket, azonban azok tartalmának megváltoztatására nincs lehetőség. Így a tagállamok érdekérvényesítő lehetősége szűkebb. Mindez nem elhanyagolható szempont. A szabályzatok egy része már meglévő, a nemzeti szabályozó hatóságok egymás közötti magánjogi szerződéseik alapján működő mechanizmusokat tartalmaz. A bizottság végrehajtási rendeleteként azonban már kötelezően alkalmazandó uniós előírásokká válnak. Ezen túlmenően a szabályzatok által lefedett kérdéskörök új, akár jelentős tagállami végrehajtási intézkedéseket is szükségessé tehetnek.

A földgáz területén jelenleg hat szabályzat, míg a villamos energia területén kilenc szabályzat elfogadását tervezik a következő években. A szabályzatok részletes rendelkezéseket állapítanak a szűkületkezelésről, az egyensúlyozásról, a kapacitásallokációról, az adatcseréről, valamint tarifa- és díjszabályozásról a földgáz ágazat területén. A villamosenergia-piacon a szabályzatok három kérdéskör köré tömörülnek: a piacműködtetést harmonizáló szabályzatok, a hálózati csatlakozási szabályzatok, valamint a rendszerirányításhoz köthető hálózati szabályzatok. A földgáz területén a jogalkotási folyamat előrébb áll. A hat szabályzatból háromat már elfogadtak, és a hazai jogharmonizáció is folyamatban van, míg a villamos energia területén az első szabályzat kihirdetésére még csak a közeljövőben kerülhet sor.⁵¹

⁵⁰ 714/2009/EK rendelet; 715/2009/EK rendelet

⁵¹ A földgáz-szektorban elfogadott üzemi és kereskedelmi szabályzatok a „Szűkületkezelési szabályzat”, az „Egyensúlyozási szabályzat”, valamint a „Kapacitásallokációs szabályzat”. Az elfogadás alatt álló

8. A REMIT szabályozás

A tagállami energiapiacok liberalizációjával a nagykereskedelmi piacok egyre szorosabban kapcsolódnak egymáshoz. A piaci visszaélések határokon keresztül is átnyúlhatnak különös tekintettel arra, hogy az energiapiacok az árupiacok és a származékos ügyletek piacát is magukban foglalják. Az eltérő tagállami szabályozási mechanizmusok az egyes piaci visszaélésekkel szemben nem minden esetben kielégítőek. A villamosenergia- és a földgázpiacok integritása és átláthatósága, valamint a verseny fokozásának igénye felvetette az Európai Unión belül egységes szabályozási rendszer kidolgozását a nagykereskedelmi piacok ellenőrzésére. Az Európai Unió álláspontja szerint a piacok tagállami határokon átnyúló, megfelelő mélységű és minőségű nyomon követése nélkülözhetetlen a megfelelően működő, összekapcsolt és integrált belső energiapiachoz. Ennek érdekében született meg a REMIT rendelet⁵².

A REMIT szabályozás minden olyan piaci szereplőre kötelezettséget állapít meg, amely a nagykereskedelmi energiapiacokon ügyleteket köthet. E kötelezettségek körébe tartoznak a nagykereskedelmi energiapiaci ügyletek kapcsán a bennfentes információk nyilvánosságra hozatala (akár tőzsdei vagy szabályozott piachoz vagy bilaterális szerződéshez kötődik); a piaci visszaélés, illetve annak kísérletét megvalósító magatartások tilalma; továbbá a tranzakciós adatszolgáltatási kötelezettség. A kötelezettségek megvalósítására a tagállami hatóságok és az ACER közreműködésével kerül sor. A piaci visszaélések vizsgálata hivatalból, a tagállami szabályozó hatóságok vagy az ACER piacfelügyeleti tevékenysége során indulhat, vagy bejelentés alapján. Az adatszolgáltatási rendszer működésének részletszabályait a rendelet felhatalmazása alapján a Bizottság végrehajtási rendeletben határozza meg.

9. A transzeurópai energetikai hálózatok

Ahogy utaltam rá, az energetikai infrastruktúrák jelentős szerepet játszanak, az Európai Unióban egyre hangsúlyosabb szerepet kap a

villamosenergia-ipari üzemi és kereskedelmi szabályzat a „Kapacitásallokációs és Szűkületkezelési Hálózati Szabályzat”.

⁵² A nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról szóló, 2011. október 25-i 1227/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1227>

transzeurópai energetikai infrastruktúráról szóló rendelet és annak végrehajtása.

Az energetika a hálózatos iparágak körébe tartozik. Ezen iparágak sajátossága, hogy a termék, illetőleg a szolgáltatás előállítása, terjesztése és nyújtása a hálózati infrastruktúrához kötött, szükségszerűen annak segítségével történik. Mindemellett az energetikai hálózati infrastruktúra kiépítése költségigényes. Mindezek alapján, ha az Európai Unió célkitűzése a jól működő belső energiapiac, kiemelt figyelmet kell fordítani a hálózati infrastruktúrára és a megfelelő európai infrastruktúrarendszer kialakítására.

A transzeurópai energetikai hálózatot magában foglaló transzeurópai hálózatok (*Trans-European Networks; TEN*) szűkebb értelemben a területfejlesztési regionális politika körébe tartoztak a Maastrichti Szerződés szerint. A program célja a közlekedési, a távközlési, valamint az energetikai hálózatok nemzeti határokon átnyúló fejlesztése volt, – a magántőke minél nagyobb mértékű bevonása mellett – a belső piac fejlődése, a gazdasági és a társadalmi kohézió megerősítése, valamint az európai uniós régiók összekapcsolása érdekében. A programban fejlesztési irányokat, konkrét projekteket, prioritási folyosókat és területeket határoztak meg. A transzeurópai hálózatok programja a Lisszaboni Szerződést követően is megmaradt. Az energetika területén az EUMSZ 194. cikke további jogalapot biztosított a szabályozáshoz.

A már említett *Európa 2020 stratégia* prioritásként jelölte meg a fenntartható növekedést. A fenntartható növekedés kulcsa az erőforrásokkal hatékonyabban gazdálkodó, fenntarthatóbb és versenyképesebb gazdaság. Az *Európa 2020 stratégia* kiemelte az energetikai infrastruktúra kérdését, és rögzítette, hogy az infrastruktúra fejlesztésének iránya az energiarendszerek összekapcsolása, valamint – a fenntarthatósági kitétel alapján – a megújuló energiaforrások minél nagyobb bevonása. Az *„Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően – Az integrált európai energiahálózat programterve”*⁵³ című bizottsági közlemény megerősítette az *Európa 2020* stratégiában foglaltakat. Ezt követően számos alkalommal deklarálták az energia-infrastrukturális beruházások fontosságát: az energetikai infrastruktúrát modernizálni és bővíteni kell. Szükség van az energetikai hálózatok államhatárokon keresztüli összekapcsolására, interkonnektorok kiépítésére. Az új infrastrukturális beruházásoknak alternatív ellátási és tranzitútvonalakat kell biztosítaniuk. Végső cél, hogy 2015 után egyetlen tagállam sem szigetelődhet el az európai földgáz- és villamosenergia-

⁵³ COM(2010)0677 végül.

hálózatoktól, valamint egyik tagállam energiaellátásának biztonságát sem veszélyeztetheti a megfelelő összeköttetés hiánya. Ez utóbbi érdekében a tagállamok közötti szolidaritás is kiemelt szerephez jut.

A hatályos iránymutatásokat a korábbi 2006-os bizottsági határozat hatályon kívül helyezésével 2013 áprilisában fogadták európai parlamenti és tanácsi rendelet formájában⁵⁴. A rendelet meghatározza az energiainfrastruktúra-prioritásnak minősülő folyosókat és területeket, amelyekben belül kiemelt jelentőségű villamosenergia-folyosókat, földgázfolyosókat, olajszállító folyosókat és tematikus területeket jelöltek ki. E prioritások közé tartoznak például az Észak-déli irányú villamosenergia-hálózati összekapcsolódások⁵⁵, az Észak-déli irányú földgázhálózati összekapcsolódások Középkelet- és Délkelet-Európában⁵⁶ vagy a Déli gázfolyosó (SGC)⁵⁷, amelyek mindegyike érinti Magyarországot. A rendelet alapján 12 regionális TEN-E csoportot jelöltek ki. E csoportok jogosultak a projektek kiválasztására és az ún. regionális listák felállítására. A folyamat eredményeképpen a Bizottság a regionális listák alapján közel 250 projektből álló listát fogadott el.⁵⁸ Ezek az ún. közös érdekű projektek, melyek sajátossága, hogy illeszkednek az energiainfrastruktúra-prioritásnak minősülő folyosókhoz és területekhez, legalább két tagállam számára jelentős előnyt biztosítanak, hozzájárulnak a belső energiapiaci integrációhoz, fokozzák a térség ellátásbiztonságát, valamint csökkentik a CO₂ kibocsátást. A közös érdekű projektek „elsőbbségi státuszt” élveznek. A minél gyorsabb megvalósításuk érdekében – gyorsabb és adminisztratív szempontból könnyített engedélyezési eljárást kell biztosítaniuk a tagállamoknak. A megvalósulásokat célzó beruházásokhoz pedig pénzügyi támogatás nyújtható az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből (*Connecting Europe Facility, CEF*)⁵⁹.

⁵⁴ A transzeurópai energiapiari 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 szóló, 2013. április 17-i 347/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

⁵⁵ A rendelet meghatározása szerint: észak-déli és kelet-nyugati irányú összekapcsolódások és belső vezetékek, amelyek célja a belső piac teljes körű megvalósítása és a megújuló forrásból származó energiatermelés integrálása.

⁵⁶ A rendelet meghatározása szerint: gázinfrastruktúra a balti-tengeri régióban, az Adriai- és az Égei-tengeren, a Földközi-tenger keleti medencéjében és a Fekete-tengeren, valamint ezek között regionális hálózati összeköttetések létrehozása, továbbá a még diverzifikáltabb és biztonságosabb földgázellátás érdekében. E prioritási folyosóhoz tartozik pl. a szlovák-magyar földgáz interkonnektor.

⁵⁷ A rendelet meghatározása szerint: a Kaszpi-medencéből, Közép-Ázsiából, a Közel-Keletről és a Földközi-tenger medencéjének keleti részéből az Európai Unióba történő földgázszállításra szolgáló infrastruktúra a diverzifikáltabb földgázellátás érdekében.

⁵⁸ A rendelet alapján minden második évben új listát fogadnak el. A hatályos listán 248 projekt szerepel.

⁵⁹ További információ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility#cef-as-part-of-the-eus-infrastructure-package> 2015.05.12

III. Az energiaunió

A Bizottság 2015. február 25-én tette közzé az energiaunióra vonatkozó csomagját. A csomag valójában három közleményből áll: 1) Az energiaunió keretstratégiája⁶⁰; 2) Párizsi Jegyzőkönyv – terv a globális éghajlatváltozás 2020 utáni kezelésére⁶¹ és végül 3) Az energiahálózatok összekapcsolására vonatkozó 10%-os célkitűzés elérése – Az európai villamosenergia-hálózat felkészítése a 2020. évre⁶².

A Bizottság energiaunióra vonatkozó keretstratégiáját az európai uniós energiapolitika hármass célkitűzése alapozza meg, amely a gazdaságilag erősebb Európai Unióhoz, az energiabiztonsághoz és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez is hozzájárul.

Az energiaunió célja, hogy a fogyasztókat – legyen szó akár háztartási vagy üzleti fogyasztókról – biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energiával lássa el. Mindez magában foglalja a biztonságos energiaellátást, a tagállamok közötti szolidaritást, az európai szinten integrált energiarendszert, valamint az energiahatékony és karbonszegény technológiák alkalmazását. Ennek érdekében a keretstratégia szerint alapvetően változtatni kell a jelenlegi energetikai rendszeren. A fosszilis tüzelőanyagokon alapuló gazdaságtól el kell mozdulni a megújuló energia irányába. A fogyasztókat be kell vonni: támogatni kell a keresletoldali intézkedéseket és az azokat támogató technológiákat (okos mérés, okos hálózatok). Meg kell szüntetni az egyes térségek energetikai elszigeteltségét, legyen szó fizikai vagy szabályozási elszigeteltségről. Mindezeket az Európai Unió energiatartóssága és az energetika stratégiai ágazati jellege is erősíti. A Bizottság emlékeztetett, hogy az Európai Unió a világ 6. legnagyobb energia importőre, energiaszükségletének 53%-át – mintegy 400 milliárd euró értékben – importálja. Habár az energetika területén létezik európai uniós szintű szabályrendszer – gondoljunk többek között a korábbiakban bemutatott jogszabályokra –, az mégsem elegendő. Számos esetben különálló tagállami szakpolitikákról beszélhetünk.

Az Európai Unió az energiaunióra vonatkozó célkitűzéseit öt szorosan összefüggő dimenzióban foglalta össze. Az öt dimenzió⁶³: 1) az energiabiztonság, szolidaritás és bizalom; 2) A belső energiapiac; 3) A kereslet csökkentését elősegítő energiahatékonyosság; 4) A gazdaság

⁶⁰ COM(2015) 80 final A dolgozat terjedelmi korlátaira tekintettel kizárólag ezen közlemény kerül ismertetésre.

⁶¹ COM(2015) 81 final

⁶² COM(2015) 82 final

⁶³ A dolgozat terjedelmi korlátaira, valamint vizsgálatának tárgyára tekintettel kizárólag az első három dimenziót mutatom be.

dekarbonizációja, valamint 5) Kutatás, innováció és versenyképesség. Az energiaunióról szóló bizottsági közlemény az energiaunió célkitűzéseit és azok megvalósításához szükséges konkrét intézkedéseket is tartalmazza.

10. Energiabiztonság, szolidaritás és bizalom

Az ukrán-orosz konfliktus, valamint az annak mentén felmerülő energiaellátási kérdések újra rámutattak a forrásdiverzifikáció fontosságára, legyen szó az energiaforrásokról, a beszállítókról vagy magukról az útvonalakról. A dimenzió kiemeli a Déli Gázfolyosó beruházásainak felgyorsítását annak érdekében, hogy a közép-ázsiai országok földgázt exportálhassanak a kontinensre.

A tagállami szolidaritás és együttműködés keretében a Bizottság mind a kőolaj, mind a földgáz, mind pedig a villamos energia területére kitér. Hiányosságokra a földgáz- és a villamosenergia-ellátás területén mutat rá, és javaslatot tesz a földgázellátás biztonságára vonatkozó rendelet⁶⁴ felülvizsgálatára. Ennek keretében pedig indítványozza egy regionális és uniós szintű megelőzési, valamint vészhelyzeti cselekvési terv kidolgozását. A cselekvési tervek hatékonysága minden esetben feltételezi a megfelelő szintű és irányú összeköttetéseket. Érdekesség és hangsúlyos pont, hogy a cselekvési terv hatálya kiterjedne az Energia Közösségre is. Kérdéses, hogy e pont minden esetben maradéktalanul szolgálná-e az európai uniós tagállamok érdekeit. További kérdésként merül fel az egyes cselekvési tervek végrehajtása során a kijelölt koordináló személy, szervezet és az egyes tagállamok hatáskörének terjedelme. További javaslat az önkéntes, kollektív gázvásárlásra vonatkozó lehetőségek kidolgozása, amelyre elsősorban krízishelyzetben vagy egy beszállítótól függő tagállamok esetében kerülne sor.

A villamos energia ellátási zavarok elhárítására a Bizottság a kockázati szintek azonosítását, az ellátásbiztonsági értékelés és az ellátásbiztonsági problémák megoldását célzó kapacitásmechanizmusok elkészítését tervezi. Megjegyezendő, hogy a kapacitásmechanizmusokhoz a Bizottság ezen túlmenően uniós szintű üzemi és kereskedelmi szabályzat elkészítését is tervezi.

A Bizottság az energiauniónak a globális energiapiacra is szerepet szán. Európa külső energiapolitikája meghatározó eszközének kell lennie a közös fellépésnek. A közlemény finoman célozva Oroszországra mint nagy

⁶⁴ A földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 2004/67/EK tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2010. október 2-i 994/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

energiatermelő országra, kiemeli, hogy az ilyen országok az energetikát számos esetben külpolitikai eszközként használják. Erre tekintettel nem elhanyagolható az együttes fellépés, csak úgy, mint az sem, hogy az Európai Unió stratégiai partnerségeket építsen ki az energiatermelő vagy tranzit országokkal. Különös figyelmet kell fordítani az ukrán energetikai stratégiai partnerségre. Ám emellett a dokumentum arra is kitér, hogy amennyiben a körülmények megfelelőek, az Oroszországgal való energetikai kapcsolatokat is új alapokra kell helyezni. Látható tehát, hogy a diverzifikációs és az orosz energiaimporttól való elszakadás irányába tett törekvések mellett, szükségszerűen megjelenik az együttműködés kérdése is. A közlemény további haladást ír elő az Energia Közösség megerősítésében az Európai Unió és az Energia Közösség piacainak közelítése érdekében. Az együttes fellépés, a stratégiai partnerség kérdése mindazonáltal együtt jár az Európai Unió és ezen belül várhatóan a Bizottság szerepének a megerősítésével is, amely szükségszerűen felveti az EUMSZ szerinti tagállami hatáskörök korlátozásának lehetőségét.

Az *Energiabiztonság, szolidaritás és bizalom* dimenziója kapcsán a Bizottság a földgázszállítások terén is nagyobb átláthatóságra törekszik. A hatályos európai uniós jog alapján⁶⁵ a tagállamok kötelesek bejelenteni a Bizottságnak minden 2012. január 1-jén már meglévő vagy ezt követően harmadik államokkal megkötött kétoldalú energiaügyi megállapodásaik közül azokat, amelyek hatást gyakorolnak a belső energiapiacra vagy az Európai Unió energiaellátásának biztonságára. A bizottsági határozat szerinti információcsere-mechanizmus a hálózatos földgáz, kőolaj és villamos energia szállításával kapcsolatos megállapodásokra terjed ki. Mindemellett a tagállamoknak lehetőségük van a Bizottságot már a tárgyalások megkezdéséről tájékoztatni vagy akár megfigyelőként bevonni azokba. Az előbbiekhöz hasonló lehetőséget biztosít a tagállamok számára a határozat nem kormányközi, azaz kereskedelmi megállapodások esetén is.

A 2015. februári közlemény alapján a Bizottság kiterjesztené az információcsere-mechanizmus hatályát a kormányközi megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokra is, előírná a Bizottság részvételét a tárgyalásokon, továbbá kötelezővé tenne egyes általános szerződési feltételek alkalmazását, ezzel „közös hangot” teremtve a harmadik országokkal való tárgyalásokon. A Bizottság az előbbiek szerinti mechanizmus alapján működő rendszert kíván bevezetni a kereskedelmi földgázszállítási szerződések tekintetében is.

⁶⁵ A tagállamok és harmadik országok között kötött kormányközi energiaügyi megállapodásokra vonatkozó információcsere-mechanizmus létrehozásáról szóló, 2012. október 25-i 994/2012/EU európai parlamenti és tanácsi határozat

A fentiek alapján az európai uniós jognak való megfelelés és a szerződések energiaellátási érintettségének eldöntése kikerülne a tagállamok kezéből, azok monitorozását már kezdetektől a Bizottság végezné. A közlemény szerinti új mechanizmus tehát a Bizottság szerepének nagyfokú erősödését jelentheti, korlátozva ezzel a tagállamok harmadik országokkal kapcsolatos szerződéskötési jogosultságát.

11. Teljesen integrált belső energiapiac

Ahogy a Bizottság fogalmaz közleményében, a belső piac hardware a piacok összekapcsolása interkonnektorokon keresztül. A korábbiakban ismertettek szerint jelenleg közel 250 energiainfrastruktúra projektet minősítettek közös érdekű projektté. Mindazonáltal a Bizottság megállapítása szerint a villamos energia és a földgáz gerinchálózat (szállítási és átviteli hálózat), valamint a meglévő határkeresztező kapacitások nem elegendők a 2011. februári célkitűzés megvalósításához (a megfelelően működő belső energiapiachoz és energiaszigetek felszámolásához). Célzott beruházások útján fejleszteni szükséges a villamos energia határkeresztező kapacitásokat, hogy 2020-ig teljesülhessen a 10%-os előírás, amely kimondja, hogy a villamos energia határkeresztező kapacitásoknak el kell érnie a beépített összkapacitás 10%-át. Ennek az értéknek később tovább kell növekednie, 2030-ra 15%-ra. Az ehhez szükséges intézkedésekről a Bizottság 2016-ra jelentést készít.

A hardware mellett a közlemény a software-ről is beszél, ami nem más, mint a hatályos energetikai európai uniós joganyag. A belső energiapiac és az energiaunió szempontjából elsődleges feladat ennek a joganyagnak a végrehajtása és érvényre juttatása. Ennek érdekében a közlemény 7 intézkedési pontot határozott meg.

A tagállamoknak maradéktalanul végre kell hajtaniuk a harmadik energiacsomag rendelkezéseit – különös tekintettel a szétválasztási szabályokra és a szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítására. Ennek érdekében a Bizottság – az energetikai beruházások esetén – az európai strukturális és beruházási alapokhoz való hozzáférést előzetes feltételként az európai uniós energiajognak való megfeleléshez fogja kötni. A közleményben foglaltak szerint a Bizottság a harmadik energiacsomag mellett különös figyelmet fordít az üzemi és kereskedelmi szabályzatokra, amelyek álláspontja szerint jelentősen javíthatják majd a határon átnyúló kereskedelmet.

Szintén a harmadik energiacsomaghoz kapcsolódó feladatként határozták meg az ENTSO-E, ENTSO-G és ACER feladat- és hatáskörének kiterjesztését a belső energiapiac működésének elősegítése érdekében. A Bizottság az ACER-t uniós szintű szabályozó hatóságként képzei el a jövőben. Az ACER jelenlegi korlátozott döntéshozatali hatáskörét a Bizottság európai uniós szintű szabályozási funkciókkal kívánja bővíteni. Mindezek kettős hatáskörelvonást jelenthetnek. Csökkenhet mind a nemzeti átviteli/szállítási rendszerirányítók, mind pedig a nemzeti szabályozó hatóságok feladat- és hatásköre, azaz egyes feladatok, döntések nemzeti szintről európai uniós szintre helyeződnek át. Amennyiben az elképzelés megvalósul, az a harmadik energiacsomag rendelkezéseinek módosításával jár, így – a módosítások terjedelmének és mélységének függvényében – akár újabb energiacsomagot vetíthet elő.

További jelentős átalakulást eredményezhet a Bizottság jogalkotási javaslata. Magában a közleményben ambiciózusként jellemzett jogszabályjavaslat célja a villamosenergia-piac újratervezése, valamint a nagy- és kiskereskedelmi ágazat összekapcsolása az új termelési forrásokhoz szükséges rugalmasság biztosítása érdekében.

Végül, de nem utolsó sorban a Bizottság az energiaköltségek és az energiaárak nagyobb átláthatóságának biztosításával összefüggésben szól az állami beavatkozások nagyobb figyelemmel kíséréséről is. A Bizottság az energiaköltségek monitorozása érdekében részletes és rendszeres nyomonkövetési és jelentéstételi rendszer kidolgozását tervezi.

A Bizottság az új energetikai keretstratégiában a harmadik energiacsomaggal létrehozott transznacionális szervezetek szerepének növelésén túl a regionális együttműködéseknek is nagyobb szerepet szán. Közép- és Délkelet-Európában – prioritásként kezelve – a Bizottság konkrét kezdeményezések kidolgozását fogja indítványozni, tekintettel a régió fokozott energetikai kiszolgáltatottságára. Regionális szintű együttműködések kötelező, illetve önkéntes jelleggel napjainkban is működnek. Kérdéses – ami a közlemény általános jellegére tekintettel nem derül ki –, hogy a Bizottság új regionális együttműködési platformok létrehozását vagy a jelenlegi együttműködések megerősítését tervezi-e.

A jogi szabályozási keret, a beruházási intézkedések vagy a jövőbeli együttműködési mechanizmusok mellett a Bizottság két intézkedési pontban foglalkozik a fogyasztókkal. Mindez magától értetődő, hiszen a belső energiapiac célja a fogyasztók számára megbízható, elérhető árú energia biztosítása, legyen szó a lakosságról vagy a vállalkozásokról. A közlemény rögzíti, hogy a fogyasztóknak biztosítani kell a kereskedők közötti választás (szolgáltatóváltás) lehetőségét tagállamokon kívül és

belül. Habár a harmadik energiacsomag irányelvei előírták, hogy a szolgáltatóváltásnak három héten belül meg kell történnie⁶⁶, a Bizottság még jelenleg is bonyolultnak ítéli meg a folyamatot. A fogyasztói érdekek védelme és a fogyasztók helyzetének javítása érdekében el kell látni őket könnyen érthető és hozzáférhető információkkal, felhasználóbarát eszközöket, valamint energiatakarékosságra ösztönző pénzügyi támogatásokat kell rendelkezésükre bocsátani. Mindezek érdekében továbbra is ösztönözni kell az okos mérők és mérési hálózatok elterjedését. Okos mérők bevezetéséről egyedül a harmadik csomag irányelvei szólnak. Az előírások mind a villamosenergia-, mind a földgázszektorra vonatkoznak, habár szankciót kizárólag a villamos energia irányelv tartalmaz. A tagállamoknak 2012. szeptember 3-ig értékelést és ezen belül költség-haszon elemzést kellett készíteniük arról, mely fogyasztói körökben ésszerű és gazdaságilag költséghatékony az okos mérési rendszerek bevezetése. A költséghatékonyan ítélt esetekben el kellett készíteni az intelligens mérési rendszerek megvalósításának legfeljebb tízéves ütemtervét. Amennyiben erre nem került sor, a tagállamnak biztosítani kell, hogy 2020-ig valamennyi fogyasztói körben legalább a fogyasztók 80 %-át ellátja intelligens mérési rendszerrel. Ugyanezeket a százalékos arányokat rögzítették a kedvező értékelések esetén is, azonban csak a pozitívan értékelt fogyasztói körök tekintetében. Jelenleg a tagállamok jelentős része nem tervezi bevezetni az okos mérési rendszereket.

Végül, de nem utolsó sorban a keretstratégia kitér a szabályozott árak kérdésére is.⁶⁷ Hangsúlyozza, hogy a Bizottság a versenyjogi és a gazdasági kormányzási keretrendszerek révén törekedni fog az önköltségi árnál alacsonyabb szinten szabályozott árak kivezetésére, és az összes szabályozott díjról kivezetési ütemterv elkészítésére kívánja ösztönözni a tagállamokat. Külön szól a bizottsági dokumentum a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztókról (a harmadik energiacsomag terminológiája szerint *védendő fogyasztók*), akik valamely körülménynél fogva energiaszegénységben élnek.⁶⁸ A Bizottság álláspontja szerint az energiaszegénység alapvetően szociális úton, a szociális ellátórendszerben

⁶⁶ Ennek részleteit és folyamatát a tagállamok a harmadik energiacsomag implementációja során maguk dolgozták ki, az irányelv kizárólag a szolgáltatóváltás folyamatának időtartamára vonatkozóan tartalmaz előírást.

⁶⁷ A Bizottság a liberalizációs folyamatok kezdetétől hangsúlyozza a piaci árak elsőbbségét, és számos esetben kifejtette fenntartásait a szabályozott árakkal kapcsolatban: habár a szabályozott árak rövid távon a fogyasztói körök érdekeit szolgálhatják, hosszú távon negatív hatással bírnak. Mindezek ellenére több tagállam alkalmaz jelenleg valamilyen formában árszabályozási rendszert.

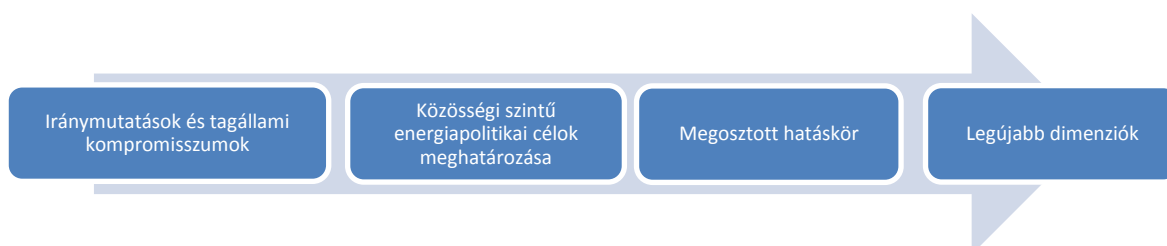
⁶⁸ Az energiaszegénység és a kiszolgáltatott fogyasztói helyzet nem egymást fedő fogalmak. Habár a két fogalom között szükségszerűen kapcsolat van, nem tekinthetők egymás szinonimájának. Az IEA meghatározása szerint az energiaszegénység nem más, mint a modern energiaszolgáltatásokhoz való hozzáférés hiánya, amely alatt a villamosenergia-szolgáltatás, valamint az ún. tiszta főzési lehetőségek értendők (azaz olyan energiahordozók, amelyek nem okoznak szennyezést a lakásokon belül).

kezelendő. Jelenleg a védendő fogyasztókkal kapcsolatos politikák meghatározása a harmadik energiacsomag alapján – figyelemmel az egyes tagállamok eltérő gazdasági, társadalmi és szakpolitikai rendszereire – tagállami hatáskörben van. Szűkítve a tagállamok mozgásterét, a közleményben a Bizottság rögzíti, hogy az árszabályozással összefüggő eszközök – értve ez alatt a szabályozott árakat – nem megfelelő eszközök. Amennyiben a tagállam mégis igénybe veszi az energiapolitika eszközeit, elsősorban a szolidaritáselvű díjszabályozás és az energiaszámlákhoz biztosított célzott kedvezmény formája javasolt.

Látható tehát, hogy az energiaunió koncepciójával a Bizottság számos ponton a meglévő szabályozási keretek módosítására, illetve új szabályozási elemek bevezetésére törekszik. Stratégiájának tervezett intézkedéseit tizenöt pontban határozta meg, amelynek ütemezését a bizottsági dokumentum melléklete tartalmazza. A Bizottság tervei ambiciózusak: az intézkedések kidolgozásának, megvalósításának határideje szinte valamennyi pont tekintetében a 2015. és 2016. Az energiaunió öt dimenziója mellett külön szól a Bizottság az energiaunió irányítási rendszeréről is. A 2014. év végi európai tanácsi következtetésekkel összhangban kijelenti, hogy integrált ellenőrzési és irányítási folyamat létrehozására van szükség. A közleményben foglaltak alapján a Bizottság dinamikus irányítási folyamatot indít el. Mindezek kapcsán az európai tanácsi következtetéseknel ismétetett aggályok ugyanúgy felmerülnek. Valójában milyen jellegű, az egyes tagállami hatásköröket milyen mértékben befolyásoló irányítási folyamat megvalósítását tervezi a Bizottság?

IV. Zárszó

Az energiaunióra vonatkozó bizottsági közleményt az Európai Tanács 2015. március 19-20-ai ülése tárgyalta. Az Európai Tanács egyértelmű iránymutatást adott a keretstratégiában foglaltak további kidolgozására, kifejezve elkötelezettségét a Bizottság által kidolgozott, öt dimenzió alapuló energiaunió mellett.



Látható tehát, hogy az energiapolitika kezdeti, alapvetően iránymutatásokkal történő alakítását követően az energetikai célok meghatározásával új korszak kezdődött. Jelentős strukturális változások következtek be az energiapiacokon: a belső energiapiac gondolata, a Lisszaboni Szerződéssel hozott változások mindezt tovább erősítették. Az energiaunióra vonatkozó keretstratégia – habár általános jellegéből adódóan egyértelmű következtetések nem vonhatók le – számos ponton jelentős mértékben érinti az Európai Unió és tagállamok között megosztott hatáskör egyes elemeit, valamint a hatályos európai szabályozási rendszert, különös tekintettel a harmadik energiacsomag rendelkezéseire. Mindemellett több olyan kérdés szerepel a keretstratégiában, amelyet már korábban is, több alkalommal megfogalmazott a Bizottság (gondoljunk csak a szabályozott árak kérdésére). Habár a nyilatkozatok alapján a keretstratégiának nem célja új unió létrehozása, mégis visszagondolva Miguel Arias Cañate szavaira, felmerül a kérdés: mennyire célja az energiaunióra vonatkozó bizottsági keretstratégiának a megosztott hatáskör keretében a bizottsági mozgástér növelése és esetlegesen a megosztott hatáskör egyes elemeinek újragondolása⁶⁹?

Felhasznált dokumentumok

A magyar elnökség eredményei a közös energiapolitika kialakításában http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=33
2013.02.16.

ARCHIV OF EUROPEAN INTEGRATION <http://aei.pitt.edu> 2013.04.02.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Európa 2020 stratégia – COM(2010) 2020

EURÓPAI BIZOTTSÁG: (Sajtóközlemény): Energiaunió: biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energia valamennyi európai számára. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_hu.htm
2015.05.12.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: „Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően – Az integrált európai energiahálózat programterve” COM(2010)0677 végl.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: A belső energiapiac működőképessé tételéről. COM(2012) 0663

⁶⁹ Például mennyire maradhat a tagállam energiamixének meghatározása tagállami hatáskörben, ha közös földgázbeszerzésekre kerül sor, ha a harmadik államokkal kötendő szerződésekbe kötelező ÁSZF-ek kerülnek vagy ha a dekarbonizációra vagy a megújulókkal kapcsolatos célkitűzésekre gondolunk?

EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság Közleménye. Vizsgálat az 1/2003/EK rendelet 17. cikke értelmében az európai gáz- és villamosenergia-ágazatról (Zárójelentés). COM(2006) 851 végleges 10.1.2007.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Az energiaunió keretstratégiája COM(2015) 80 final

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően – Az integrált európai energiahálózat programterve COM(2010)0677 végl.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Energy Roadmap 2050. COM(2011) 885 final

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Versenypolitika: A Bizottság energiaágazati vizsgálata igazolta a súlyos versenyproblémák meglétét. Sajtóközlemény IP/07/26, 2007.

EURÓPAI TANÁCS FŐTITKÁRSÁGA: 2013. május 22-i következtetések http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/137204.pdf 2015. 04.12.

EURÓPAI TANÁCS FŐTITKÁRSÁGA: 2014. március 20-21-i következtetések http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/141760.pdf 2015.05.11.

EURÓPAI TANÁCS FŐTITKÁRSÁGA: 2014. október 23-24-i következtetések http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/145412.pdf 2015.05.11.

EURÓPAI TANÁCS FŐTITKÁRSÁGA: 2015. március 19. és 20.-i következtetések http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe101aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF 2015.05.11.

EUROPEAN COMMISSION: Energy and environment. Sector Inquiry. <http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/inquiry/> 2013.02.16.

EUROPEAN COMMISSION WORKING PAPER: Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. (SEC)2003 448, 2003.

EUROPEAN COMMISSION: State of implementation of the EU Gas Directive (98/30/EC). An Overview. 2000

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/benchmarking_reports/2000_98_30_dir.pdf; 2013.02.17.

EUROSTAT: Energy dependence

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdcc310&plugin=1> 2015.05.09.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdcc310&language=en> 2015.05.11

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdcc310&plugin=1> 2015.04.15.

<http://www.consilium.europa.eu/hu/workarea/downloadAsset.aspx?id=40802194598> 2015.05.11.

ENERGIA CHARTA: <http://www.encharter.org/index.php?id=7> 2015.05.12.

White Paper: An Energy Policy for the European Union. COM (95) 682 final, 13 December 1995. /Council Resolution of 8 July 1996 on the White Paper 'An energy policy for the European Union' Official Journal C 224/
http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/energy_white_paper_com_95_682.pdf 2015.05.12.

Felhasznált irodalom

HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Hetedik és nyolcadik átdolgozott kiadás. Budapest: HGV-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. és 2011.

KENDE Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Negyedik, átdolgozott kiadás. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.

MOUSSIS, Nicholas: Acces to the European Union – Law, Economics, Policies. 20th Edition. Intersentia. Cambridge. 2013.

PÁLFINÉ SIPÓCZ Rita: Az EU külső energiafüggősége mint kohéziós erő. Tanulmány, 2010.

The energy policy and energy regulation of the European Union Summary

In February 2015 the European Commission released its communication on the Energy Union. The first sentence of the frame strategy states that the energy system of Europe needs a structural change in order to ensure affordable, secure and climate-friendly energy.

But what kind of problems should be solved? What led to the proposals of the Energy Union? Based on these questions, the aim of the present paper is firstly to review the key points of the European Union energy policy development. Secondly to examine the most important regulatory steps concerning the establishment of the internal energy market. And finally to briefly discuss the main elements of the proposed frame strategy on the Energy Union.