

RECENZIO

BÁNYAI ORSOLYA: ENERGIAJOG AZ ÖKOLÓGIAI FENNTARTHATÓSÁG SZOLGÁLATÁBAN (DEBRECEN: DELA KÖNYVKIADÓ- ÉS KERESKEDELMI KFT. 2014) 275.

1. A hazai szakirodalom mindeddig adós maradt egy olyan energiajogi tárgyú monográfiával, amely az ökológiai fenntarthatósággal összefüggésben vizsgálja meg az ágazat jogi hátterét.¹ Az összefoglaló jellegű energiajogi, valamint energiapolitikai munkák száma nem tekinthető hazánkban magasnak, ez pedig leginkább annak tudható be, hogy a területet általában a közigazgatási jog különös részeként ismertetik az oktatásban, így tudományos igényű megközelítése, „dogmatikája” is inkább e szemlélethez alkalmazkodott. Az energiajog területe jellemzően természetesen a közigazgatási jog, a polgári jog, környezetjog és társasági jog (különösen pedig a versenyjog) egyes dogmatikai elemeit alkalmazza, ezért nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy az energia különféle formáit érintő széles körű szabályozási rezsim nem önálló jogág. Másrésztől, a megjelent hazai munkákat túlnyomórészt a szektorális megközelítés uralja,² ennek egyik legfőbb oka az egyes területek rendkívül szerteágazó és gyorsan változó jogi és műszaki-technikai környezete. E környezetet a kormányzati ciklusok szerint is változó energiapolitikai prioritások mellett energiapiaci externáliák, a világpiacon történő események is alapvetően befolyásolhatják.

A monográfia mottója, a Smolin-idézet (12. o.) találó, hiszen az energetika és a fenntarthatóság egybevetése kétséget kizáróan olyan terület – nemcsak hazánkban –, amely a jogtudomány szintjén nélkülözi a kinyilatkoztatásokat és az „abszolút igazság” tételét, köszönhetően elsősorban annak, hogy a fenntarthatóság jogi fogalmának megragadása számos nehézségbe ütközik.³ Ha pedig már maga a fenntarthatóság jogi fogalma sem ismert, akkor ennek a számos jogág intézményét magába forrasztó energiajoggal való összevetése sem kecsegtet sok pozitív tudományos eredménnyel. Ezt a csapdahelyzetet a szerző azonban elkerülte a megfelelő és kellően óvatos címválasztással (lásd például a kissé semleges és árnyalt jelentéstartalmat magában hordozó „szolgáltatásban” szó használatát). A könnyebben megragadható jelzős szerkezetű „ökológiai fenntarthatóság” fogalmának előtérbe állítása csupán azt vetíti előre, hogy az energiajog ökológiai fenntarthatóságot szolgáló

¹ Ha monografikus és egyben tudományos igényű feldolgozás nem is, de számos értékes tanulmány született hazánkban általában az energiajog témakörében, ezek közül lásd pl. LOVAS András: „Az energiajog aktuális helyzete a jogrendszerben” *Magyar Jog* 2011/4. 230–234; TURKOVICS István: „A jogalkalmazás nehézségei az energiajog területén” *Agrár- és Környezetjog* 2012/13. 105–112; FODOR László: „A „környezeti energiajog” alapjai – Adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez” *Európai Jog* 2014/6. 17–27.

² Ezek közül lásd pl. FAZEKAS Orsolya (szerk.): *A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I.* (Budapest: CompLex 2010).

³ Lásd bővebben BÁNDI Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai* (Budapest: MTA Doktori Értekezés 2013), real-d.mtak.hu/651/7/dc_618_12_doktori_mu.pdf.

legfontosabb implikációira mutat rá, és korántsem törekszik az energetikai szabályozás és a fenntarthatóság viszonyrendszerének teljes feldolgozására. A recenzió szerzője teljes mértékben osztja a szerző álláspontját, miszerint „tekintve, hogy az ökológiai fenntarthatóság jóval konkrétabb kötelezettséget jelent a fenntartható fejlődés elvéhez képest, várhatóan a gyakorlati érvényesítése is kézenfekvőbb lesz” (54. o.). A „fogalomkijelölés” a fenntartható fejlődés és az ökológiai fenntarthatóság viszonyrendszerében is tudatos és prudens választás, hiszen a szerző a könyv tételmondatát is voltaképpen itt fogalmazza meg, eszerint az ökológiai fenntarthatóság az energiafelhasználásra vetítve két eredményt feltételez, elsődlegesen az „energiafelhasználás abszolút mértékű csökkentését”, másodsorban pedig a „megújuló energiaforrások minél nagyobb arányú alkalmazását” (53. o.).

2. A kötet egyediségét kétségkívül az ágazat fenntarthatóság-központú szakmai szemlélete és módszertani megközelítése adja, amely a fenntarthatóság és fenntartható fejlődés fogalmának részletes kifejtését szükségessé teszi (16–55. o.). A társadalomtudományi megközelítésű munka további jelentős érdeme, hogy törekszik a természettudományos ismeretek szükséges mértékű beépítésére.⁴ Ez valóban hozzáad a monográfia értékéhez, és az ebben a mélységében sem tekinthető egy másik tudományterület egyszerűsített, „vulgarizált” bemutatásának. Erre kiváló példa – többek között – az a szerzői módszertani megállapítás is, miszerint nagy számban dolgozott fel „közgazdasági, energetikai, energiapolitikai, statisztikai, szociológiai, sőt még etikai szakirodalmat is” (14. o.).

A szerző négy nagy szerkezeti egységben vizsgálja a kérdéskört, az alponatok azonban a kelletnél jobban felaprózzák az egyes részeket, azonban az egyes szabályozási megoldások összevetését ez a módszer még akár elő is segítheti. Különösen igaz ez a felvetés a bevezetést (I. rész) és a fenntartható fejlődésről szóló II. részt követő harmadik szerkezeti egységre, amely a fenntartható fejlődést biztosító energetikai szabályozás égisze alatt a nemzetközi, uniós és a hazai (zöld energiajog Magyarországon) vetületeket mutatja be.⁵ A túlzott széttagoltság – amely leginkább az uniós részben figyelhető meg – azonban már nem feltétlenül segíti az áttekintést és a rendszerszintű megértést, ugyanakkor egy alapos kézikönyv igényességével részletezi a területhez kötődő normákat, célokat, megjelöléseket. Ez a megoldás tudatosnak tűnik, amely egy egyértelműen hiánypótló munkánál érthető és támogatható is, még ha a II. és III. részekből akár egy újabb szerkezeti egységet is „kihasíthatott” volna a szerző, praktikusán a 'Zöld energiajog Magyarországon' címet viselő alpont önálló részként való szerepeltetésével. A szerző a két érdemi szerkezeti egységet és a főbb alpontokat is ún. mini-konklúziókkal zárja le, ennek eredményeként a IV. fejezetet jelentő 'Záró gondolatok' rész nem azonos az általa-

⁴ E körben különösen kiemelendő és üdvözlendő a kötet Melléklete, amely az energetika – döntően a megújuló erőforrásokra és a biomasszával kapcsolatos kérdésekre fókuszálva – kulcskérdéseit mutatja be közérthető stílusban, ugyanakkor természettudományos ismeretek igényességével (266–275. o.).

⁵ Ezek nemzetközileg mértékadó forrásaként lásd Martha ROGGENKAMP [et al.] (szerk.): *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation. Second Edition* (Oxford: Oxford University Press 2007).

nos konklúzióval vagy összegzéssel, hanem inkább egy általános kétoldalas summatát⁶ a már leírt összegző megállapításokról. E részt a mini-konklúziókkal együtt olvasva világos, markáns és lényegre törő konklúziót találunk a könyvben, noha kétségtől elcsúszott lett volna hosszabb összefoglalással zárni a munkát.

A szerző a fenntarthatóságról szóló részek megírásakor dicséretesen elkerülte annak fenyegető veszélyét, hogy a fenntarthatóság egy energiaügyi munkában kötelezően letudni kívánt „szövegidegen” testként szerepeljen az ágazati szabályok leírását szolgáló részek jobb esetben bevezetéseként, rosszabb esetben azoktól „hermetikusan” elzárt önálló fejezetként. Ugyanakkor a kötet legnagyobb és érdemi részét kitevő III. rész címválasztása nem szerencsés, mivel a „fenntartható fejlődést biztosító energetikai szabályozás” címválasztás két premisszát bizonyosan előfeltételez, nevesül azt, hogy 1) a fenntartható fejlődés gyakorlatban, egyes ágazatokon belüli megvalósítása egyértelmű és lehetséges, másrészt azt, hogy 2) az energetikai szabályozás során elsődlegesen a fenntartható fejlődés koncepcióját veszi figyelembe a jogalkotó. A szerző azonban több helyen is bebizonyítja, hogy a fenntartható fejlődés jogi státusza vitatott a szakirodalomban (44–53. o.),⁷ továbbá e rész összegzésében maga jelenti ki, hogy „érdemes lenne [...] a fenntarthatósági kritériumokat [...] tovább részletezni, mivel azok többsége jelenlegi formájukban nem alkalmazható” (249. o.). Ennek tükrében a két – végül nem bizonyított – premisszát magában foglaló címbéli utalás valójában éppen az ellenkezőjét igazolja. Ez különösen szembevetendő a szerző helyes és pontos hipotézisével való összevetésben, miszerint:

„a nemzetközi jog, az európai unió és a magyar jog nem deklarálja az ökológiai fenntarthatóság elvét, másfelől [...] az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra vonatkozó nemzetközi, európai és magyar szabályozás nem felel meg az ökológiai fenntarthatóság követelményének” (12. o.).⁸

A fenntartható fejlődés jogi tartalommal való megtöltése voltaképpen a koncepció értelmezési szintjei keretében gondolható el, e pontoknál valamennyi releváns és elfogadott nézet ismertetésre is kerül (28–36. o.). Maga a kötet is szkeptikus azonban abban a vonatkozásban, hogy a koncepció, akár még nemzeti stratégiákba ültetett elvi minőségében (szűk és pontos jogi tartalom nélkül) érdemi kiutat jelenthet-e a globális környezeti válságból. Az azonban bizonyos – ahogyan a szerző fogalmaz –, hogy a munka „léttjogosultságát mégis az adhatja, hogy a környezeti problémákra megfogalmazott etikai, jogi válaszokat összefoglalja, értékeli, és kiválaszt-

⁶ E vonatkozásban szembevetendő, hogy a két oldalas 'Záró gondolat' rész önálló szerkezeti egység, míg a dolgozat egyik fő fókuszpontja, a fenntarthatóságot biztosítani kívánó hazai energiajog bemutatása (több mint 60 oldalban) ugyanakkor „csak” egy alpontként jelenik meg.

⁷ Ehhez még azt is hozzá kell tennünk, hogy normatív dokumentumban (nemzetközi szerződés, belső jogszabály) sem találunk a koncepció/elv pontos jogi fogalmát tisztázó definíciót.

⁸ Itt némi kritikára adhat okot a szerző megfogalmazása, mert „követelményrendszer” kizárólag normatív forrásokból eredeztethető, noha ismert, és maga is elismeri, hogy az ökológiai fenntarthatóságnak nincsen jogszabályi elismerése. A 'követelményrendszer' szó használata helyett az 'eszméje' vagy 'koncepciójának tartalma' (ez a tartalom jelenleg metajurisztikus) talán pontosabb kifejezés lehet.

ja közülük azt, amelyik [...] a legmegfelelőbb mércéje lehet a jövőben a magyar és európai energetikai szabályozás megítélésének” (16. o.).⁹

Érdemes megjegyezni, hogy a fenntarthatóság és az energia kapcsán ugyan egy jogilag nem kötelező, de rendkívül fontos dokumentum számos értékes szempontot adhat a téma kutatóinak. E dokumentum pedig a *Nemzeti Energiastratégia 2030* címet viseli, és 2012-ben publikálta a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. A szerző még ennek 2011-es tervezetét említi (noha a kézirat lezárására 2012 után került sor), összevetve a 29/2008. (III. 20.) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával*, a 77/2011 (X. 14.) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Energiastratégiával*, a 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiával* és a 2019/2008 (II. 23.) kormányhatározattal elfogadott *Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervvel* (188–190. o.). A *Nemzeti Energiastratégia 2030* c. dokumentumban a 'fenntartható' és a 'fenntarthatóság' szavak számos alkalommal és érdemi kontextusban fordulnak elő a hosszú távú tervezés kapcsán. Továbbá figyelemreméltó, hogy a környezeti fenntarthatóság (másnéven ökológiai fenntarthatóság) már stratégiai célkitűzésként szerepel a dokumentumban. Ennek célja eszerint:

„az energia- és klímapolitika összhangjának megteremtése a gazdasági fejlődés és a környezeti fenntarthatóság szem előtt tartásával, az elfogadható energiaigény és az energetikai fejlesztések jövőbeli irányainak meghatározása, valamint a magyar energetika jövőképeének kialakítása az energiapiaci szereplők bevonásával.”¹⁰

Egy energiajogi és -politikai elemzés szükségszerűen rávilágít és reflektál a jogalkotó céljaira, ezek keretében pedig érdekes elemzés tárgya lehet a *Nemzeti Energiastratégia 2030* több fordulata is. Ezekben a stratégia kitér a fenntartható energiagazdaság dimenziói közötti összhang biztosítására,¹¹ valamint arra a releváns megállapításra, hogy: „az energiaszektor fenntartható működésének kulcsa a független, kiszámítható, elszámoltatható, befektetés-ösztönző, az EU-előírásokkal és a regionális törekvésekkel összhangban lévő ágazati szabályozás és az ennek megfelelő, egyértelmű irányú és stabil támogatáspolitikai.”¹² Nem kétséges, hogy ez a meglehetősen általános megállapítás jelenleg Magyarországon a fenntarthatóság-központú energiajog és energiapolitikai döntéshozatal alapköve, amelyet a könyv olvasásakor szem előtt kell tartanunk, és az ágazati szabályozás eredőjeként és egyben végső céljaként kell elgondolnunk.

Szokatlan, de igazolható a szerző megoldása, hogy egy energiajogi tárgyú munka először az 56. oldalán kezd el foglalkozni magával az energetikával, pontosabban annak speciális jogi környezetével. Ennek oka, hogy a szerző először a fenntartha-

⁹ Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a mű igen fontos és értékes része a jognak a fejlődés elérésében és érvényesítésében betöltött szerepéről szóló alpont (19–21. o.).

¹⁰ *Nemzeti Energiastratégia 2030* (Budapest: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2012) 11.

¹¹ *Nemzeti Energiastratégia 2030* (10. lj.) 41.

¹² Ezt a fordulatot több helyen is megismétli a stratégia, vö. *Nemzeti Energiastratégia 2030* (10. lj.) 44. és 102.

tóság jelentéstartalmát kívánta kibontani, illetve feltárni a fenntarthatóság-fenntartható fejlődés jogi tartalmát nélkülöző koncepcióját. Ebből pedig az következik, hogy az energiajog fenntarthatóságra fókuszáló lényege sem ragadható meg egyértelműen. Nem kétséges tehát, hogy az olvasó helyzetét megkönnyíti, ha az energiajogi szabályozás részletszabályaival már a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos információk birtokában ismerkedhet meg.

Ezek után az általános – természettudományos szakismeretekben is gazdag – energetikai megalapozást követően a releváns energetikai szabályozásra tér ki a kötet. E körben a főbb nemzetközi szerződések vonatkozó részeit és szabályait kellő mélységben tárgyalja, főként arra figyelemmel, hogy az energetikai szabályozás leginkább hazai, esetleges regionális, de legkevésbé globális szinten valósul meg.¹³ A nemzetközi jogi szabályozás rövid áttekintése után egy tagolt és részletes alfejezetben mutatja be az energetika szabályozásának uniós rezsimjét, amelyet az Unió általános energiapolitikájának bemutatása¹⁴ mellett a szektorális szabályozások vizsgálatával és a releváns irányelvek elemzése révén valósít meg a szerző. Utóbbiak közül kiemelendő a *megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/28 EK irányelv* (ún. RED-irányelv). Ennek tárgyalása közel huszonöt oldalon – közte három oldalas informatív és könnyen áttekinthető táblázattal – történik, ez jól jelzi a vizsgált területen elfogadott irányadó másodlagos jogforrás fontosságát az Unió és így hazánk vonatkozásában is (163–186. o.), és nem kétséges az sem, hogy maga az irányelv az uniós zöldenergetikával kapcsolatos legfontosabb forrás és tagállami iránymutatás.

A nemzetközi és uniós szabályozás bemutatása után a szerző rátér a hazai szabályozási struktúra ismertetésére, amelynek négy pillérét különbözteti meg. Ezek, azaz 1) az energiahatékonyság és energiatakarékosság regulációja; 2) az energiafelhasználásra vonatkozó horizontális szabályozás; 3) az energiafelhasználás csökkentésének ágazati rezsimje; valamint 4) a megújuló energiaforrásokra vonatkozó szabályozás jelentik tulajdonképpen a hazai energiajogi helyzet főbb kodifikációs irányait és a jogalkotó szakágazati célkitűzéseit az egyes energetikai alrendszerekben. A szerző meggyőző hozzáértésről és az energetikai kérdések megvalósíthatóságának ismeretéről tesz tanúbizonyságot, amikor *de lege ferenda* javaslatokat is megfogalmaz az egyes alpontok összegzéseiben, elsősorban az energiapolitikának a fenntarthatósági kritériumokkal való összevetése és megvalósítása érdekében (214–215. o. és 248–249. o.).

¹³ E körben a Rió+20 konferencián 2012-ben elfogadott „A jövő, amit szeretnénk” (*The Future We Want*) c. dokumentum – amelyet már a kézirat lezárása előtt elfogadtak – önálló, bár nem túl terjedelmes részt szentel az energia kérdéskörének, így érdemes lett volna a *soft law* jellegű dokumentumok (86–89. o.) között szerepeltetni; még ha nem is deklaráció formájában került elfogadásra. Minden bizonnyal érdekes eredményre juthat egy olyan összevetés is, amely a Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*) 2000-es elfogadása után a 2012-ig (a Rió+20 konferencia záródokumentumának elfogadása) terjedő időszak hangsúlyeltolódásairól és a megváltozott célokról, eszközökről szól.

¹⁴ Erről lásd még a hazai szakirodalomból HUGYECZ Attila: „Energiapolitika” in KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái* (Budapest: Akadémia Kiadó 2010) 349–383.

3. Az alapvetően dogmatikus és elméleti szemléletű jogtudományban e kötetnek feltétlenül helye van, mivel leíró módszertani megközelítésével világosan bemutat egy olyan területet a fenntartható fejlődés koncepciójával összefüggésben, amelynek ilyen részletes elemzésére éppen megérett az idő hazánkban is. Azt is figyelembe kell venni, hogy hazánk és az EU energiapolitikájában és energiastratégiájában jelentős – több generáció életfeltételeit befolyásoló – döntések és prioritások meghozatalának lehetünk tanúi. Bízvást állítható, a könyv ismerete, közelebbről pedig annak összegző megállapításai elősegíthetik a prudens döntéshozatalt és a fenntarthatóság-központú, környezeti kérdések iránt fogékony energiapolitika kialakítását.

A teljes energiajogi spektrum feldolgozása egyben arra is feljogosítja a munkát, hogy azt mértékadó kézikönyvként is tanulmányozza az energiajog, a környezetjog, valamint az energetika közigazgatási jogi (elsősorban hatósági) kérdései iránt érdeklődő olvasó. A kötet pedig azt is bizonyítja, hogy az energiajog tudományos igényű megközelítése nem korlátozódhat kizárólagosan a szabályozási rendszerre, és valójában a munka egyedisége a hazai–uniós–nemzetközi hármasszabályozási térben megvalósuló fenntarthatósági szempontú módszertani megközelítésből fakad.

Kecskés Gábor*

* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Áldozat u. 12.
E-mail: kecskes.gabor@tk.mta.hu.