

CZÉKMANN Zsolt*
A gázpiaci modellváltás szabályozásának egyes lépései Magyarországon**

1. A hazai gázpiac kialakulása

Az első hazai gázgyár és az utcai közcsőhálózat lefektetése Mayer és Kapferer nevéhez fűződik, akik 1855-ben építették meg gyárukat. Egészen addig Pesten csak néhány létesítmény rendelkezett egyedi gázellátással. A pesti közvilágítást 1856-ban helyezték üzembe, majd ezt a Lánchídon keresztül Budára is kiterjesztették. A gázellátás lassan terjedt, a századfordulóig négy gázgyárat építettek, ezek környezetében működött csak vezetékes gázszolgáltatás.¹

A szénhidrogének térhódítása a világban a XX. század elején kezdődött el, Magyarországon igazi fordulópontra 1910-ben következett be, amikor a Fővárosi gázgyárat tulajdonába vette és megalakult a Fővárosi Gázművek. Weiss tervei alapján korszerű gázgyárat építettek majd felszámolták a korábbi elavulttá vált gyárat. Lassan megkezdődött hazánkban a termelés fokozása, termelő berendezések építése, földgázkészletek kutatása, felfedezése. A hazai szénhidrogén kutatásba a külföldi cégek is beszálltak, főleg amerikaiak és németek, előbbieket a dunántúli területek, utóbbiak a dél-alföldi területek koncesszióját is megszerezték. Az első csővezeték 1943-ban fektették le, ekkor kezdődött el a földgáz szállítása Budafáról Nagykanizsára.²

A magyar kőolaj- és gázipar 1957-ben új, egységes szervezetbe tömörült. Az Országos Kőolaj- és Gázipari Tröszt 24 vállalata, üzeme és intézménye révén gondoskodott a kőolaj és földgáz kutatásáról, feltárásáról, feldolgozásáról, valamint a vidéki városi gáz gyártásáról, a szénhidrogéntermékek szállításáról, elosztásáról és értékesítéséről. A szénhidrogén kutatások az ország számos területén sikerrel jártak, és az 1950-es években feltárt gázkincs már nagyban hozzájárult a gázipar fejlődéséhez. Az Országos Kőolaj és Gázipari Trösztön belül hozták létre 1967-ben a hazai 6 nagy regionális állami gázszolgáltató vállalatot (ÉGÁZ, DÉGÁZ, FŐGÁZ, TIGÁZ, DDGÁZ, KÖGÁZ). A 90-es évek közepén lehetővé vált a gázellátás a megyéken belüli kisebb településeken is.

Zsolt Czékmann: Certain steps of the regulation of the gas market model changes in Hungary – A gázpiaci modellváltás szabályozásának egyes lépései Magyarországon. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2020 Vol. XV No. 28 pp. 149-180, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.149>

* dr. jur., PhD, egyetemi docens, tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, e-mail: jogczzs@uni-miskolc.hu

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ Cséki 2001.

² Szócs 1991, 30.



<https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.149>

A lokalizáció mindig is meghatározó volt a hazai gázpiaci struktúra kialakulásában, ennek eredménye lett az a kétszintű monopólium rendszer, amely egészen a liberalizációig meghatározó volt.

Ez azt jelentette, hogy a távvezetési szállítást és a tárolási tevékenységet egy nemzeti monopólium végezte, míg a gáz elosztását, fogyasztókhoz való eljuttatása azonban már egy-egy lokális elosztóvállalat feladata volt, amely a maga területén szintén monopóliumként működött. A magyar gázipar mellett az Európai Unió tagországai közül Belgium, Görögország, Finnország, Svédország, Portugália és Luxemburg gázipara is hasonló szerkezetű volt.³

A jogszabályi keretek is ennek a szerkezetnek megfelelően alakultak. A gázenergiáról szóló 1969. évi VII. törvény (Gt.), amely a bányászatról szóló 1960. évi III. törvényből (továbbiakban: Bt.) 'nőtt ki', együtt kezeli a gáz termelés és szállítás (II. fejezet) tevékenységeket, és külön fejezetben szabályozza a gáz szolgáltatást (III. fejezet). A jogszabály szerkezete jól visszaadja a kétszintű modell szerkezetét. Az eredeti szabályozás, hasonlóan a Bt. bányászati tevékenységét szabályozó szövegéhez, mai szemmel nagyon szűkszavú volt, csak az alapvető rendelkezések és előírások találhatóak benne. Az 1994-ig hatályban lévő Gt. tizennégy kisebb-nagyobb módosításon ment át, ezek közül kiemelendő az 1/1977. (IV.6.) NIM rendelet, a Gt. végrehajtási rendelete, és a szabályainak köszönhetően bekerültek a Gt. egységes szövegébe azok a rendelkezések, amelyek a technikai szabályozás feltételei. A rendszerváltás ilyen jogszabályi és szerkezeti környezetben érte a földgázszektort, amely ekkorra a lakosság jelentős részéhez eljutott, és mint közüzemi szolgáltatás⁴ mind a lakossági, nagyfogyasztói és ipari szektor számára meghatározó energiahordozó volt.

Ez a modell kevés szereplővel működött:⁵

Termelők és importőrök: a gáz piacra juttatása a feladata, a gázértékesítővel áll kapcsolatban (és a gázértékesítő is elláthatja ezt a feladatot).

Gázértékesítő (nagykereskedő): integrált gázipari vállalkozásként is jellemezhető. Feladata a gáz távvezetési szállítása, a távvezeték rendszerfelügyelete, a tárolók létrehozása és működtetése, az import és az export bonyolítása, a gázzal való kereskedelem. A gázértékesítő egyetlen nagykereskedőként koordinálja az adott ország gázszükségletének fedezését. A kettős monopol struktúra 'felső ága'. Magyarországon az Országos Kőolaj és Gázipari Tröszt tölti be ezt a pozíciót.

Regionális vagy lokális gázszolgáltató: egy-egy földrajzilag körül határolt tevékenységi területű vállalkozás. Feladata a gáz elosztóhálózatokon való szállítása, a fogyasztók biztonságos és folyamatos gázellátása. Kiskereskedelmi tevékenységet folytat a piacon és a területi kizárólagosságért általában közszolgáltatási kötelezettség terheli, melyért cserébe jogilag monopol helyzetet biztosítanak számára.

³ Horánszky 2005, 5.

⁴ A közszolgáltatási szerződés fogalmát a Polgári Törvénykönyv (1954. évi IV. törvény, a Ptk.) 1978.03.01-től vezeti be, és a közszolgáltatási szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a fogyasztó számára folyamatosan és biztonságosan a fogyasztó igénye szerint meghatározott közüzemi szolgáltatást – így különösen gázt, villamos energiát és vizet – nyújtani, a fogyasztó pedig köteles időszakonként díjat fizetni. (378. §) 1994-től közüzemi szerződésként nevesíti a Ptk.

⁵ Horánszky 2005, 7–8.

A lokális monopóliumokat a szolgáltatási kényszer, azaz a közüzemi jellegből adódó szolgáltatói kötöttség ellensúlyozta, de általában elmondható volt, hogy a gázpiac szereplőinek relatíve szűkre szabott volt a mozgástere.

Fogyasztók: a gáz végfelhasználói. A nagyfogyasztók egyes csoportjait a gázértékesítő is elláthatja gázzal a távvezetési rendszeréről. Általában három fő csoportra oszthatók: a lakosságra, a kommunális fogyasztókra és az általános célú fogyasztókra. A Gt. és a Ptk. nem differenciál a fogyasztók között a közüzemi jelleg alapján, így a gázszolgáltatók szerződéses helyzete is kötött volt a zárt piacon.

Ez a modell biztosította hosszútávon képes volt a hazai gázellátás megszervezésére és biztosítására. Az állami szerepvállalás domináns, hiszen a szereplők valamennyien állami vállalatok.

2. A rendszerváltás következményei a hazai gázpiacra

A rendszerváltást követően kettős szorításba került a gázpiac (is). Egyrészt erősödik a közszolgáltatásokkal szemben támasztott szakmai paradigmaváltás igénye, a közszolgáltatási modell felülvizsgálatának szükségességére. Ezzel párhuzamosan az Európai Unióban is elkezdődik az energiapiac egységes piaci szabályozásának előkészítése, előre vetítve a vertikálisan integrált vállalati modell⁶ újragondolását. A másik meghatározó szempont az állami vagyonhoz való hozzáállás megváltozása, a privatizációs folyamatok megindulása.

A kilencvenes években egyre több különböző álláspont jelent meg a közszolgáltatások szerepéről, egyre erősödött a közszolgáltatások liberalizálásának, s ennek kapcsán privatizálásának követelése a kialakuló versenyhelyzet jótékony hatását

⁶ Vertikális integráció: egy vállalat vagy vállalatcsoport több gázipari tevékenységet is folytat: például gázt termel, szállít, elad, tárol. A vertikálisan integrált vállalatok gyakran nem saját cégen belül kombinálják a gázipari tevékenységeket, hanem részvényeik, részesedésük van egy másik, az övétől különböző tevékenységet végző gázipari cégben. a) Vertikálisan integrált vállalkozás: a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott földgázipari vállalkozás vagy vállalkozások csoportja, ahol az érintett vállalkozás (vállalkozáscsoport) a földgázszállítás, a rendszerirányítás, a földgázelosztás vagy a földgáztárolás közül legalább az egyik tevékenységet, továbbá a földgáztermelés és a földgáz-kereskedelem közül is legalább az egyik tevékenységet végzi.

Az Európai Unióban a vertikális integráció mellett gyakran megjelenik a horizontális integráció is. Horizontálisan integrált a vállalkozás, ha gázipari tevékenység mellett más nem gázipari tevékenységet is folytat az adott piacon, például a földgáz és a villamos energia ellátó vállalkozás. Nem ritka a telekommunikáció, a távfűtés vagy a vízszolgáltatással való integrálódás sem. Az integráció célja legtöbbször a kockázatminimalizálás. Sokan a gázipar jövőjét a villamos energia-szektorral való integrációban látják, köszönhetően a villamos területen is zajló piacnyitási folyamatnak, valamint az egyre elterjedtebb földgáz tüzelésű erőműveknek. Számos példát láthattunk már erre. Egyre nagyobb horizontálisan integrálódott energiaipari vagy ahhoz szorosan kapcsolódó vállalatok jönnek létre az Unióban belül. Horizontálisan integrált vállalkozás: olyan vállalkozás, amely a földgáztermelést, vagy az e törvény szerinti engedélyköteles tevékenységek közül legalább az egyik tevékenységet végzi, valamint egyéb nem földgázipari tevékenységet is folytat.

Horánszky 2005, 25–26., valamint a 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról 2. § 41.

hangsúlyozva.⁷ A nemzetközi intézmények és óriáscégek a közszolgáltatások magánosításában érdekeltek, s egyre nagyobb nyomást gyakorolnak a nemzeti kormányokra, hogy piacossítsák közszolgáltatásaikat.⁸ A privatizáció előnye, hogy a verseny kikényszerítené a hatékonyságnövekedést az adott közszolgáltatás terén, ezáltal lehetővé válna a költségek, s ezáltal a szolgáltatás árának csökkentése is. Ellenérv maradt azonban, hogy a közszolgáltatások ellátása, jellegénél fogva állami feladat, piacossításuk visszafordíthatatlan folyamat, s veszélyezteti a közszolgáltatások fenntarthatóságát, nem működtethető pusztán piaci alapon, rövidtávú profitlogika mentén. „Óvatosságra intenek azok a szakértők, akik rávilágítanak arra, hogy a magántőke bevonása esetén megjelenik a profitérdekeltség, s ez tovább drágíthatja a szolgáltatást. Különösen igaz ez a természetes monopólium állapotában lévő hálózatos rendszerek esetében, ahol a pusztán a privatizáció révén nem teremődik meg a versenyhelyzet, csupán egy állami monopólium alakul át magánmonopóliummá.”⁹ A természetes monopóliumok felszámolásának eszköze a vertikális integráció megszüntetése, a hálózati és szolgáltató, továbbá a nem-piaci tevékenységet végző egységek elválasztása.¹⁰ A leválasztott tevékenységek szabadon versenyzővé válnak, csupán maga a hálózat marad a természetes monopólium állapotában. A hazai piacon ez azt jelentette, hogy a vertikálisan integrált állami tulajdonú tröszt, az OKGT feldarabolása jelentete megoldást, azáltal, hogy a regionális szolgáltatókat leválasztva kezdődik el a monopolhelyzet felszámolása.

Ez egybeesik az állami vagyon privatizációra való felkészítésével. A privatizáció motivációi elsősorban a költségvetési bevételek növelése, a vállalatok hatékonyságának javítása és a nemzetközi know-how bevonása voltak.¹¹ A privatizáció eredményeként a regionális szolgáltatók tulajdonosi viszonyai átrendeződtek, megjelent a külföldi tőke, ezzel együtt a nemzetközi konszernekhez csatlakoztak a vállalatok, új vállalatirányításai és működési szerkezetet meghonosítva.¹²

Az OKGT privatizálásaként a MOL Rt. 1991-es megalapításakor az OKGT jogutód nélküli megszűnésével jött létre, és ezzel a régió egyetlen teljesen integrált olaj- és gázipari cége lett. A vállalat folyamatosan bővült, és az ezredforduló környékén megkezdte külföldi terjeszkedését is, amely eredményeképpen Közép-Európa vezető olajipari cégcsoportjává nőtte ki magát.¹³ A szektor privatizálása nemjelentette az állam teljes kivonulását a tulajdonosi körből, egyes szereplőknél részvénytartást tartott meg, míg a stratégiai szerep miatt szinte valamennyi privatizált vállalatnál aranyrészvényt tartott fenn, amely vétőjogot biztosított a vállalati döntéshozatalban.

A gázpiaci szektorban az állami szerepvállalás a közvetlen tulajdonosi szerepének jelentős csökkenésével arányosan visszaszorult, a megváltozott piaci szerepekhez egy új szabályozási környezetre is szükség volt. Az állam az aktív piaci szereplői magatartástól

⁷ Laffont 2005, 73–74.

⁸ Kádárné Horváth 2009, 306–307.

⁹ Uo. 307.

¹⁰ Borbély 2006, 7.

¹¹ Takácsné Tóth, Kotek & Selei 2019, 34.

¹² Kaderják et al 2012, 257–258.

¹³ Századvég Gazdaságkutató Zrt. 2017.

elkezdett visszavonulni, és a piaci folyamatok szabályozási és felügyeleti tevékenységét megerősítendő 1994-ben létrehozták a Magyar Energia Hivatalt.¹⁴

A gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvény (egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 3/1995. (I.20.) Korm. rendelettel) váltotta fel a Gt.-t, a törvény pedig megteremtette az állami tulajdonon alapuló szolgáltatási modell felszámolásának lehetőségét (fenntartva és elismerve a természetes monopóliumok létét és szükségességét). A gázipari szerepek tovább differenciálása lehetőséget biztosít új szereplők belépésére a piacra, alapvetően a meglévő szereplők szerkezeti változása árán. Az 1994. évi XLI. törvény elsődleges célja a gázpiac privatizációjának lehetővé tétele, és az állam eddigi tulajdonosi minőségének igazgatási, felügyeleti tevékenységgé konvertálása. Nem adott azonban választ a korszakban már megjelenő és az Európai Unió által célul kitűzött piaci liberalizációjára. Ahogyan halad Magyarországon a jogharmonizáció, felkészülve a jövőbeli csatlakozásra, úgy erősödik a kényszer a nyitott piac előkészítésére.

3. Az Európai Unió energiapolitikája, úton a liberalizált piac felé

Az 1980-as és 1990-es években az európai gázpiacok privatizációja és liberalizációja már felmerült a politikai diskurzusban. Kezdetben az akkori piaci szereplők közül sokan a liberalizált piac bevezetését kockázatosnak tartották, egyesek a piac teljes összeomlását vizionálták.¹⁵ Ebben a szereplők (és gyakran a kormányzatok) által nem támogatott környezetben kezdte meg az Európai Bizottság az ambiciózus szabályozási célkitűzéseinek kidolgozását a verseny és a liberalizáció bevezetéséhez.¹⁶ Az 1990-es évek végéig az európai földgázpiac vertikálisan integrált volt és jellemzően állami tulajdonban volt (mint például Magyarországon). A vertikálisan állami tulajdonban lévő integrált társaságok főként a földgáz szállításáért, tárolásáért, elosztásáért és szolgáltatásért voltak felelősek a végső fogyasztók felé, így különösen az ipar és a háztartások számára.¹⁷ Jellemző volt a közüzemi (kötelező) szolgáltatás, és az árakat és a tarifákat érintő szabályozása. Ezt a kötött, versenyt kerülő modellt kívánta a Bizottság feltörni.¹⁸

A piacnyitási folyamat előkészítése hosszú folyamat volt még az Európai Unió léptékével mérve is, motorja az energiaszektor közösségi felügyeletét végző Európai Bizottság volt. A 1988-ban jelenik meg a Fehér Könyv a belső energia piacról, amelyben az Európai Bizottság meghatározta gáz- és villamos áram piac liberalizációjának feltételeit: (a) a versenyjog részleges, majd teljes kiterjesztése az energiaszektor minden területére, és a TPA (Third Party Access) kötelező engedélyezése a nagy ipari fogyasztók (large industrial customers) számára. (b) a belső gázpiac teljessé tétele, valamint a TPA kötelező kiterjesztése minden ipari fogyasztók (small industrial customers) számára. (c) az árak átláthatóságának biztosítása, valamint a gáz és villamos áram szállítását szabályzó irányelv bevezetése.

¹⁴ Kaziáner 2009, 3–4.

¹⁵ Stern 1998, 36.

¹⁶ Haase 2008, 3.

¹⁷ Fafaliou & Polemis 168.

¹⁸ Meeus et al. 2013, 35.

A Bizottság lépésről lépésre halad az egységes szabályozás felé, 1990-ben a 90/377/EK Irányelv Az árak átláthatóságáról szóló (The Price Transparency Directive) előírta a villamos áram és a földgáz – tagállamok szerinti – árának nyilvános közzétételét, ezzel is elősegítve az árverseny kialakulását a piacon.¹⁹ A 91/296/EK Irányelv A földgáz hálózatokon keresztül történő szállítására vonatkozó (Gas Transit Directive) irányelv célja a gázhálózatok közötti határok felszámolása, a hálózatokhoz való szabad hozzáférés biztosítása,²⁰ a rendszer megbízhatóságának és tartalék kapacitásának veszélyeztetése nélkül.²¹ Nem volt zökkenőmentes az út, a Bizottság több kezdeményezése is túl ambiciózus volt és elbukott, de végül a földgázpiac belső szabályzásáról szóló 98/30/EK Irányelv szabályozta a földgázzal – beleértve az LNG-t is- kapcsolatos szállítási, elosztási és tárolási tevékenység, a piachoz való hozzáférés, a rendszerek üzemeltetése, s a fentiekre vonatkozó engedélyek megadásának követelményeit, ezzel megtéve egy újabb fontos lépést a piacnyitás felé (TPA megnyitása).²² Kissé ironikus, hogy a legnagyobb hatása, miszerint kiderül milyen akadályok állnak még a liberalizált piac megvalósulása előtt, döntően a részleges, vagy nem megfelelő tagállami implementáció miatt: (a) Nem megfelelő és hatékonyságú unbundling;²³ (b) A hálózathoz való hozzáférés megtagadásakor nem megfelelő magyarázatok; (c) Szállítási tarifák magas szintje; (d) Műszaki, minőségi problémák; (e) Kapacitás problémák; (f) Az új szereplők nehezen jutnak hozzá a gázforrásokhoz; (g) Túlsúlyba kerülhetnek az egész szektor értékláncát átfogó vertikális integrációk; (h) Még életben lévő közép és hosszú távú szerződések.

A 98/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, jelentős mértékben hozzájárult a földgáz belső piacának kialakításához, azonban a fenti problémák és az egyenlő versenyfeltételek biztosítására konkrét intézkedések váltak szükségessé. Ezekre a problémák ad választ Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (Gázdirektíva), amely arra törekszik, hogy csökkentse a piaci erőfölény és az ellenséges felvásárlásra irányuló magatartás veszélyeit, a nyilvánosságra hozott megkülönböztetéstől mentes szállítási és elosztási tarifákon keresztül biztosítsa a hálózati hozzáférést, valamint a kis és védelemre szoruló fogyasztók jogainak védelmét.²⁴ Hatályát tekintve közös szabályokat állapít meg a földgázszállításra, -elosztásra, -ellátásra és -tárolásra vonatkozóan, továbbá meghatározza a földgázágazat szervezetével és működésével, a piacra jutással, valamint a földgázszállítási, -elosztási, -ellátási és -tárolási engedélyek kiadására vonatkozó eljárásokkal és a hálózatok üzemeltetésével összefüggő szabályokat.

A hatékony és diszkriminációtól mentes hálózati hozzáférés biztosítása érdekében szükséges, hogy a szállítási és az elosztóhálózatokat – vertikálisan integrált vállalkozások esetén – eltérő jogi személyek üzemeltessék. Vagyis a földgáz hálózatok üzemeltetését el kell választani az ellátói és a szállítói tevékenységektől.

¹⁹ Horánszky 2005, 36.

²⁰ Lecarpentier 2006, 1.

²¹ Holza, Hirschhausen & Kemfertac 2008, 769.

²² Finon & Locatelli 2002, 3.

²³ A gázipari tevékenységek vállalaton belüli szétválasztása legalább számviteli szinten.

²⁴ Meeus et al. 2013, 34.

A vállalkozás a jövőben tehát nem lehet az átviteli hálózat tulajdonosa, ha egyúttal a földgázellátói tevékenységgel is foglalkozik.²⁵

A Bizottságnak ezen teljes elkülönítésére irányuló javaslata nem aratott osztatlan sikert a tagállamok között. Franciaország és Németország ellenezte a bizottsági terveket, csakúgy, mint Ausztria, Bulgária, Görögország, Lettország, Luxemburg és Szlovákia. Úgy vélték alkotmányellenes és káros szociális következményekkel járhat.

E helyett meg akarták őrizni maguknak a 'törvényes szétválasztás' lehetőségét, miszerint a vállalatok megtartanák hálózati javaikat az 'érdekek hatékony szétválasztása' mellett – a vagyontárgyakra, berendezésre, személyzetre és a megfelelőségi ellenőrzésre vonatkozó szabályokon keresztül.

A Bizottság 2007 januárjában az egyik fő okként nevezte meg a törvényes szétválasztást, amely akadályként jelentkezik a piac megvalósításában. A törvényes szétválasztás rendszerében az áteresztő hálózatok még lehetnek integrált vállalatok tulajdonában, azonban azt egy jogilag független intézménynek kellene irányítania. A Bizottság szerint azonban a jogintézmény a következő okok miatt nem megfelelő:²⁶ (a) Hálózati hozzáférés: A törvényes szétválasztás nem oldja fel a hálózati hozzáférés miatt kialakult érdekkonfliktust a nagy beágyazott konszernek és a vállalatok között (vezetékek vagy gáztározók); (b) Információhoz való hozzáférés: A hálózati üzemeltetők abba a kísértésbe eshetnek, hogy a csővezetékekre és gáztározókra vonatkozó legfontosabb információkat először a nagyvállalatok termelő, illetve ellátó részeit fogják tájékoztatni; (c) Beruházások: A piac beágyazott szereplőinek az alapvető érdeke az, hogy csökkentse beruházásait az új hálózati kapacitásokba, ha ez a hazai piacon nagyobb versenyt generál.²⁷

Az Európai Unió szükségesnek tartja továbbá, hogy a szállítási és az elosztói rendszerüzemeltetőknek tényleges döntéshozatali joga legyen azok fölött az eszközök fölött, amelyek a hálózatok fenntartásához, üzemeltetéséhez és fejlesztéséhez szükségesek.

A Bizottság a szabályozó hatóságok hatáskörét minden tagállamban azonossá és minimálissá kívánja csökkenteni. Ezek a hatóságok illetékesek a tarifák megállapításáért vagy jóváhagyásáért, de legalább a szállítási és elosztási tarifák, valamint a cseppfolyósított földgáz (LNG) létesítményekhez való hozzáférés tarifái számításához alkalmazandó módszerek meghatározásáért vagy jóváhagyásáért.

Rendelkeztek egy új szerv létrehozásának céljáról az Európai Villamosenergia és Gázipari Szabályozó Hatóságok Csoportról (European Regulators Group for Electricity and Gas = ERGEG), amely kialakítana egy megfelelő tanácsadói mechanizmust a nemzeti szabályozó hatóságok közötti együttműködés és koordináció ösztönzésére. Továbbá e szervezet elősegítené a földgáz belső piacának fejlődését, valamint lépéseket tenne annak érdekében, hogy minden tagállamban elősegítse az irányelvek és a villamosenergia belső piacára vonatkozó közös szabályok következetes alkalmazását.

Ez az irányelv tehát alapjaiban érintette a gázipar szerkezetét, azáltal, hogy a szabályozó hatóságok szerepét csökkenteni rendeli, az elosztói-, tárolói-, rendszerüzemeltetői engedélyeseknek pedig bővíti a feladatkörét.

²⁵ Zyuzev 2008, 38–39.

²⁶ Haase 2009, 197–201.

²⁷ EurActiv 2018.

A sok vitát kavart Gázdirektíva ledöntött számos falat, és a kitűzött 2007-es piacliberalizációs határidővel nem sok mozgásteret adott a piacoknak az átállásra.

Az EU jogalkotása tovább haladt az egységes gázpiac irányába,²⁸ kialakította a földgázellátás biztonságáról szóló szabályait, célja a földgázellátás biztonságának megőrzése az ellátási zavarok megelőzésének és ilyen zavar esetén összehangolt fellépésnek, valamint a földgáz belső piaca megfelelő és folyamatos működésének biztosításával. A rendelet közös keretet hoz létre, amelyen belül a gázellátás biztonsága a földgázvállalkozások, az uniós tagállamok és a Bizottság közös felelőssége. Ezenfelül átlátható mechanizmust biztosít a szolidaritás szellemében a tagállami, regionális vagy európai szinteken jelentkező vészhelyzetre való reagálás összehangolására.²⁹

A 2009/73/EK irányelv a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról a következő mérföldkő az immár liberalizált piac szabályrendszerében. EU szinten közös szabályok bevezetése a földgáz szállítására, elosztására, ellátására és tárolására vonatkozóan a piachoz való hozzáférés biztosításának és megkülönböztetéstől mentes verseny lehetővé tételének céljaival.³⁰

Az uniós országoknak biztosítaniuk kell a nemzeti piacok integrációját egy vagy több regionális szinten, ami a teljesen liberalizált belső piac felé vezető első lépés. A 'földgázszigeteket' képező elszigetelten működő rendszereket szintén integrálni kell. E tekintetben a nemzeti szabályozó hatóságoknak együtt kell működniük az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségével.³¹

2012. március 3-tól kezdődően az uniós országoknak szét kellett választaniuk a szállítási rendszereket és a szállításrendszer-üzemeltetőket. Ez azt jelenti, hogy a földgáz- vagy villamosenergia-termeléssel vagy -ellátással foglalkozó vállalkozások nem gyakorolhatnak bármiféle jogot a szállításrendszer-üzemeltetők felett, mint ahogy fordítva sem.

Az uniós országoknak és a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak – meghatározott adatok bizalmas jellegének megőrzése mellett – joguk van betekinteni a földgázipari vállalkozások számvitelébe. A földgázipari vállalkozásoknak külön elszámolást kell vezetniük a gázellátáshoz kapcsolódó – például szállítási és elosztási – tevékenységeikről.

Az uniós országok vagy az illetékes szabályozó hatóságok felelnek egy olyan rendszer megszervezéséért, amely harmadik felek számára a szállító és az elosztó hálózatokhoz megkülönböztetéstől mentes hozzáférést biztosít a közzétett díjak alapján.

Az irányelv 2009. szeptember 3-a óta hatályos, az uniós országok nemzeti jogába pedig 2011. március 3-ig kellett átültetni.

²⁸ Andersen & Sitter 2009, 7–8., 18.

²⁹ 994/2010/EU rendelet.

³⁰ Cavaliere 2007, 7–8.

³¹ European Union 2019.

A EU ezzel az irányelvvel közelebb került 1999 óta fokozatosan megvalósuló belső földgázpiac eléréséhez. A cél, hogy a Közösség valamennyi fogyasztója, azaz a lakosság és a vállalkozások számára valós választási lehetőséget teremtsen, új üzleti lehetőségeket nyisson és bővítse a határokon átnyúló kereskedelmet, és ezáltal hatékonyságjavulást, versenypiaci árakat és magasabb szintű szolgáltatásokat teremtsen, továbbá hogy hozzájáruljon az ellátás biztonságához és fenntarthatóságához.³²

4. Piacliberalizáció és modellváltás Magyarországon

A hazai jogalkotás a 90-es évek második felétől egészen 2009-ig, azaz bő egy évtizeden át igyekezett megfelelni az EU diktálta tempónak. Ahogyan a piacliberalizációra felkészülés az EU-ban két lépésben valósult meg, úgy a hazai jogrendszerbe is a 98/30/EK irányelv implementálása volt ez első lépés ebbe az irányba, a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvénnyel.

A törvény célja a fogyasztók biztonságos, megfelelő minőségű és gazdaságos földgázellátása és sajátossága, hogy párhuzamosan kezeli a fokozatosan megnyíló versenypiac és a közüzemi szolgáltatás rendszerét³³, kialakítva ezzel az ún. hibrid modellt. Az állam szerepe továbbra is a szabályozó és felügyeleti szerepre fókuszál, és a fogyasztók védelmére, a piaci esélyegyenlőség biztosítására, a domináns pozícióban lévő piaci szereplők ellenőrzésére kell irányulnia.

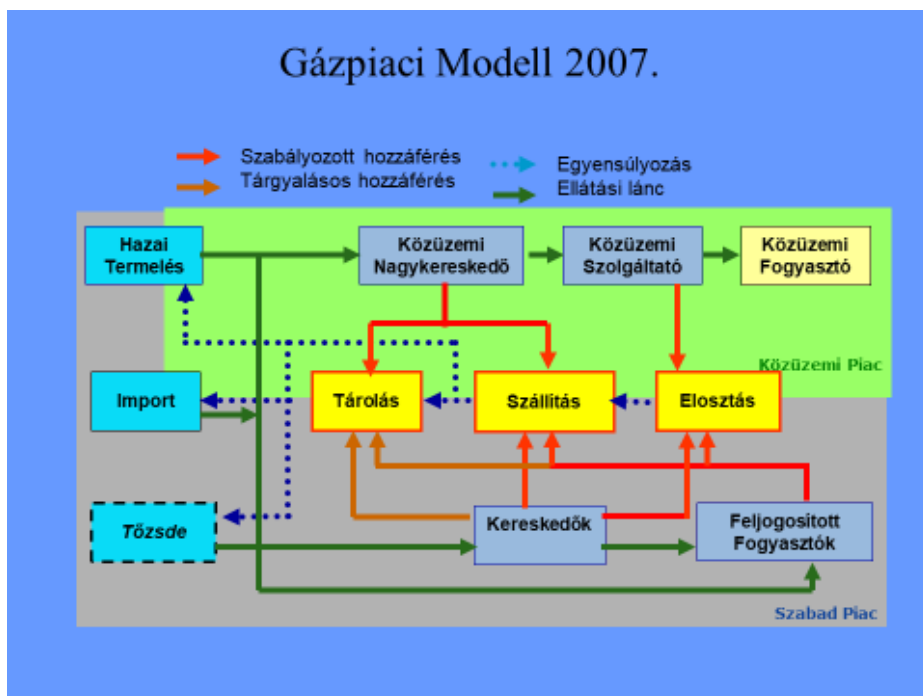
5. A Hibrid modell

A törvény a fogyasztókat két csoportra osztja, a feljogosított fogyasztók a törvény alapján szabadon dönthetnek arról, hogy kitől vásárolnak földgázt, beleértve azt a lehetőséget is, hogy továbbra is a közüzemi szolgáltatást veszik igénybe. Ez összhangban van a TPA fokozatos bevezetésével.

Az árképzésben is visszaköszön a kettősség, mert míg a feljogosított fogyasztó szabadon kötött szerződés alapján a felek megállapodhatnak a szolgáltatás árában, addig a közüzemi szolgáltatásra szánt földgáz nagykereskedelmi és fogyasztói árát továbbra is a felelős miniszter állapítja meg. A földgázellátás az együttműködő földgázrendszeren keresztül történik. A rendszeren belül két piaci mechanizmus működik elkülönült szereplőkkel és szabályozással.

³² 2009/73/EK irányelv.

³³ A földgázellátásról szóló törvény indokolása.



1. ábra: Gázpiaci modell 2007³⁴

A szabályozott piacból egy átmeneti piaci modell, egy kétarcú, részben nyitott, piaci alapú és egy zárt, közüzemi jellegű piac alakul ki. A piaci struktúrában új szereplők tűnnek fel és a régi szereplők szerepköre megváltozik.³⁵

Az új szereplők: (a) feljogosított fogyasztó (Az a fogyasztó, aki ki akar és ki is léphet a nyitott piacra a szabályozott piacról); (b) gázkereskedő (A feljogosított fogyasztó felé kereskedelmi tevékenységet folytat. Gázértékesítő is lehet földgázkereskedő, amennyiben erre jogosítvánnyal rendelkezik és minimum számvitelileg a két tevékenysége szét van választva); (c) szállító vállalkozás³⁶ (A feljogosított fogyasztó részére szállít földgázt távvezeték segítségével. A szabályozott piac gázértékesítője is lehet, amennyiben e tevékenység a szabályozott piacon a gázértékesítő feladatai közé tartozott); (d) tárolói vállalkozás (A nyitott piacon tárol gázt a megbízási szerződése szerint. Lehet teljesen új belépő és lehet a szabályozott piac addig tároló tevékenységet is folytatott vállalkozása); (e) ellátó vállalkozás (A regionális ellátórendszer üzemelteti, a feljogosított fogyasztó felé szállítja a földgázt. Általában – a rendszert párhuzamosságának hiánya miatt – a szabályozott piac gázszolgáltatójából alakul, kereskedelmi tevékenységet nem folytat).

³⁴ Molnár Gábor, az MGE igazgatójának előadása a Gázipari Konferencián, Budapest 2007.05.22.

³⁵ Horánszky 2005, 23–24.

³⁶ Lavrijssen, Marhold & Trias 2016, 13.

Régi szereplők: (a) gázértékesítő (Kizárólag a közüzemben maradt fogyasztókat köteles ellátni földgázzal. A közüzemi fogyasztók gázigényét fedező földgáz biztosítása, annak importjának bonyolítása mellett a szállítási és tárolási tevékenységet is elvégezheti részükre – amennyiben a szabályozott piacon ez is feladati közé tartozott); (b) regionális gázszolgáltató (Feladata kizárólag a közüzemben maradt fogyasztók ellátása, az ellátó vezeték üzemeltetése. Kiskereskedelmi tevékenységet folytat); (c) Fogyasztó (A közüzemben maradt, annak tarifarendszere szerinti díjat fizető végfelhasználó).

A hibrid modell a párhuzamosságok miatt egy eleve átmeneti szerkezetnek szánt modell volt, ezt a piaci szereplők is így értékelték, ezért a szükséges ubounding folyamatok (először számviteli, majd cégszerkezeti változtatásokkal) megtétele után kivárással fordultak a jogalkotó és az EU felé. A szeplők személyében a MOL próbált meg kiszállni a gáz üzletágból, a társaságból kiszervezték a földgáz üzletágot, majd 2004 januárjában a földgáz nagykereskedelmet és a földgáz tárolást a német E-ON Ruhrgas International-nak adták el.³⁷ A földgázszállítás értékesítéséhez azonban EU nem járult hozzá, így az a FGSZ Zrt-ben maradt (a MOL csoport tagja). A kereskedői struktúra 2007-ben az alábbiak szerint nézett ki, jellemzően még a szabályozott piaci modell hagyatékaként:



2. ábra: A magyar gázpiac szolgáltatói szerkezete 2007³⁸

³⁷ Weiner 2019, 183.

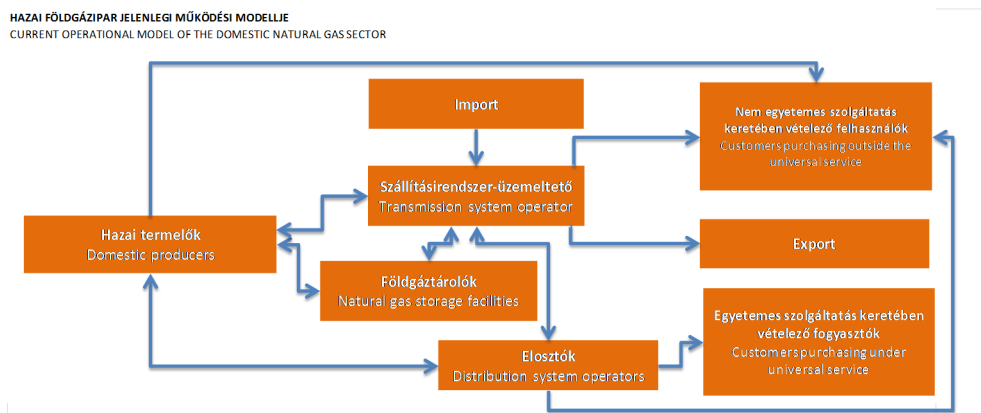
³⁸ Molnár Gábor, az MGE igazgatójának előadása a Gázipari Konferencián, Budapest 2007.05.22.

A hibrid megoldás átmeneti jellegét nem kívánta a jogalkotó sokáig fenntartani (és a piac sem viselte volna el, mert a közüzemi szolgáltatások biztosítása aránytalan terhet rótt a gázértékesítőkre, amelyet a megváltozott piaci viszonyok miatt csak részben tudtak kompenzálni).

A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény hatálybalépésével elérkezett a hazai piacon is a liberalizált modell bevezetése, megszüntetve ezzel a kettős – közüzemi és szabadpiaci – modellt. A felhasználók és a kereskedők a földgáz szabadpiaci körülmények között szerezhetik be, illetve ez utóbbiak ugyanilyen módon értékesíthetik azt. A lakossági fogyasztók és a kisvállalkozások – a törvény által kijelölt – szűk köre földgáz egyetemes szolgáltatásra is jogosultak lesznek. Ennek keretében az egyetemes szolgáltatóktól (ESZ) meghatározott minőségű földgáz vásárolhatnak méltányos, könnyen és tisztán összehasonlítható, átlátható árakon. Az egyetemes szolgáltatás tehát leginkább jogszabályban meghatározott ellátás-biztonsági szintet nyújtó szolgáltatási csomag és nem egy piaci viszonyoktól 'eltérített' szolgáltatás.³⁹ Ennek érdekében a korábbi közüzemi szolgáltatók az ellátási területükön kötelesek egyetemes szolgáltatás nyújtására azon lakossági fogyasztók részére, akik a földgáz ilyen szolgáltatási körülmények között kívánják megvásárolni. Az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó eldöntheti, hogy a szabadpiacra lép, vagy marad az egyetemes szolgáltatónál. Az új modellben az elosztói és kereskedelmi funkciók szétválnak, de az egyetemes szolgáltatásban részesülő felhasználónak ez nem jelent többlet terhet.

Szintén kettéválik a felhasználó és a fogyasztó fogalma. Felhasználónak a saját felhasználásra földgáz vásárlók, fogyasztónak pedig a lakossági felhasználók minősülnek. Ezzel a megoldással a piaci modell minden ponton érvényesül.

Az új szerkezeti modell az alábbi ábrán látható:



3. ábra A Hazai Földgázipar jelenlegi működési modellje⁴⁰

³⁹ A földgázellátásról szóló törvény indokolása.

⁴⁰ A magyar földgázrendszer 2018. évi adatai, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

A kialakult új modell struktúrájában megfelel az EU liberalizált piaccal szemben támasztott követeléseinek, a jogszabályi keret biztosítja a piaci mobilitás lehetőségét, egyben védi és garantálja a fogyasztók biztonságos és minőségi ellátáshoz való jogát. A látszólag ideális képet árnyalja, ha megnézzük, hogy a hazai piac szolgáltatói, szállítói és tározói szereplőinek képe hogyan alakult.

FÖLDGÁZIPARI ENGEDÉLYESEK TULAJDONOSI MEGOSZLÁSA								
A JEGYZETT TŐKE ARÁNYÁBAN (ENGEDÉLYTÍPUSONKÉNT) 2018. DECEMBER 31-ÉN [%-BAN]								
Tulajdonosok	Földgáz tárolók	Földgáz szállítási rendszer-üzemeltető	Földgáz elosztói engedélyesek	Földgáz egyetemes szolgáltatók	Földgáz kereskedők	Vezetékes PB-gáz szolgáltatók	Szervezett földgázpiaci engedélyes	Halmozatlan összesen
Állami tulajdon	-	28,5	-	-	0,8	-	-	1,9
Önkormányzatok	-	-	-	-	0,04	-	-	0,04
Magyarországon bejegyzett, magyar többségi tulajdonban lévő befektetők összesen	100,0	-	77,8	100,0	63,3	11,3	100,0	66,2
Magyar tőkeérdekeltség összesen	100,0	28,5	77,8	100,0	64,1	11,3	100,0	68,2
Magyarországon bejegyzett, külföldi többségi tulajdonban lévő befektetők összesen	-	71,5	22,2	-	2,4	-	-	8,3
Külföldi befektetők összesen	-	-	-	-	32,2	88,7	-	22,8
Külföldi többségi tulajdonú befektetők összesen	-	71,5	22,2	-	34,6	88,7	-	31,0
Tételesen nem bejegyzett	-	-	-	-	1,2	-	-	0,8
ÖSSZESEN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. tábla: Földgázipari engedélyesek tulajdonosi megoszlása a jegyzett tőke arányában 2018. december 31-én⁴¹

A közvetlen tulajdonosok arányának megoszlása. Amennyiben egy tulajdonos 51%-ban hazai tulajdonosú, abban az esetben 100%-ban hazai tulajdonosa egy adott engedélyesnek.

⁴¹ A magyar földgázrendszer 2018. évi adatai, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

A piaci szereplők között kimagasló a hazai tőkeérdekeltség aránya, ami fontos egy stratégiai ágazatnál, de ha tevékenység/vállalat szintjére lebontjuk, akkor látható, hogy az egyes tevékenységeket nagyon szűk piaci szereplő lát el. Földgáztároló szolgáltatást a Magyar Földgáztároló Zrt. (állami tulajdonban van), az FGSZ Földgázszállító Zrt. továbbra is megtartotta a monopol helyzetét a szállításban, és az egyetemes szolgáltatók között is csak a NKM Energia Zrt.⁴² maradt, mert a többi szolgáltató kiszállt a piacról.⁴³ Ezek a monopol helyzetek szükségszerűen versenytorzító hatásúak, kialakulásuk nem indokolható a földgázellátásról szóló jogszabály rendelkezéseivel, okai ezen kívül keresendők (azonban az a jelen tanulmány keretein kívül is esik). Azért mindenképpen megjegyzendő, hogy a jelenlegi modellben a kereskedői oldalon nagyszámú szereplő található, és a piaci modell elvei érvényesülni látszanak (a szükségszerű vagy örökölt súlypontképződések⁴⁴ mellett is), azonban a kétszintű monopol modellnek láthatóan csak az alsó ágát sikerült egyelőre feloldani, a természetes monopolhelyzetben lévő, nemzetgazdasági vagy kiemelt ellátásbiztonsági okokból kialakult (kialakított) monopóliumok még tartják magukat.

⁴² Az NKM földgázszolgáltató társasága, az NKM Földgázszolgáltató Zrt. és áramszolgáltató társasága, az NKM Áramszolgáltató Zrt. 2019. június 30-án egyesült, az új cég neve NKM Energia Zrt. lett. 2020. március 31-ével az MVM Partner Zrt.-ből az NKM Energia Zrt.-be került át a versenypiaci kiskereskedelmi üzletág, ezzel az NKM Energia az ország energiafelhasználásának több mint 45%-át biztosítja.

⁴³ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal 2020.

⁴⁴ Irene & Michael 2010, 171.

Irodalomjegyzék

1. Andersen S S & Sitter N (2009) The European Union gasmarket: differentiated integration and fuzzy liberalisation, in: Fermann G (ed.) *Energy and institution-building in Europe*, Berliner Wissenschafts-Verlag.
2. Borbély Sz (2006) *EU: gázpiaci liberalizáció és szétválasztás*, MARMOL, Budapest.
3. Cavaliere, A. (2007) *The liberalization of natural gas markets: regulatory reform and competition failures in Italy*, Oxford Institute for Energy Studies.
4. Cséki I (2001) A gázellátás története, *VGF & HKL Szaklap* 2(8), <https://www.vgfszaklap.hu/lapszamok/2001/okt%C3%B3ber/159-a-gazellatas-tortenete> [26.04.2020.]
5. Századvég Gazdaságkutató Zrt (2017) *Energetikai monitor*.
6. EurActiv (2018) Az EU gázpiacának liberalizálása <http://www.euractiv.hu/gazdasag/linkdossziek/az-eu-gazpiacanak-liberalizalasa> [04.11.2019]
7. Fafaliou I & Polemis M L (2010) Liberalisation of the European Natural Gas Market: Myth or Reality? Evidence from Greece, in: Reztis A N (eds.) *Research Topics in Agricultural and Applied Economics (Volume 1)*, Bentham, pp. 168–183.
8. Finon D & Locatelli C (2002) *The liberalisation of the European gas market and its consequences for Russia*. halshs-00187059.
9. Haase N (2008) *European gas market liberalisation: Are regulatory regimes moving towards convergence?*, Oxford Institute for Energy Studies, pp. 197–201.
10. Holza F, Hirschhausen C & Kemfertac C (2008) A strategic model of European gas supply (GASMOD), *Energy Economics* 30(3).
11. Horánszky B (2005) *A földgázpiac változásai*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
12. Kaderják P, Kiss A, Paizs L, Selei A, Szolnoki P & Tóth B (2012) Infrastrukturális fejlesztések szerepe a gázpiaci integrációban – elemzések a Duna-régió gázpiaci modellel, in: Valentiny P, Kiss F L & Nagy Cs I (eds.) *Verseny és szabályozás*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, pp. 256–282.
13. Kaziáner J (2009) One of the central problems of the legal regulation of the natural gas sector Office of Energy versus Office of Economic Competition. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 4(7), pp. 3–9.
14. Kádárné Horváth Á (2009) A földgázpiaci liberalizáció és a távfűtés, in: Hetesi E, Majó Z & Lukovics M (eds.) *A szolgáltatások világa*, JATEPress, Szeged.
15. Laffont J-J. (2005) *Regulation and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
16. Lavrijsen S, Marhold A & Trias A (2016) *The Changing World of the DSO in a Smart Energy System Environment: Key Issues and Policy Recommendations*, TILEC Discussion Paper, DP 2016-032.
17. Lecarpentier A (2006) *The liberalization of gas markets in Europe. France*, <https://www.osti.gov/etdeweb/servlets/purl/20854790> p. 1. [23.04.2020]

18. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (2020) *Földgázipari engedélyesek listája*
http://www.mekh.hu/download/2/d9/c0000/foldgazipari_engedelyesek_202004.xlsx [26.04.2020]
19. Meeus L, Azevedo I, Kaderják P, Kotek P, Pató Zs, Szabó L, Glachant J-M et al. (2013) Regulating Building Refurbishment in the Context of the Energy Roadmap 2050, *European Energy Journal* 3, pp. 34–39.
20. Stern J P (1998) *Competition and liberalization in European gas markets: Towards a continental European model*. United States. Royal Inst. of International Affairs, Brookings Institution, London.
21. Szócs M (1991) A magyar gázipar múltja, jelene és jövője, in: Vida M (ed.) *Gáztechnikai Kézikönyv*, Műszaki Kiadó.
22. Takácsné Tóth B, Kotek P & Selei A (2019) A magyar gázliberalizáció 15 éve, *Vezetéstudomány* 50(Különszám).
23. Zyuzev R (2008) *Gas market liberalization as a key driver of change of the European gas market and its influence on the strategies of the main players*, Thesis, Centre International de Formation Europeenne, Nice.