

Összefoglaló háttéranyag a Magyar Közgazdasági Társaság által szervezett, Új klímagazdaság című konferencia szakértői panelben történő részvételhez kapcsolódóan

Dr. Ferenczi Kristóf, partner, a regionális energiajogi praxis vezetője (Kinstellar Ügyvédi Iroda)

1 A szabályozás szerepe komplex energia-, környezet- és gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósításában

A különböző gazdasági és környezetpolitikai célkitűzések megvalósításában általában is jelentős szerepe van a megfelelő jogi szabályozásnak. Ez az alaptétel az energiagazdaság esetében, annak erőteljesen szabályozott jellege miatt, különösen is igaz. Egy alacsony karbon-intenzitású és magas energiahatékonyságú energiagazdaság kiépítésének szükséges, mindazonáltal önmagában nem elégséges előfeltétele a megfelelő támogató és egyúttal beruházás-ösztönző szabályozási környezet kialakítása.

A klímapolitikai célkitűzések megvalósítása új beruházásokat tesz szükségessé, amelyeknek jelentős forrásigénye van. A forrásokért globális szinten, az Európai Unió (EU) belül és régióinkban is jelentős verseny zajlik. Ebben a versenyben egy jól kialakított szabályozási környezet komoly versenyelőny, míg egy nem megfelelő szabályozási környezet jelentős versenyhátrány.

A fentiekre tekintettel a konferencia panelbeszélgetése szempontjából jogi tanácsadóként alapvetően azt a kérdést érdemes vizsgálni, hogy:

- (i) a jelenlegi magyarországi energiapiaci szabályozási környezet mennyiben alkalmas a célként megfogalmazott komplex energia-, környezet- és gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósítására; és
- (ii) milyen változtatásokra lehet szükség a jelenlegi magyarországi energiapiaci szabályozási környezetben ahhoz, hogy e célkitűzések megvalósítása – akár új szabályozás elfogadásán, akár a jelenlegi szabályok módosításán keresztül – hatékonyabban tudjon megvalósulni.

2 Az uniós szabályozási környezet

2.1 A hatályos szabályozás

Tekintettel arra, hogy az energiapiaci szabályozás az EU-n belül egy harmonizált jogterület, így a magyar szabályozási környezet háttérét a vonatkozó EU szabályozás adja. Az EU energiapolitikájának egyik legfőbb célkitűzése egy alacsony karbon-intenzitású és magas energiahatékonyságú energiagazdaság kiépítése. E célkitűzés megvalósítását az EU – többek között – a következő jogszabályokkal kívánja előmozdítani: Megújuló Energia Irányelv, EU ETS Irányelv és Energiahatékonysági Irányelv.

- EU ETS Irányelv – az üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentésének elsődleges eszköze a közösségi kibocsátás kereskedelmi rendszer (EU ETS). Az EU ETS azonban mindezidáig csak korlátozottan teljesítette a hozzáfűzött reményeket és a kibocsátási egységek piaca több esetben is összeomlás közeli állapotba került. Ebből adódóan az EU ETS működése tekintetében már rendszerszintű korrekciós beavatkozásra is sort kellett keríteni (*back loading*).
- Megújuló Energia Irányelv – a megújuló energia elterjedése az irányelv elfogadása óta számos tagállamban jelentősen növekedett és a megújuló energia összeurópai szinten is meghatározóvá vált. Az erőteljes növekedésből adódó gazdasági (támogatási

rendszerek finanszírozása és hatása az energiaárakra, támogatási rendszerekbe történő tagállami beavatkozások stb.) és rendszer szabályozási problémák (időjárásfüggő megújulók problémája, a nem kívánt energiaáramlások kérdése stb.) azonban egyre súlyosbodnak. Egyebek mellett e problémákat is érzékelve döntött 2014-ben az EU Bizottság a jövőbeni megújuló energia támogatási rendszerek koncepcionális átalakítása (újraszabályozása) mellett.

- Energiahatékonysági Irányelv – az energiahatékonyság az EU szintjén jelenleg az egyik legfontosabb prioritás. Tekintettel arra, hogy az irányelv az előző két irányelvhez képest évekkel később került elfogadásra, így az irányelv gyakorlati alkalmazásával összefüggésben tapasztalatok csak korlátozottan állnak rendelkezésre. E korlátozott tapasztalatok alapján elmondható, hogy az energiahatékonysági beruházások tekintetében az egyik legjelentősebb probléma az épületenergetikai beruházások finanszírozása.

2.2 Várható új irányok az uniós szabályozásban

Az EU-ban jelenleg zajlik az új 2020-2030 Klíma- és Energiapolitikai Keretrendszer részletes kidolgozása. Az új „2030 EU Klíma- és Energiapolitikai Keretrendszer” sarokpontjainak kialakításával összefüggésben a jelenlegi szabályozás értékelése és felülvizsgálata is megtörtént, amiről az EU Bizottság az elmúlt időszakban számos dokumentumot (jelentés, tanulmány, javaslat) készített. Az EU Bizottság értékelése szerinti is a jelenlegi energiapiaci szabályozás érdemi módosításra és újragondolásra szorul.

A 2030 EU Klíma és Energiapolitikai Keretrendszer sarokpontjait az Európai Tanács 2014 októberi ülésén elfogadta. Az elfogadott sarokpontok közül kiemelendő, hogy:

- az EU továbbra is elkötelezett a klímapolitikai célkitűzések megvalósítása mellett;
- az ÜHG kibocsátás csökkentés fő eszköze továbbra is az EU ETS maradt azzal, hogy a szabályozás a piaci viszonyok változását a tervek szerint rugalmasabban lesz képes lekövetni;
- új ambiciózus célértékek is meghatározásra kerültek mind a megújuló energia, mind a kibocsátás-csökkentés területén azzal a fontos különbséggel, hogy nemzeti célértékek helyett immár uniós szintű célértékekről beszélhetünk; és
- az uniós szintű megújuló és energiahatékonysági célértékek megfogalmazása szorosan összekapcsolódik egy új, a jelenleginél érdemben központosítottabb energiapolitikai döntéshozatali rend kialakításával.

A Konferencia időpontjával egyidejűleg tervezi az EU Bizottság megjelentetni az Európai Energia Unió létrehozatalára irányuló Közleményét. Az Európai Energia Unió Közlemény nem hivatalos tervezete azonban már nyilvánosságra került és e tervezet alapján képet alkothatunk az EU Bizottság elképzeléseiről. E tervezet arra enged következtetni, hogy az EU Bizottság a jelenlegi uniós energiapiaci szabályozás alapvető, mondhatni „radikális” átalakítására készül abban a tekintetben, hogy az energiapiac működése szempontjából az érdemi döntések meghozatala a tagállami szintről döntő részben átkerülne uniós vagy regionális szintre.

Az energiapiaci döntéshozatali rend e – magyar szempontból különösen is jelentős – koncepcionális módosítása mellett, a Közlemény tervezetéből a konferencia témaköre szempontjából az alábbi elemeket emeljük ki:

- Központi szerepben az energiahatékonysági célkitűzések – a Közlemény tervezete a megtakarított energia mennyiségre új energiaforrásként tekint és ezáltal az energiahatékonysági célkitűzések megvalósításának különös jelentőséget tulajdonít. A

Közlemény tervezetében külön is szó esik a hulladék energetikai célú hasznosítását lehetővé tevő programokról és az épületenergetika jelentőségéről, megoldandó feladatként kiemelve az épületenergetikai beruházásokhoz kapcsolódó finanszírozási nehézségeket is.

- Új villamos energia piaci működési modell kialakítása – középpontban a megújulók hálózati integrációja és a kereslet oldali szabályozás minél jelentősebb mértékű lehetővé tétele.
- Az európai innováció és K+F támogatása az energetikában, ideértve a smart technológiákat, a következő generációs megújuló energia technológiákat és karbon-semleges megoldásokat.
- Erőteljes központosítási törekvések az energiaszabályozási döntéshozatalban – az uniós szabályozó testületek (ACER, ENTSO-e és ENTSO-g) szerepének erősítése és regionális TSO-k létrehozatala.

Amennyiben az elmúlt időszak konkrét uniós jogalkotási eseményeit nézzük, akkor szabályozási szempontból a leglényegesebb esemény az új környezetvédelmi és energiapiaci Állami Támogatási Iránymutatás 2014-ben történt elfogadása volt. Az új Állami Támogatási Iránymutatás az EU Bizottság döntést hozott az uniós megújuló energia támogatási rendszerek alapjaiban történő átalakításáról is.

Összességében elmondható, hogy az uniós szabályozási környezet jelenleg komoly átalakuláson megy keresztül. A klímapolitikai célkitűzések ugyan változatlanok, de az energiapolitika megvalósítását célzó eszköztárban nagyon jelentős változások várhatóak. Mindazonáltal az új uniós szabályozás számos tekintetben még alakulóban van (új energiapolitikai keretrendszer kidolgozása, Energia Unióra vonatkozó elképzelések), így e tekintetben a konferencia háttérét adó nemzetközi klímapolitikai kezdeményezés és tanulmány időzítése ideálisnak tekinthető.

3 Magyar szabályozási környezet

A jelenlegi uniós jogszabályi környezet döntően irányelvekből áll, amely jogszabály sajátossága, hogy kereteket határoz meg azzal, hogy e kereteken belül a tagállamok döntési szabadságába tartozik a konkrét szabályozások meghozatala. E szabadság azonban egyben komoly felelősség is, mivel az uniós jogszabályokban foglalt eredmények (például megújuló energia részarány, kibocsátás csökkentés, energia megtakarítás stb.) teljesítése valamennyi tagállamnak jogi kötelezettsége. Ebből adódóan, a klímapolitikai területen az uniós szabályozás a fő irányokat kijelöli ugyan, de ettől függetlenül a nemzeti szabályozások tartalmának is igen komoly jelentősége van. Ez azt jelenti, hogy van tagállami mozgástér, aminek a megfelelő kihasználásával az EU-n belül versenyelőnyre lehet szert tenni, míg egy nem megfelelő szabályozás versenyhátrányt eredményezhet.

Összességében elmondható, hogy a jelenlegi magyarországi energiapiaci szabályozási környezet, az alábbi főbb indokokra tekintettel, nem alkalmas az ambiciózus klímapolitikai célkitűzések megvalósítására, ebből következően feltétlenül szükséges a jelenlegi energiapiaci szabályozás kiegészítése és módosítása. A módosításokat részben az uniós szabályozási környezet átalakulása, részben pedig a jelenlegi magyar szabályozás hiányosságai teszik szükségessé. E tekintetben a konferencia időzítése magyar szempontból is ideális, mivel még sok szempontból egy új uniós szintű szabályozás kidolgozásának folyamatában vagyunk. A szabályozás kialakítása során érdemes támaszkodni a nemzetközi legjobb gyakorlatokra, azzal, hogy a szabályozásnak célszerű a magyar energiapiaci sajátosságokat is figyelembe vennie.

- Magyarország az Energiahatékonysági Irányelvet mindeddig nem implementálta. Ezzel összefüggésben az EU Bizottság kötelezettségzegési eljárást is indított Magyarország ellen. Az Energiahatékonysági Irányelv megfelelő hazai implementációja a klímapolitikai célok megvalósítása tekintetében elsődleges fontosságú. Az Energiahatékonysági Irányelv implementációjával kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés, hogy a magyar állam az

energiahatékonysági beruházások megvalósításában milyen szerepet szán a magánszektor számára. Amennyiben az állam nem egy teljesen központosított modellben gondolkodik, akkor az energiahatékonysági beruházások sikeres megvalósításához elengedhetetlen egy megfelelő, a befektetéseket ösztönző és támogató háttérszabályozás kialakítása. Központosított modell kialakítása esetén a szabályozás kialakítása során az uniós állami támogatási, versenypiaci és közbeszerzési szabályokra kiemelt figyelmet kell fordítani; és

- A magyarországi megújuló energia beruházások támogatására kialakított támogatási rendszer (KÁT) hosszú ideje ugyan funkcionális, de ténylegesen egyfajta tetszhalott állapotban van, amit jól mutat az a tény, hogy érdemi új megújuló energia befektetések évek óta nem történnek Magyarországon. A KÁT rendszer felülvizsgálata jelenleg nem tűnik prioritásnak a magyarországi döntéshozók számára. Ugyanakkor, a megfelelő támogatási rendszer hiányában a jövőben sem fog sor kerülni jelentős megújuló energia beruházásokra Magyarországon, ami a 2020-ra vállalt kötelező célérték elérését is megkérdőjelezi. A KÁT rendszert esetlegesen felváltó új támogatási rendszer kialakítását már az EU Bizottság energiaszektorra vonatkozó, új Állami Támogatási Iránymutatása alapján célszerű megvalósítani.