

Török Virág

Energiaunió



Bevezetés

A stratégiai autonómia kérdése az Európai Unió (a továbbiakban EU, Unió, Közösség, Szervezet) minden szakpolitikai területén fontos, ami alól az energia szakpolitika sem lehet kivétel. Alapvetően elmondható, hogy az EU kormányközi jellegének megfelelő jogosultságokkal rendelkező intézményrendszer nagyban hozzájárulhatna ahhoz, hogy a Közösség minden lehetséges szegmensben elfoglalja az őt megillető helyet a világban. Továbbá ahhoz is, hogy földrajzi-demográfiai méretének megfelelő súllyal vehessen részt a nagypolitikai folyamatokban, ezáltal elérve a viszonylagos szuverenitás állapotát (bizonyos kérdésekben a tagállami autonómia feladása nem opció, így a teljes autonómia és szuverenitás elérése sem lehet az).

A fejezethez kapcsolódó kérdés egyértelműen az EU energetikai önállósága megszerzésének kérdése, ezzel együtt pedig a szegmensben jellemző stratégiai autonómiai mozgástér feltérképezése. A következőkben áttekintem az EU energetikai történetének fejlődési ívét, amelyből egyértelműen látszik majd a 2020-as évekre elért eredmények és közös vívmányok jótékony hatása a közösségi energiapolitikára. A vágyott végeredmény természetesen az Unió tagállamai között megvalósuló *energiaunió* volna, amely számos pozitív hozadékkal járulna hozzá az energiabiztonság garantálásához, a liberális piacokra jellemző prosperáló és fogyasztói központú kereskedelmi környezet létrejöttével együtt.

Az energiaunió elérése az Európai Unió mint közösség számára régóta vágyott cél. Ennek érdekében az elmúlt időszakban több jogszabály és kezdeményezés született. Az energiaunió elméleti alapvetése a közös belső piac, az energiaszuverenitás és az energiabiztonság kérdéskörébe van ágyazva. Habár az EU kétségkívül nem önellátó energetikai tekintetben, a 3 (+1) szabadság mintájára határain belül liberalizálni kívánja az energiapiacokat, aminek lényege a közös beszerzési és szabályozási háttér megteremtése volna.

Amennyiben az Unió képes lenne maradéktalanul megvalósítani a fentieket, úgy energetikai tekintetben egyértelműen sokat léphetne előre a szakpolitikai autonómiáját

illetően. Az energiaunió megvalósítása természetesen tovább bővítené az EU jogköreit a tagállami státusz rovására, aminek feltétele egyértelműen politikai döntés volna.

Az európai integráció mélyülése

Az Európai Unió a világ legjobban előrehaladott gazdasági és politikai integrációja, amely közös intézményeket alakított ki a tagállami párbeszédhez, és szakpolitikákat volt képes szupranacionális szintre emelni. A történeti előzményeket illetően a második világháború után az európai gazdasági együttműködés erősítése elsősorban a nemzeti piacok protekcionizmusának ellensúlyozására történt, később pedig a már létrejött közös piactól a Közösség gazdasági teljesítményének növekedését és az egyes piacok elszigeteltségének feloldását várták (HALMAI 2020: 14). Az elmúlt évtizedekben végbement gazdasági integráció eredményeképpen az országok a jogkörök mind nagyobb részét a nemzetek feletti szintre csoportosították át, ezzel szupranacionális struktúrát kialakítva. „A gazdasági integráció mélyülésével egyidejűleg jelentős intézményi átalakulás valósult meg. Mindezek az integrációs formák – a vámuniótól egészen a gazdasági és politikai unióig – jelentősen érintik a tagállamok szuverenitását” (HALMAI 2020: 17) – jelenti ki a téma kapcsán Halmai Péter. Látható tehát, hogy az integráció mélyülése fokozatosan együtt járt a közösségi hatáskörök kiterjesztésével, és az EU tagállamai lemondva egyes jogköreikről, azokat átruházták az Unióra és annak intézményeire. A hatáskör-átruházások minden esetben az alapító szerződésekben vannak rögzítve célkitűzések formájában (jelenleg is, a lisszaboni szerződésben). Ezen célkitűzéseket alacsonyabb szintű jogszabályok váltják „aprópénzre” és implementálják az egyes tagállamok jogrendjébe (HORVÁTH 2011: 143). Az Európai Unió esetében elmondható, hogy a kereskedelem- és monetáris politika területén valóban számottevő a szupranacionális szintre bocsátott jogkörök száma – ezzel szemben például a biztonsággal közvetlenül összefüggő kérdésekben a tagállami együttműködés egy sokkal marginálisabb szinten áll. Érdekes kérdés az energetika témaköre, mert ennek a szakpolitikának megtalálhatjuk biztonsági és gazdasági vonatkozásait is a Közösségben. Mivel a folyamatos energiaellátás biztosítása mára már nemzetstratégiai kérdéssé nőtt ki magát a tagállamok számára, az uniós szintű policy kialakítása és mélyítése nem könnyű feladat, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk.

Az Európai Unió energetikai integrációjáról

Az energiapolitika a belső piac egyik olyan szegmense, amelynek gondozása kiemelt prioritás volt a Közösség számára már az alapításától kezdődően. Annál is inkább, mivel az EU eredetileg az alapító tagállamok energetikai fókuszú érdekeinek egyeztető platformjaként született meg az Európai Szén- és Acélközösséget (1952), majd később az Európai Atomenergia Közösséget (1957) keletkeztető szerződések alapján. Mindezen előzmények eredményeképpen a kétezres évek elején számos olyan energiapiac-egységesítési szabályt hozott az EU, amelynek köszönhetően az egyes nemzeti energiapiacokat már nem az államok által irányított, monopolhelyzetben lévő cégek határozták meg. Ezen intézkedésekkel az Unió hosszú távon hozzájárult a piaci verseny javításához (hiszen az egyes tagállami energiapiacok a külföldi cégek előtt is megnyíltak), és így módon bizonyos esetekben megvalósul(hat) a teljes, szabad szolgáltatóválasztás. Mindezek mellett a tagállamok számára diverzifikált ellátáshoz való hozzájárulás általánosságban javította az ellátásbiztonságot az EU egész területén (HALMAI 2020: 27). Fontos kiemelni, hogy noha ez a folyamat messzire nyúlik vissza, korántsem tökéletes vagy befejezett a mai napig sem – megvalósulása egyet jelentene a teljes energiaunió létrejöttével. Ennek feltételeiről és a megtett intézkedésekről a későbbiekben lesz szó.

*Az Európai Unió energetikai hatáskörének bővülése
a Szerződések alapján – előzmények*

A korábbiakban már jeleztem, hogy az EU a 20. században egy energetikai profilú szövetségként jött létre (ESZAK), amely az alapító hat tagállam szén- és acélkereskedelmét volt hivatott koordinálni azáltal, hogy lehetővé tették egymás között a nyersanyagok szabad áramlását, valamint azzal, hogy egyenlő hozzáférést biztosítottak a termelési forrásokhoz (*Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, összefoglaló* 2023). Nem sokkal később a római szerződések részeként létrejött az Euratom (*Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, EURATOM* 1957), létrehozásának motivációja egyértelműen már akkor is az energiaszuverenitás, az energiafüggetlenség elérése volt az alapítók részéről. A létrehozott energetikai együttműködési mechanizmus sokáig képes volt eredeti formájában ellátni feladatát, így sem az 1965-ös,

sem az 1986-os szerződés¹ nem hozott újat szerződési szinten a korábban kialakított működési és szabályozási rendben.

1992-ben a maastrichti szerződés 12. fejezete részletezi a transzeurópai hálózatokat (TEN),² amely fogalom három részből áll: a telekommunikációs hálózatokból, a közlekedési hálózatokból és az energiahálózatokból. Mivel mindhárom ipari ágazat infrastruktúrája regionálisan kiterjedt, érthető, hogy magasabb szintű, közösségi hatáskörbe került a kezelésük. A maastrichti szerződés alapján az Unió gondoskodik a rendszerek interoperabilitásáról (átjárhatóságáról): a hálózati infrastruktúrák átjárhatósága technológiai és műszaki szttenderdek létrehozásával érhető el közösségi szinten. Ezeknek a rendszereknek a finanszírozását többek között az Európai Összekapcsolódási Eszközön keresztül segítik. Az egyes beruházási kezdeményezések közös érdekű projektlistára³ való gyűjtésével kiemelik a projekteket, ezek a tevékenységek mind erősítik a TEN közösségi jellegét.

Lisszaboni szerződés⁴

A Közösség nyitott hatásköri kérdéseire (többek között az energetikaira is) a választ a legutóbbi, 2007-ben aláírt lisszaboni szerződés (*Lisszaboni Szerződés – Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról* 2007) adta meg. A szerződés világosan elkülönített területeket az Unió kizárólagos hatáskörébe utalt (új elemként: „amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör e gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjed ki a terület egészére”) (*Lisszaboni Szerződés, csatolt jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról* 2007), illetve meghatározta azokat is, amelyek tagállami vagy megosztott hatáskörbe kerültek.

¹ Egyesítési Szerződés (Brüsszel, 1965), az Egységes Európai Okmány (1986).

² Trans European Network – TEN.

³ Projects of Common Interest – PCI.

⁴ Érdemes kiemelni, hogy a lisszaboni szerződés valójában két különálló dokumentum együttese. Ez alapján elsődleges EU-jogforrásként tekintünk jelenleg a maastrichti szerződés módosításából keletkezett Európai Unióról szóló szerződésre, valamint az EGK-t létrehozó római szerződés módosításából kreált Európai Unió működéséről szóló szerződésre.

Az Európai Unióról szóló szerződés

A dokumentum alapvető értéke, hogy komolyabb biztonságpolitikai jelleget kölcsönözött az Uniónak – ennek köszönhetően új elemként jelent meg a kollektív védelem elve és az általános szolidaritási kötelezettség (*Lisszaboni Szerződés, csatolt jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról* 2007). Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) önálló témaként tárgyalja a kézirat szempontjából lényeges hatáskörgyakorlás alapelveit (az 5. cikkben). A leírtak általánosságban rendelkeznek a kérdésben: azon hatásköri jogosultságokat, amelyeket a lisszaboni szerződés nem vezetett át szupranacionális szintre, tagállami hatáskörben kezelhetők és kezelendők mind a mai napig. Elmondható, hogy „a szupranacionális döntéshozatal befolyásolja a tagállami belpolitikát, mivel az uniós szakpolitikai döntések beépülnek a tagállami szabályozásba, ezáltal az európai integráció magával hozza a tagállamok kormányzati rendszereinek intézményi harmonizációját” (SOÓS 2020).

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a jelenlegi formáját a korábbi EK-szerződés módosításával érte el. Nevéből adódóan a szerződés tartalmazza az EU (és intézményei) működésének tisztázását, szakpolitikai áttekintését, valamint a hatáskörgyakorlás (1. cím, 2–6. cikk) és a döntéshozatali eljárások egyszerűsítését. Az EUMSZ is kiter a közös kül- és biztonságpolitika tárgyán belül értelmezett tagállami szolidaritási kötelezettségre (222. cikk), a következők szerint: „abban az esetben, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, akkor a többi tagállam együttesen fellépve segítséget nyújt az érintett országnak” (HORVÁTH 2011: 560). Az idézet plasztikus képet ad az energiapolitika és a külpolitika (közös biztonság- és védelempolitika) összekapcsolódásáról, „melyek bár eltérő biztonságpolitika-elméleti aspektusban gyökereznek, a tagállami egymásrautaltság és viszontbiztosítás értelmében mégis hasonló módon érvényesíthető mindkét esetben a szolidaritási kötelezettségből adódó tagállami felelősség. Ugyancsak közös pont lehet a KBVP és energia (azon belül is a földgázpolitika) kapcsán Oroszország, mely mindkét szegmensben egyértelműen jelen van az EU látószögében” (TÖRÖK 2023).

A hatáskörmegosztás tagállami és közösségi szintű kérdéseire az EUMSZ dokumentum keretei között találtak megoldást, egy tételes hatásköri jegyzék összeállításával. A katalógus az EU-n belül öt különböző kategóriába sorolta a szakpolitikákat, amelyek név szerint a kizárólagos hatáskörök, a megosztott hatáskörök, a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések (ezekben a kérdésekben alapvetően a tagállami jogkör érvényesül) voltak (TÖRÖK 2023: 150). Az említett lista (*Az Európai Unió működéséről szóló szerződés* 2012) méretei nem teszik lehetővé annak összes eleme, így a teljes hatásköri megosztás ismertetését. Az általunk vizsgált energetikai szakpolitika a megosztott hatáskörök közé tartozik („i” pont, energiaügy néven azonosítva a szerződésben).

A megosztott hatáskörű szakpolitikai szegmensben az EU-intézmények (Európai Parlament és Európai Tanács) és a tagállamok egyaránt „alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat” (EUMSZ 2. cikk (2) bek.). Ez teljes mértékben egybeesik a szakterület speciális kondícióival: az egyre hosszabbodó ellátási láncokkal láthatóan nem lehet már állami szinten garantálni az energia- és ellátásbiztonságot, viszont az államok számos energetikai profiljára és prioritására tekintettel nem lehet egyértelműen közösségi irányítás alá vonni a területet. Ennek a megosztott hatáskörnek a fogalmisága pontosítására született a szerződéshez kapcsolt 18. nyilatkozat, amely cím szerint a hatáskörök elhatárolásáról szól. Ez alapján a tagállamok a megosztott hatáskört oly mértékben gyakorolhatják, amely mértékben ezt a hatáskört az EU nem gyakorolja vagy amely mértékben lemondott róla, az arányosság és a szubszidiaritás elve alapján (SZALAYNÉ SÁNDOR 2010: 299). A szerződés 114. és 194. cikkei teremteték meg mindezek mellett a jogalapot az EU belső energiapiacának létrehozására, ami ugyancsak a Közösség stratégiai autonómiájának elérése felé tett lépésként értékelhető.

A leírt normatív fejlődésből egyértelműen látható, hogy az alapítástól folyamatosan nyomon követett energiapolitikai fejlődés hová jutott a kétezres évek elejére. Az európai uniós szerződések már általános energetikai célokat fogalmaznak meg, és ahhoz olyan jogi eszközöket allokálnak, amelyek segítségével közösségi és tagállami szinten is fejleszthetővé válik az energetikai szegmens. Az azonosított célkitűzések mindegyikét lefedi az energiaunió eszméje, amely a 2010-es években fogalmazódott meg. A következőkben az ezen kezdeményezés mögött rejlő intézkedéscsomagokat tekintem át.

Energiaunió – energiacsomagok

A szakpolitika általános céljai közül két alapvető dolgot kell megjegyeznünk. Egyfelől az olcsó energia biztosítása prioritás, másfelől pedig cél az ellátási források stabilizálása és a biztonságos beszerzés. Habár gazdasági tekintetben nem, de etikai és tudatossági szempontból mindenképp releváns mindeközben a környezeti károkozások mérsékelt szinten tartása. A témát jellemző tudatosság és előrettekintés több mint 40 éve kezdett gyökeret verni állami szinten – az első konkrét nemzeti energiastratégiákat mind 1973 utáni időpontra datáljuk (olajválság).

Mindezekon felül az Európai Közösségek korábban megfogalmazott energia-politikai nyilatkozatában világossá tette, hogy a majdani „közös piac kiépítésének követelményeire való tekintettel” (FORMAN 2004: 192) energetikai téren szükség lesz az energiaforrások biztonságának szavatolására, az ilyen típusú termékek szabad áramlásának biztosítására, az egyes árszínvonalak standardizálására és a tudatos felhasználással elősegített környezetvédelemre is.

Az első közös európai energiastratégia (1974) megszületése óta térségünk energiafelhasználása és jogi szabályozottsága nagymértékben átalakult. A 20. században megtervezett egyéb energetikai programok bemutatásától most eltekinténk, annál is inkább, mert jelenkori közös stratégiánk sokkal inkább tekinti elődjének az új század elején született energiacsomagokat.

Energiacsomag: 1996–1998

A csomag közös szabályzásokat tartalmaz a villamosáram- és a gázfelhasználással kapcsolatban. Fontos, hogy kötelezte a szállítókat a kitermelés-szállítás-closztás folyamatának egymástól való függetlenítésére. Az irányelv előírta továbbá az egységes piac megteremtését az Unió egész területén. A jogharmonizációra két évet hagyott, ennek végén a tagállamok egy közös energetikai versenypiacba integrálódtak. Az előírt folyamatos egymás felé történő piaci nyitás egy alapvető európai elvet valósított meg – mégpedig az áruk és a szolgáltatások szabad áramlását. Az energia közönséges áruvá minősítése ezzel az intézkedéssel vette kezdetét (FSR 2020).

Energiacsomag (2003)

A 2003/55/EK közös parlamenti és tanácsi irányelv az, amely a gázpiacra vonatkozóan meghatározta a piaci liberalizáció pontos folyamatát. Előírták, hogy a teljes függetlenség elérése érdekében az elosztó és átvételi hálózatok külön tulajdonoshoz/üzemeltetőhöz kerüljenek. Az üzemeltetők tekintetében ez a szétválasztás kettős volt, hiszen megtörtént jogi és tulajdonosi szinten is. Deklarálták a végső fogyasztók védelmének fontosságát, különös tekintettel a védendő fogyasztókra.

A 2006-ban megjelent első *Zöld könyv* egyértelművé tette az Unió hármas célkitűzését, amely az energiapolitikáját jellemzi azóta is: fenntarthatóság, ellátásbiztonság, versenyképesség (European Commission 2006). Ezt a dokumentumot nevezik a közöségi energiapolitika előszobájának, a megvalósult jogi keretek előzményének. Az új energiakorszak beköszöntével a dokumentum vázolta a 21. század új energetikai „tájképét” is (HLAVAY 2006). A könyv célja azonban elsősorban az volt, hogy rámutasson a megoldandó problémákra, és az ennek kapcsán megfogalmazott álláspontokat figyelembe véve állították össze a szükségesnek ítélt változtatások jogi hátterét is. Cselekvési területei a következő voltak: az energiapiac belső kiterjesztése, ellátásbiztonság az EU-n belül, diverzifikáció, harc a klímaváltozás ellen, energetikai fejlesztések támogatása, végezetül pedig a közös fellépés.

Energiacsomag (2009)

A korábbiakban elfogadott csomagok sajnos nem érték el a kívánt hatást, mert nem rendelkeztek a megfelelő jogi kötelező erővel. Az iránymutatások gyengeségének oka, hogy azok csak általános szervezési irányt kívántak szabni, és a konkrét szabályozást a tagállamok belső törvényhozására hagyták. Indokoltnak látszik ez az attitűd, annál is inkább, mert ebben az időben az egyes tagállamok energiapolitikája nagyon kevésbé volt összehasonlítható vagy összeegyeztethető. Akár a piaci tulajdonviszonyokat (nagy állami vállalat vagy több kisebb szolgáltató), akár a felhasznált energia típusát (atomenergia, megújuló energia) vizsgáljuk, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy ezt a fajta sokszínűséget korai lett volna még egy általánosan kötelező jogszabálycsomag alá szorítani.

Az említett *Zöld könyv* következményeként nyújtotta be a Bizottság a tárgyalt harmadik energiacsomagot. A kapcsolódó 2009/73/EK irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról

2009) végül módosította az energiapiaci liberalizáció jogszabályi kereteit (VINCE 2011). Az intézkedéseknek köszönhetően megkezdődött a tagállamok közötti energetikai jogharmonizáció, és létrejöttek az energiaforgalom szabályozásának keretei. Az irányelv első lépésként értékelhető az uniós szintű szabályozás feltételeinek megteremtése felé. A harmadik energiapiaci csomag megalkotta a testületeket, amelyek támogathatják az együttműködést a tagállami rendszerüzemeltetők és a szabályozók között, de a testületek döntései még jórészt a nemzeti érdekeket tükrözték. Az energiacélok megvalósítása érdekében az Európai Bizottság tovább kívánta korlátozni az államok döntési jogosultságait az energetikai és szabályozási kérdésekben, ezáltal közösségibb szakpolitikává téve az energiapolitikát. A tagok mozgásterének ez irányú korlátozása természetesen együtt járna a döntéshozatali folyamatok központosulásával is hosszú távon (LUKÁCS 2016).

Energiauniós kezdeményezés

A fentebb bemutatott három energiacsomag előszobája volt a 2015-ben megjelent energiauniós keretstratégiának (Európai Bizottság 2015), amely a szakpolitika jogszabályi harmonizációja felé tett nagy előrelépésként is értékelhető.

A 2015-ös energiauniós keretstratégia öt pontban összegezte prioritásait: a pontok megvalósulásának mindenekelőtt biztonságosnak, fenntarthatónak és versenyképesnek kellett lenniük (Európai Bizottság 2015). Az uniós jognak való megfelelés alapvető elvárás a majdan megvalósuló energiaunió részéről, ami a Közösség belső és harmadik országokkal való kapcsolatára is értendő. A stratégia a bevezetőjében számot adott a létrehozni kívánt energiaunió körülményeiről az alábbiak szerint: alapja egy kontinentálisan integrált energiarendszer, amelynek segítségével az energiahordozók (a négy szabadság elve alapján) korlátok nélkül áramolhatnak az Unió területén belül. Ugyancsak kíváncsi vagyok, hogy a lehető leghatékonyabb legyen mindeközben a piaci verseny és az erőforrások elosztása, valamint a stratégia természetesen vette az energiapolitika uniós szintű szabályozásának megvalósulását.

A megvalósuló energetikai összekapcsolódás egyéb mellett fenntartható és klímabarát működésű lesz a leírtak szerint, ami az innovációba bevont vállalatok révén realizálódik.

A kialakuló új rendszer középpontjában mindenekelőtt a fogyasztók, vagyis az európai polgárok állnak. Az ő igények szerint formálódó piac lehetőséget teremt a választásra, illetve az energiafogyasztás terén preferenciák felállítására (ez már régebb

óta volt törekvése az EU-nak a piaci liberalizáció keretein belül). Ezzel a korábbi kínálattúlúlsúlyos perspektívát felválthatná a felhasználói igények szerinti kereslettúlúlsúlyos szempont. Mindehhez – a stratégia szerint – el kellene fordulni a hagyományos energiahordozók nagyarányú felhasználásától, és a környezetkímélőbb, rugalmasabb megoldásokat kell keresni. Összességében az anyag leírja, hogy „magunk mögött kell hagynunk az összehangolatlan nemzeti szakpolitikákkal, piaci akadályokkal és energetikai szempontból elszigetelt térségekkel terhes, szétaprózódott rendszert.” (Európai Bizottság 2015: 2).

Tovább az energiaunió felé

2016 végén született meg az Európai Bizottság által november 30-án kiadott szabályozási javaslatcsomag, az úgynevezett téli energiacsomag (Energy Winter Package). *A Tiszta energia minden európainak* címmel megjelent dokumentumegyüttes a 2009-ben elfogadott harmadik energiacsomag óta a legnagyobb változást irányozta elő az uniós energiapiaci szabályozásban. Megjelenésekor a „4. energiacsomaggént” is emlegették, ami jól tükrözi a szabályozói környezetre gyakorolt hatását. A kiadott előterjesztések körében több jogszabálytervezetet, közleményt és jelentést találunk. A keretei között megjelent jogalkotási javaslatok elsődleges célja továbbra is egy belső, összekapcsolt európai energiapiac létrehozása volt.⁵ Ezen belül is az uniós energiazgazdaság korszerűsítése és a „tisza energiával” kapcsolatos beruházások fellendítése fogalmazódott meg prioritásként (LUKÁCS 2017). Az ismertetett kezdeményezés-csomagnak három alapvető célja volt: előtérbe helyezni az energiahatékonyság növelését úgy, hogy a leginnovatívabb technológiákat támogatják; világszinten vezető szerephez jutni a megújuló energiák terén; illetve méltányos feltételeket biztosítani a fogyasztóknak. Utóbbi célkitűzés szerint tehát a tiszta energiára való áttéréskor azokkal a kiszolgáltató régiókkal, ágazatokkal és társadalmi csoportokkal, amelyekre hatást gyakorol a kezdeményezés, nagyvonalúan kell eljárni (Európai Bizottság 2016).

A javaslatcsomaggal kapcsolatos irányelv- és rendelettervezeteket végül 2018 decemberében fogadták el hivatalosan, ekkor három új irányelv keletkezett. Ezen eszközök célja az energiaunió irányításának megerősítésére irányuló rendelet, valamint az energiahatékonyság növelését és a megújuló energiaforrásokra való áttérés előmozdítását

⁵ A megvalósuló, teljes mértékben összekapcsolt energiapiac a későbbiekben hatással lesz majd természetesen az energiahatékonyságra, a megújuló energiaforrások hasznosítására, az ellátásbiztonságra és az energiaunió irányítási szabályainak korszerűsítésére is.

segítő irányelvek voltak. Ezek az intézkedések gyakorlati lépést jelentettek a valódi energiaunió létrehozása felé (The Implementation of the Winter Package „Clean Energy for all Europeans” Continues 2019). Az így véglegessé váló szövegváltozatok az EU következő nagy szabályozási ciklusának kezdetét jelentették (BARTEK-LESI et al. 2015).⁶

Negyedik energiacsomag (2019)

Nem sokkal a nevezett irányelvek hatályosítása után ismét energetikai célzatú anyagokat jelentetett meg az Európai Bizottság. A 2019-ben kiadott (valódi, 4.) energiacsomag rendelkezései a korábbiakhoz képest már sokkal inkább foglalkoztak klímapolitikai kérdésekkel, hiszen közvetlenül reflektáltak (2019 Climate Action Summit) a Párizsi Klímaegyezmény energetikai vonalaira.⁷ A 2016-ban megjelent bizottsági javaslat-csomag végül három évvel később érett valódi energetikai szabályzóvá és teremtett új keretet az EU energiapolitikájának Clean Energy Package (CEP, Tiszta Energia Csomag) néven. Az új csomag egyértelműen irányváltást jelentett a korábbi fosszilis energiahordozói túlsúllyal szemben a megújuló energiák támogatásával. A 2016-ban közzétett téli energiacsomag alapján a hatályosult anyag nyolc új jogszabályból állt, amelyek megjelenése után az EU tagállamainak 1-2 éven belül implementálniuk kellett az irányelveket saját belső jogrendszerükbe. Ezen új szabályozók hatásai a fogyasztók, a környezet és a gazdaság felé is éreztetik jótékony hatásukat. A fentiek mellett hangsúlyozottan jelenik meg az EU vezető szerepe a globális felmelegedés elleni küzdelemben, és összességében is jelentősen hozzájárulnak az EU hosszú távú (zöld) stratégiájához, amely 2050-re a szén-dioxid-semlegesség (nettó nulla kibocsátás) elérésére irányul (lásd később kifejtve) (European Commission 2019a).

A csomagot alkotó jogszabályok (a megújulóenergia-irányelv és az energiahatékonyságról szóló felülvizsgált irányelv) 2030-ra már konkrét célkitűzéseket is azonosítottak,

⁶ A negyedik energiacsomag megalkotására az első kísérletet 2015 júliusában az EB tette az energia-piacok szabályozásának módosítását célzó javaslatcsomag közzétételével. A „nyári energiacsomag” néven ismert javasategyüttes kiterjedt többek között az emissziókereskedelmi rendszer működését és az energiacímek alkalmazását szabályozó jogszabályok módosítására, a fogyasztók védelmét és piaci részvételét segítő javaslatokra, továbbá a villamosenergia-piac működési modelljének átalakítására.

⁷ 2019 szeptemberében New Yorkban tartott az ENSZ Klímacsúcsot (Climate Action Summit), amely a Párizsi Klímaegyezmény 2020-ig tett rövid távú vállalásainak teljesülését kívánta elsősorban monitorozni.

amelyek sokkal ambiciózusabbak voltak a korábbiaknál: az üvegházhatású gázok kibocsátásának 40%-os csökkentését, valamint az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások felhasználási arányainak nagyjából 30%-kal történő növelését irányozta elő (Európai Parlament 2023). Ugyancsak a csomaghoz kapcsolódott az új villamosenergia irányelv, amely „új villamosenergia-piaci szabályokat vezet be a megújuló energiaforrásokra és a beruházások vonzása érdekében” (Európai Parlament 2023).

Fontos megjegyezni, hogy a 2019-es évben látott napvilágot az EU Green Deal nevű intézkedéscsomagja (European Commission 2019b) is, amely hosszú távon (2050-re) az EU klímasemlegessé válásával számolt. Ha megvalósulnak a csomagban megfogalmazott ambiciózus célkitűzések, azzal a Közösség (és annak minden tagja) a világ leghaladóbb és környezetkímélőbb szervezetévé válhat.⁸ A kezdeményezés-csomag számos – korábról már ismerős – fontos megállapítást összegez. Többek között megfogalmazódik:

- az EU éghajlati ambícióinak növelése (2030-ra és 2050-re vonatkozóan);
- az egyidejűleg tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás megvalósítása;
- az ipar mobilizálása a tiszta és körkörös gazdaság érdekében;
- az építés és felújítás energia- és erőforrás-hatékony módon;
- a fenntartható és intelligens mobilitásra való áttérés felgyorsítása;
- egy tisztességes, egészséges és környezetbarát rendszer kialakítása;
- az ökoszisztémák és a biodiverzitás megőrzése;
- a törekvés a szennyezés- és toxikumoktól mentes környezetre;
- a zöld finanszírozások és beruházások folytatása; valamint
- egy igazságos átmenet biztosítása.⁹

Az elmúlt évek fejlődése

Az elmúlt időszakban megérett a helyzet az energia-szakpolitika revíziójára, amelynek keretei között 2021 novemberében – a 2019-ben megjelent szabályozók alapján – beke-
rültek a tiszta energiáról szóló csomag első jogi aktusai az energiaközösségi vívmányok közé. Erre a lisszaboni szerződés keretei adtak lehetőséget, a benne foglalt kitételek folyamatosan fejlődnek, és gyakorta új ágazatokkal bővülnek, illetve a meghaladottá vált aktusok frissülnek. A szerződés 24. és 25. cikke alapján alkalom nyílik a közösségi vívmányok kiigazítására és az esetleges módosítások végrehajtására. Ez biztosítja, hogy

⁸ A csomag deklarált végső célja, hogy az EU-t 2050-re a világ első klímasemleges kontinensévé tegye.

⁹ A felsorolt elemek a Bizottság által kiadott Green Deal összefoglaló fejezetcímeinek fordításai.

a tagállamok lépést tudjanak tartani az uniós szakpolitikai fejlesztésekkel, és képesek legyenek összehangolni az energiaágazat és a kapcsolódó ágazatok szabályozási kereteit az uniós szabályozással (Energy Community 2023).

Természetesen az EU Zöld Megállapodás javaslatcsomagjának végrehajtása folytatódik, aminek legékesebb példája a *Fit for 55 Package*. Az elnevezés a Green Deal azon célkitűzésére utal, amely alapján a Közösség – középtávú célként – 2030-ra legalább 55%-kal kívánja csökkenteni szén-dioxid-kibocsátását. A csomag maga az uniós jogszabályok felülvizsgálatára és aktualizálására, valamint új kezdeményezések bevezetésére irányuló javaslatok összessége, amelyek célja biztosítani, hogy az uniós politikák összhangban legyenek a Tanács és az Európai Parlament által elfogadott éghajlat-politikai célokkal (Council of the European Union 2023). A javaslatcsomag mindezekkel tehát koherens és kiegyensúlyozott keretet fog biztosítani az EU éghajlat-politikai célkitűzéseinek eléréséhez. A nevezett csomag jelenleg még nem hatályos, azt 2021 júliusában nyújtották be a Tanácsnak, és jelenleg több szakpolitikai területen – például a környezetvédelem és az energiaügy területén is – folyik róla vita.

A csomag a következő, témánk szempontjából releváns kérdésekkel foglalkozik: az energiateljesítményre vonatkozó tanúsítványok keretrendszerének reformja (amely egy új, az egész EU-ra kiterjedő mintát tartalmaz); minden tagállamnak 2024 végéig be kell vezetnie az épületfelújítási útlevelet (energiahatékonysági szempontok alapján), amely a közös uniós keretrendszer alapjain nyugszik; valamint a fosszilis tüzelőanyagok nemzeti szintű kivezetése 2040-ig (Buildings Performance Institute Europe 2022).

Az EU energiapolitikai aktualitásai kapcsán (különös tekintettel az autonómia kérdésére) nem lehet szó nélkül elmenni az elmúlt időszakban történt strukturális átrendeződés mellett, amely egyértelműen az orosz energiarendszerről való teljes leválás felé mutat. A trend abszolút érthető és szakpolitikailag is megalapozott: a jelenlegi kényes nemzetközi környezetben, amelynek dinamikája a 20. század első felét idézi, nem garantálható az EU energiabiztonsága az által az Oroszországi Föderáció által, amely a nemzetközi normák semmibe vételével 2022 februárja óta nyílt háborúban áll az EU egyik tranzitországaival, Ukrajnával. A korábbi (2009-es és 2014-es) tapasztalatok alapján ismertek az orosz ellátás kiesésének hatásai, amelynek enyhítésére a Közösség már több kockázatsökkentő intézkedéssel is élt a múltban. Természetes azonban, hogy a teljes uniós energiarendszer leválasztása (és ezzel az orosz kitettség megszüntetése) volna a legbiztosabb válasz a felmerült helyzetre, ami részleteiben már megkezdődött.

A sajtóban szankciós intézkedések néven ismert tanácsi döntések hátterében is jórészt a fent bemutatott törekvés áll. Ez idáig az Európai Unió több szankciós csomagot fogadott el az Oroszországi Föderáció és Belarusz ellen. Ezeknek az intézkedéseknek

egy része hatást gyakorol a tilalmakon keresztül a Közösség energiapiacára is, hiszen vannak közöttük kifejezetten az energiaágazatot érintő rendelkezések is. Többek között fontos megemlíteni a 2022 nyarán megjelent 6. szankciós csomagot, amelyben tilalmat vezettek be a tengeren szállított nyersolajra (2022. decembertől) és kőolajtermékekre (2023. februártól), valamint tilalom vonatkozik a következőkre is: „az Oroszországból származó szén behozatala; a használt áruk és technológiák Oroszországba irányuló exportja; az orosz energia- és bányászati ágazatba irányuló új beruházások; valamint földgáz-tárolókapacitás biztosítása orosz állampolgároknak (az LNG-létesítmények kivételével)” (Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa 2023).

A fent említett olajembargó kapcsán azonban az Európai Unió Tanácsa bizonyos engedményeket is tett az olyan EU-tagállamok felé, amelyek csővezetéken kapnak nyersolajat, és földrajzi helyzetük okán sajátosan függnek az orosz energiaellátástól, valamint ennek a kitétségnek a megszüntetéséhez jelenleg nem rendelkeznek erőforrásokkal. A kivételek nevesítik például Bulgáriát és Horvátországot, amelyek esetében ugyancsak engedményeket „alkalmaznak majd a tengeren szállított orosz nyersolaj, illetve vákuumgázolaj behozatalára vonatkozóan” (Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa 2023). A fenti intézkedések hatékonynak bizonyultak, mivel az EU-ba az orosz importolaj jórészt a tengeren keresztül érkezik, így az olajimport mennyiségének nyájából 90%-át érintik.

Az orosz olaj kérdésében meg kell említeni az olajárplafon életbe lépését is,¹⁰ ami további kereskedelmi hátrányokat okoz az Oroszországból az EU-ba történő eladások tekintetében is (az árplafon a nyersolaj hordónkénti árát 60 USD-ben maximalizálta). A döntésnek köszönhetően a hirtelen piaci áremelkedések elkerülhetővé váltak, és nem utolsósorban az eladások értéke jelentősen lecsökkent. Az így keletkezett kiszámíthatóbb kereskedelmi környezet hozzájárul természetesen a globális olajár stabilizálásához is (TANÁCS 2023).

Következtetések

Láthatóvá vált, hogy az EU alapításától kezdve nagy utat járt be az energia-szakpolitika terén, és szakmai alapjain építkezve képes volt mind szélesebb körben kiterjeszteni közösségi hatáskörét. A folyamatos eltolódás a közösségi politika irányába alapvetően természetes folyamatnak mondható olyan rendszerek esetében, amelyek

¹⁰ Fontos, hogy az árplafont nem egyedül az EU hozta létre, hanem a G7, így nagyobb földrajzi területet és fogyasztói közönséget érint.

kezdő- és végpontjai nem azonos országok fennhatósága alá esnek, így módon nem is képesek tagállami szinten rendezni a kapcsolódó stratégiai kérdéseket. Az EU szakpolitikákat harmonizáló tevékenysége nyomán uniós szinten sikerült egy összehangolt energiapolitikát kialakítani, amelynek közös klímacéljai még szorosabbra foghatják a tagállamok közötti együttműködést. A Green Deal által kitűzött célok mégis hagynak egyéni megoldásokat a tagállamok részére, amelyek a zöld átmenet kapcsán tagállami szinten, a nemzeti energiaprofiljuk lehetőségei szerint igyekeznek elérni a közösségi célokat. A földgáz ezen kérdésben különösen kényes terület, tekintettel a hálózat kontinentális (az EU határain átnyúló) kiterjedtségére, illetve az Unió általánosan nagy függőségi helyzetére.

A korábbi években foganatosított földgázpolitikai intézkedések és az EU szakpolitikai struktúrájának egyre fókuszáltabb és összehangoltabb munkája együttesen hozzájárulnak az energetikai struktúraváltás megkönnyítéséhez. A következőkben a kitűzött klímacélok teljesítése további lendületet adhat az energiaunió általános kereteinek kitöltéséhez és a közösségi politika magasabb szintre emeléséhez.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról.* Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:hu:PDF>
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, összefoglaló* (2023). Online: http://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0019.02/DOC_1
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés* (2012). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4301854&from=HU>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata* (2012). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa (2023): *Uniós szankciók Oroszország ellen.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions-against-russia/
- BARTEK-LESI Mária et al. (2015): Negyedik energiacsomag? Az uniós energiapiaci szabályozás módosítására tett nyári javaslatok. *REKK*, 2015. október 26. Online: https://rekk.hu/cikk/124/negyedik_energiacsomag_az_unios_energiapiaci_szabalyozas_modositasara_tett_nyari_javaslatok

- Buildings Performance Institute Europe (2022): *Report on the Evolution of the European Regulatory Framework for Buildings Efficiency*. Online: www.bpie.eu/wp-content/uploads/2022/02/rev6_SPIPA_EU.pdf
- Council of the European Union (2023): *Fit for 55*. Online: www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/
- Energy Community (2023): *Energy Community Acquis*. Online: www.energy-community.org/legal/acquis.html
- Európai Bizottság (2015): *A stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előrettekintő éghajlat-politika keretstratégiája*. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75cd71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2016): *Tiszta energia minden európainak – az európai növekedési potenciál kibontakoztatása*. Sajtóközlemény. Brüsszel, 2016. november 30. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_hu.htm
- Európai Parlament (2023): *A belső energiapiac*. Online: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.1.9.pdf
- European Commission (2006): *Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/green-paper-a-european-strategy-for-sustainable-competitive-and-secure-energy.html>
- European Commission (2019a): *Clean Energy for All Europeans Package*. Online: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en
- European Commission (2019b): *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final. Brüsszel, 2019. december 11. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- FORMAN Balázs (2004): Külső források és belső piacok az Európai Unió energiapolitikájában. *Politikatudományi Szemle*, 13(4), 191–223. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02565/00042/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2004_4_191-223.pdf
- FSR (2020): The Clean Energy for all Europeans Package. *Florence School of Regulation*, 2020. június 10. Online: <https://fsr.eui.eu/the-clean-energy-for-all-europeans-package/>
- HALMAI Péter (2020): *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/717_Europai_gazdasagi_integracio.pdf
- HLAVAY Richárd (2006): EU Zöld Könyv az energia stratégiáról. *Energiainfo*, 2006. március 14. Online: https://www.energiainfo.hu/eu_zold_konyv_az_energia_strategiarol-5480/
- HORVÁTH Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Lisszaboni Szerződés – Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU>

- Lisszaboni Szerződés, csatolt jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról (2007). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU>
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3AFULL#C_.2007306HU.01015801
- LUKÁCS Gabriella (2016): Energetikai jogharmonizáció. *Infójegyzet*, 2016. május 5. Online: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infójegyzet_2016_18_energetika.pdf/d9e6de57-8aa1-45e6-bccc-7d0d852e9ec8
- LUKÁCS Gabriella (2017): „Tiszta energia minden európainak.” *Infójegyzet*, 2017. április 19. Online: www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infójegyzet_2017_24_tiszta_energia.pdf/623c7a80-62c2-40b7-8bee-39d28d5467b8
- SOÓS Edit (2020): *Közpolitika az Európai Unióban*. Online oktatási csomag (e-learning lecke/téma), 4. lecke. Online: <http://eta.bibl.u-szeged.hu/4862/>
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk. (2010): *Az Európai Unió alapidokumentumai 2010*. Pécs: Európa Központ.
- TANÁCS Gábor (2023): Fejtágító: minek az olajár-plafon, ha tilos orosz olajat venni? *Euronews*, 2023. február 2. Online: <https://hu.euronews.com/2023/02/04/fejtagito-minek-az-olajar-plafon-ha-tilos-orosz-olajat-venni>
- The Implementation of the Winter Package „Clean Energy for all Europeans” Continues. *Eubelius*, 2019. március 15. Online: www.eubelius.com/en/news/the-implementation-of-the-winter-package-clean-energy-for-all-europeans-continues
- Treaty Establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM)* (1957). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=EN>
- TÖRÖK Virág (2023): Az európai földgázellátás – tagállami és közösségi hatáskörök. *Hadtudomány*, 33(E-szám), 70–86. Online: <https://doi.org/10.17047/Hadtud.2023.33.E.71>
- VINCE Péter (2011): *Az Európai Unió belső energiapiacának újszabályozása: a harmadik energiacsomag*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet előadása.