

**„KI MELEGEDNI AKAR, FÜSTÖT IS SZENVEDJE.”**  
**A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZÉRDEK ÉRVÉNYESÍTÉSE A TÁVHŐ SZABÁLYOZÁSÁBAN**

*Fodor László<sup>1</sup>*

A távfűtés környezet- illetve klímavédelmi szempontból előnyösebb a hagyományos (kiváltképp a szilárd tüzelőanyagokkal való, egyedi) fűtésnél, ezért előnyben részesítéséhez közérdek<sup>2</sup> fűződik. E közérdek érvényesítését a központi szabályozás nem valósítja meg, ugyanakkor a helyi önkormányzatok kezét gúzsba köti. A közszolgáltatással összefüggő, különböző érdekek szövevényéből a környezeti szempontokat kiemelve erre a feszültségpontra, s ennek egy, a közérdekkel összhangban állónak gondolt megoldására kívánok rámutatni.

### ***1. Távhő és környezetminőség***

Az utóbbi évek környezet-egészségügyi szempontból rendkívül kedvezőtlen jelensége, hogy romlik a települési környezet levegőminősége<sup>3</sup> Magyarországon, s az ezzel összefüggésben álló betegségek és halálozások számát<sup>4</sup> tekintve egyaránt dobogósak vagyunk Európában. Ennek oka első sorban az, hogy a háztartások jelentős arányban álltak át fával való fűtésre, de sok helyen a hulladékok ilyen célú elégetése<sup>5</sup> is veszélyes méreteket öltött. Ezzel párhuzamosan Magyarországon 2006 óta kismértékben ugyan, de folyamatosan csökken<sup>6</sup> a távhővel ellátott háztartások száma. Ez a tendencia nagyobb léptékben figyelhető meg Romániában<sup>7</sup>, fordított azonban a tendencia Nyugat-Európában<sup>8</sup>: pl. Németországban, Ausztriában, Dániában egészen magas (a hazai 15%-hoz képest 20-60%<sup>9</sup>) az érintett háztartások száma, és évről évre nő a távhővezetékek hossza.

A távfűtés a többi hagyományos, illetve egyedi fűtési módhoz képest környezeti szempontból kedvezőbb, biztonságosabb, kevesebb primer-energia fogyasztással és légszennyezőanyag-kibocsátással jár (utóbbi alatt értve a helyi szennyezési gócok kialakulásához vezető égéstermékek és a globális éghajlat módosításához hozzájáruló üvegházgázok csekélyebb mennyiségét is). Mint egy európai uniós tanulmány<sup>10</sup> rámutat, különösen így van ez, ha modernebb technológiáról van szó (ahol a hálózati hőveszteség kicsi, illetve ha maga a szolgáltatott energia kapcsolt villamos-energiatermelés vagy netán megújuló energiahordozó

---

<sup>1</sup> Fodor László, a DE-ÁJK tanszékvezető egyetemi tanára. A bejegyzés a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

<sup>2</sup> [FODOR László: Búcsú a közérdektől.](#)

<sup>3</sup> [Halálos a magyar levegő.](#)

<sup>4</sup> [Hullanak a magyarok a rossz levegőtől.](#)

<sup>5</sup> [Hulladék égetés.](#)

<sup>6</sup> [KSH - Statisztikai adatok.](#)

<sup>7</sup> [Államreform Operatív Program Zárótanulmány.](#)

<sup>8</sup> [Fernwärme definíciója.](#)

<sup>9</sup> [District heating.](#)

<sup>10</sup> [JRC Scientific and Policy Reports](#), European Commission.

hasznosításának az eredménye). Távhő és távhő közt is lényeges lehet tehát az eltérés<sup>11</sup>, de a környezeti mérleg még a korszerűtlenebb technológia esetén is a távhő oldalára billen. Nem véletlen, hogy a Nemzeti Energiastratégia<sup>12</sup>, illetve az elfogadás előtt álló Távhőfejlesztési Cselekvési Terv<sup>13</sup> is a hazai távhőellátás fejlesztését (bővítését, korszerűsítését) célozza meg.

## **2. Távhő és érdekviszonyok**

Ha a különféle érdekeket keressük a távhővel összefüggésben, akkor néhányat beható ismeretek nélkül is egyszerűen beazonosíthatunk. Az előbbiek szerint (a lakosság egészsége, az emberi környezet, a jövő nemzedékek létfeltételei szempontjából) közérdek fűződik a távhőszolgáltatás biztonságos fenntartásához és fejlesztéséhez, illetőleg előnyben részesítéséhez a hagyományos fűtési módokkal szemben. Mint közjósághoz további közérdek fűződik ezekhez a távhőellátó rendszerekben megtestesülő vagyon és az általuk termelt szolgáltatáshoz (melegvíz, távfűtés) való széleskörű (településenként eltérő méretű csoport, nálunk összesen mintegy 70 településen, 600.000 háztartás általi) hozzáférés miatt. Ugyanez a tulajdonosi (önkormányzati, önkormányzati vállalati) érdek is, amely természetét illetően már inkább magánérdek. Kapcsolódik hozzá a jövedelemszerzés érdeke is (az önkormányzat a viszonyrendszerben több szerepet is betölt), amit részben a rendszeren belüli (közszolgáltatásról lévén szó, közérdekű) működési és fejlesztési igények költségei, részben az egyéb önkormányzati feladatokhoz szükséges finanszírozás előteremtése indokolhat (hogy ez jól van-e így, abban persze egyáltalán nem vagyok biztos). Ezen a ponton nem hagyhatjuk figyelmen kívül a központi kormányzat befolyását, s az amögött húzódó érdekeket sem, pl. a szektor megadóztatásában (költségvetési bevételek) vagy a háztartási energia árának a visszafogásában, illetve csökkenésében (amelynek „ideológiája” egyaránt lehet általános energiapolitikai megfontolás, rezsicsökkentés, klímavédelem stb.). Utóbbi azért is lényeges, mert részben éppen az árak (fejlesztésekkel egyébként nem mindig indokolt) megugrása<sup>14</sup> okozta a távhőről való leválásokat, s részben kormányzati intézkedések (a többi háztartási energia árának szabályozása, az Áfa-szabályok módosítása<sup>15</sup> és a rezsicsökkentés révén az árak esése) mérsékeltek a folyamatot. Magánérdekként elsősorban az érintett magánszemélyek fogyasztói és ingatlantulajdonosi érdekei nyerne elismerést, amelyek a szolgáltatás biztonsága, kiszámítható és megfizethető ára, a szerződéskötés szabadsága, a tulajdonjog minél kisebb (arányos) korlátozása körében jelentkeznek. (Az egyes érdekek egymással részben ellentétesek, illetve tovább árnyalhatók, és akár új szempontokkal is kiegészíthetők. Akár egy-egy szereplőnek is lehetnek különböző érdekei.)

## **3. Hogyan érvényesítsük?**

A jogalkotó és az Alkotmánybíróság (AB) egyaránt megkerülte azt a kérdést, hogy vajon közérdeket szolgál-e a távhő előnyben részesítése a több károsanyag-kibocsátással járó fűtési módokhoz képest. De nem csak az elvi kérdés megválaszolatlan, hanem az érvényesítés sem

<sup>11</sup> [A távfűtés előnyei és igényei.](#)

<sup>12</sup> [Nemzeti Energiastratégia.](#)

<sup>13</sup> [Távhőfejlesztési Cselekvési Terv.](#)

<sup>14</sup> Lásd bővebben: [KSH honlapján.](#)

<sup>15</sup> [Távhőfejlesztési Cselekvési Terv.](#)

valósul meg. Ezt egy ellenpéldával megvilágítandó a német szabályozást említhetem meg, amely szerint a helyi önkormányzatok rendeleti úton korlátozhatják a települések egyes övezeteiben alkalmazható fűtési módokat; megtiltva, pl. a helyi kibocsátással járó megoldásokat, illetve előírva a közműhálózatra való csatlakozás kötelezettségét. Nálunk ez nincs így.

#### *a) Központi szabályozás*

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.)<sup>16</sup> 13. §-a a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok között nevezi meg a távhőszolgáltatást. Ezzel egyúttal felhatalmazást ad ennek a kérdéskörnek a rendeleti szabályozására is, hiszen valamennyi itt felsorolt feladat illetve kompetencia egyben helyi közügy, s a helyi közügyek rendezésének joga az Alaptörvényből<sup>17</sup> fakad. Olyan kompetenciáról van szó, amelynek gyakorlásához külön felhatalmazásra nincs szükség, amely ugyanakkor korlátozott, amennyiben az adott életviszonyt törvény már szabályozza. A távhőszolgáltatásról szóló törvény (Tsz.)<sup>18</sup> külön címben határozza meg, hogy melyek a települési önkormányzatok feladatai a távhőellátás körében. Ezek között több olyan hatáskör is akad, amelyik környezet- illetve klímavédelmi szempontból releváns. Megteheti az önkormányzat, hogy (pl. a távhőszolgáltatási rendeletében vagy a településrendezés során) kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése. Emellett előírhatja, hogy – a közszolgáltatás felmondása esetén – az épület tulajdonosa, a tulajdonosi közösség, illetve az épületrész tulajdonosa a megszűnést követő ötödik naptári év utolsó napjáig a más hőellátás igénybevétele és a távhőszolgáltatás igénybevétele közötti, pozitív előjelű széndioxidkibocsátás-különbözet után díjat fizessen. Mindkét eszköz puha, ösztönző jellegű. A központi előírások közül még a környezet védelmi törvény<sup>19</sup> 48. § (1) bekezdése érdemel feltétlenül említést, illetőleg az az alkotmánybíróági gyakorlat, amelyik elismeri, hogy az önkormányzatok – bizonyos feltételekkel – az országos előíráshoz képest szigorúbb követelményeket határozhatnak meg.

#### *b) Helyi szabályozás*

A távhőszolgáltatással kapcsolatos életviszonyok helyi előírásai többnyire a távhőszolgáltatásról, a településrendezésről és a levegő (illetve a környezet) védelméről szóló rendeletekben jelennek meg. A helyi előírások környezetvédelmi orientációját tekintve megállapítható, hogy az önkormányzatok a távhővel összefüggésben kiemelt figyelmet szentelnek a környezetvédelemnek. A levegő védelme más tárgykörök (pl. tarlóégetés, kerti hulladékok égetése – amelyeknek a települési levegőkörnyezetre gyakorolt, rendkívül kedvezőtlen hatásait nem feltétlenül tartják elkerülendőnek) előírásaihoz képest talán azért is

<sup>16</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>17</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 31. cikk.

<sup>18</sup> 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról.

<sup>19</sup> 1995. Évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

kaphat itt nagyobb szerepet, mert létezik egy helyi közszolgáltatás, amihez egyéb érdekek is fűződnek.

Az egyes települési önkormányzatok meglehetősen változatos előírásokat érvényesítenek, amelyek egy részével kapcsolatban 5-7 évvel ezelőtt az Alkotmánybíróság több határozatban is szigorúan vonta meg a törvényesség (alkotmányosság) határait. Úgy találta, hogy a fűtési módok szabályozására az önkormányzatoknak nincs hatásköre (az OTÉK<sup>20</sup> 78-79. §-aira való, szerintem téves hivatkozással), a távhővel kapcsolatban pedig a Tszt-ben adott felhatalmazáson nem lehet túlterjeszkedni. A szigorúbb környezetvédelmi követelményekre való hivatkozást nem találta megalapozottnak a testület.

Számos jelenleg hatályos, helyi rendelet (pl. Budapest, Pécs, Tata, Tiszaújváros, Miskolc, Debrecen, Mátészalka, Bonyhád, Eger, Sárbogárd rendeletei) tartalomelemzése alapján a következő előírástípusokat azonosítottam be:

- a távhőszolgáltatáshoz való csatlakozási kötelezettség előírása a település meghatározott területén illetve meghatározott fogyasztói körben,
- helyi emisszióval nem járó fűtési módok (távhő, megújuló energiák, villamos energia) alkalmazásának előírása egyes övezetekben,
- új építéseknel a távhőszolgáltatásra való csatlakozás lehetőségét kötelezően vizsgálni kell,
- a fejlesztési területek kijelölése,
- a távhőről való leválás tilalma (nem adható ki engedély),
- a távhőről való leválás korlátozása (feltételekhez kötése, pl. azonos kibocsátási szint és azonos fűtési komfortfokozat biztosítása),
- különbözeti díj előírása, ha a leválás után nagyobb a CO<sub>2</sub>-kibocsátás.

Az Alkotmánybíróság határozatai – amelyekben Pécs<sup>21</sup>, Budapest<sup>22</sup>, Miskolc<sup>23</sup>, Tiszaújváros<sup>24</sup> és Tata<sup>25</sup> korábbi előírásai voltak érintettek – mindazokat a megoldásokat jogellenesnek nyilvánították és megsemmisítették, amelyek a csatlakozást vagy a leválást érdemben korlátozzák, és így csak a fejlesztendő területek kijelölése, illetve a csatlakozás lehetőségének a vizsgálatát előíró szabályok mentek át a szűrőn, míg a kibocsátás-különbözeti díj bevezetésére a Tszt-ben utólag került sor. Az összes többi előírás ellentétes az AB felfogásával. Az AB-határozatok hatását, utóéletét tekintve elmondható, hogy a fogyasztói jogokat a település teljes területén, nyíltan korlátozó előírások ma már nem jellemzőek, ugyanakkor azokhoz képest többféle, rejtett, puhább (vagy nem mindenkire vonatkozó) korlátozással találkozhatunk. Az AB-határozatok tehát nem „radírozták ki” teljesen a törvényellenes megoldásokat, ami eklatáns bizonyítéka a továbbra is fennálló, s a törvényi keretekbe be nem illeszkedő helyi érdekeknek, amelyek a távhőszolgáltatás fenntartásához fűződnek.

<sup>20</sup> 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet az országos településrendezési és építési követelményekről.

<sup>21</sup> [28/2011. AB határozat](#)

<sup>22</sup> [59/2009. AB határozat](#)

<sup>23</sup> [21/2009. AB határozat](#)

<sup>24</sup> [21/2009. AB határozat](#)

<sup>25</sup> [126/2009. AB határozat](#)

---

c) Min változtassunk?

Az AB említett határozatai a fogyasztói érdekeket tartották szem előtt, amikor a korlátozó helyi rendelkezéseket megsemmisítették. Úgy gondolom, ez egyoldalú megközelítése az érdekviszonyoknak. Nem csupán a környezet- illetve klímavédelmi közérdeket, hanem mindenki, így az érintett fogyasztók egészséges környezethez való alkotmányos jogát is alulértékelték a testület. A környezethez való jogra, a helyi önkormányzati ügyre (a szigorítás jogára) hivatkozva akár jogszerűnek is minősíthette volna a vizsgált rendelkezéseket. Döntésein persze a lakosság környezettudatosságát, vagy a mindeddig elmaradt kormányzati intézkedéseket már nem lehet számon kérni.

A klímavédelem, illetve levegővédelem többet érdemelne annál a figyelemnél, amit jelenleg élvez. Az AB által kidolgozott szempontrendszer átgondolását indokolja a romló környezet-egészségügyi helyzet mellett a megújuló energiák terén elért, jelentős mértékű (piaci, technológiai) fejlődés is. Célszerű lenne központi intézkedések révén – a jelenleginél erősebb jogosítványokkal – körvonalazni a települési önkormányzatok feladatait a klímavédelemben. A német önkormányzatokhoz hasonlóan törvényi felhatalmazást kaphatnának arra, hogy – egyes övezetekben – meghatározott, környezeti szempontból kedvezőbb fűtési módokat írjanak elő, illetve bizonyos tüzelőanyagok felhasználását korlátozzák. Emellett természetesen központi energia- illetve gazdaságpolitikai lépésekre is szükség lenne.