

A KIBOCSÁTÁSI KVÓTARENDSZER FŐBB ELEMEI AZ OSZTRÁK JOGBAN

FODOR LÁSZLÓ*

1. Bevezetés – közösségi és nemzetközi jogi háttér dióhéjban

Az alábbiakban az EK 2003/87 sz. irányelvvel bevezetett kibocsátási egység-kereskedelmi rendszer (a köznyelvben: kvótaszabályozás) osztrák implementációjával foglalkozom. E rendszer nem azonos a közismert Kiotói Jegyzőkönyv (1997) által bevezetett rugalmassági mechanizmussal, hiszen főszereplői nem államok, hanem (EU-, illetve EGT-) tagállami vállalkozások. Eltér a szabályozás hatálya, és a kvóták keletkezésére, felhasználására is más szabályok vonatkoznak. A számos különbözőség ellenére kétségtelen ugyanakkor, hogy e rendszert is a kiotói célkitűzések teljesülése érdekében hozták létre, vagyis az üvegházhatású gázok (ühg., jelenleg azok közül is a széndioxid) kibocsátásának a (rugalmas) csökkentésére.¹

A Kiotói Jegyzőkönyvnek az EK „regionális gazdasági szervezetként” a részese, s ez az „EU 15-ök” számára azt jelenti, hogy ők az EK-nak számolnak el a saját kibocsátásaikkal, míg a nemzetközi szintéren az EK lép fel. Ez egyébként nem jelent az egyes tagállamok számára azonos kötelezettséget: az EK összességében 8%-os csökkentést vállalt, amin belül Ausztriának 13%-ot kellene teljesítenie (2008-2012 között, az 1990-es szinthez képest). Ráadásul, 2004-ben a nemzetközi és az európai közösségi rendszert összekapcsolták (ld. a 101/2004 EK sz. irányelvet), különösen azzal, hogy az európai rendszerben – bizonyos feltételekkel – lehetővé tették a kiotói egységek felhasználását. A

*DR. FODOR LÁSZLÓ

tanszékvezető egyetemi docens

Debreceni Egyetem ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

4028 Debrecen, Kassai út 26.

¹ Ezekre, illetve összefüggéseikre, ld. különösen HORVÁTH Szilvia: *Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban*, Európai Jog 2006/1, 29; uő: *Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Journal of Agricultural and Environmental Law 2/2007, 19.

(<http://epa.oszk.hu/01000/01040/00002/pdf/00002.pdf>); illetve uő: *Az üvegházhatású gázok szabályozásának nemzetközi és közösségi jogi eszközei*, PhD-értekezés, Szeged, 2007.

nemzetközi jogi szabályok így beépültek a közösségi jogba, s a tagállamok implementációs feladatai azok tekintetében is fennállnak.

A kétféle tartalom a tagállamok jogrendjében kétféle formában jelenik meg. Vannak olyan országok (mint hazánk is), amelyekben külön jogforrások (két törvény, és azok végrehajtási rendeletei) szólnak ezekről, a szükséges mértékben utalva egymásra. És vannak olyanok is, amelyek a 87/2003 EK sz. irányelvnek megfelelő (korábban implementált) kvótaszabályozás nemzeti jogforrásaiba beépítették a kiotói kvótaszabályokat, vagy legalábbis azok egy részét (pl. annak alapfogalmait, az egységek keletkezésére és elszámolására vonatkozó előírásokat). Ausztria az utóbbiak közé tartozik, tehát már nemzeti jogforrásainak a rendszere is tükrözi a két szabályozás kapcsolatát.

Ennek ellenére – részben terjedelmi okokból, részben, mert a magyar és az osztrák szabályok összehasonlítását ez is lehetővé teszi – igyekszem az első mondatban meghatározott célkitűzést szem előtt tartani.² Itt jegyzem meg, hogy ugyancsak az összehasonlíthatóságot tartva szem előtt, a magyar jogszabályok terminológiáját használom azokban az esetekben is, amikor a két tagállami jogrend szakkifejezései eltérnek egymástól. Noha a két ország jogának az összehasonlítását itt nem végzem el, az ilyen eltérésekre természetesen utalok.

Munkám során a jogszabályok és az interneten elérhető, egyéb források megismerését követően³ az igen bőséges osztrák kommentár-irodalmat, a szakcikkeket, a jogéletet bemutató évkönyveket, stb., Bécsben tanulmányoztam. A kutatási eredményeknek itt csak egy részét foglalom össze, a közösségi kvótaszabályozás elemeire, illetve az azok bevezetésével és működésével kapcsolatos jogi problémákra koncentrálok. Azt, hogy Ausztria hogyan is áll a klímapolitikai intézkedésekkel, illetve hogyan igyekszik a kvótarendszer rugalmasságát a vállalkozásai előnyére kihasználni, egy másik tanulmányban vizsgálom. Itt csupán annak a megállapítására szorítkozom e tekintetben, hogy mivel az ország lemaradása a kibocsátás-csökkentési célok teljesítése terén

² A rendszer magyarországi bevezetéséről, sajátosságairól ld. FODOR László: *A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXV/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2007, 289-316.; uő: *A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában*, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. VII., Debrecen, 2008, 161-200.

³ A miniszterelnöki hivatal (Bundeskanzleramt) egy szabadon hozzáférhető oldalon – <http://www.ris.bka.gv.at/> – egy a hatályos jogszabályokra és a felsőbbíróságok ítélkezési gyakorlatára is kiterjedő, jogi adatbázist tart fenn.

komoly,⁴ fontosak számára a klímavédelmi szabályok, köztük a kvóta-kereskedelem megfelelő működése is.

2. A nemzeti szabályozás forrásai

Tekintve, hogy Ausztria föderális berendezkedésű állam, jogrendjében különleges jelentősége van a szövetségi alkotmány (Bundesverfassungsgesetz) azon rendelkezéseinek, amelyek a hatáskörökről szólnak. Ezek határozzák meg ugyanis azt, hogy egy-egy törvényhozási tárgykörben a szövetségi vagy a tartományi szintű jogalkotásnak, illetve végrehajtásnak van-e helye. Környezeti ügyekben a hatáskörök megoszlanak, ennek alapján alig néhány területen (mint a környezeti hatásvizsgálat, a veszélyes hulladékok kezelése, a levegővédelem egyes kérdései, a vízügy és az energiagazdálkodás) érvényesül kizárólagos szövetségi hatáskör, míg az összes többi esetben tartományi szintű (is) a döntéshozatal.

Önmagában véve abból, hogy egy európai közösségi jogszabály implementációjára van szükség, a hatáskörök elosztására semmilyen következmény nem származik. Számos EK-jogszabályt nem a szövetségi jogalkotó, hanem a tartományok implementálnak – jól vagy rosszul.⁵ Jelen esetben azonban, amikor nemzeti vállalások keretéről van szó, amelyhez egy közösségi szintű kereskedési rendszert hoztak létre, s amelyben számos nemzeti és közösségi szintű döntést kell meghozni, egyértelmű volt a helyzet. A 87/2003 EK sz. irányelvet csakis nemzeti, azaz szövetségi szinten lehetett implementálni.

Ehhez a megfelelő jogalapot az, az alkotmányos felhatalmazás jelentette (10. cikkely), amelyik szövetségi szintre helyezi a törvényhozási hatáskört arra az esetre, ha *a környezet veszélyeztetettsége áll fenn, a levegőminőségi (immissziós) határértékek meghaladása miatt*. A kibocsátási kvótarendszer bevezetésének okai között ugyanis megtalálható a környezet veszélyeztetettsége, illetve az ühg-kibocsátás miatti levegőminőség-romlás is.

⁴ Az üvegházgázok 2006-os kibocsátási adatai (91,1 m tonna) azt mutatják, hogy az ország jelentős mértékben eltávolodott a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt csökkentési céloktól (az eltérés több mint 30%, s ezzel a teljesítés terén az utolsó előtti helyen áll az EU tagállamai közt), vagyis sürgős beavatkozásra van szükség. – Ld. a parlament zöld klubjának állásfoglalását egy szövetségi klímátörvény tervezetéről, 2008. 06. 02. http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00204_10/imfname_115009.pdf (letöltve: 2008. december 19.)

⁵ Ausztria az ellene indult kötelezettségszegési eljárásokban előszeretettel hivatkozik is erre. – VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, VARJU Márton, BARTHA Ildikó: *A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*, 2006, Budapest, Complex, 75.

A hivatkozott rendelkezés egyébként úgy folytatódik, hogy a szövetségi levegővédelmi hatáskört a tartományok kompetenciája korlátozza, amennyiben azok szabadon rendezik a fűtőberendezésekkel kapcsolatos kérdéseket. Ez azt jelenti, hogy a háztartások és egyéb épületek fűtési követelményeit – hiába van azoknak klímavédelmi jelentősége – a szövetség nem szabályozhatja. Jelenleg ez a korlátozás nem okoz gondot az implementációban, mivel az EK kvótarendszere alapvetően csak az ipari-energetikai szektor nagyobb létesítményeit érinti, a többi ágazatot (illetve a CO₂-n túl a többi ühg-t) nem. Ha azonban az EK (a nemzetközi szabályozásra is figyelemmel) a hatály kibővítéséről határoz, Ausztriának minden bizonnyal módosítania kell majd az alkotmányát.⁶

Az osztrák alkotmányjognak vannak még a témánk szempontjából érdekes, más rendelkezései is. Így meg kell említeni a környezetvédelmi államcél rögzítő, 1984. évi alkotmánytörvényt, amelyik szerint Ausztria az *átfogó környezetvédelem* híve, ami különösen a levegő, a talaj és a víz tisztántartására, illetve a zajhatások elleni védelemre terjed ki.⁷ E rendelkezést 2009-ben úgy tervezik módosítani, hogy belefoglalják a klíma védelmét is.⁸

1999-től arról is szól az alkotmányjog, hogy Ausztria semmilyen módon nem alkalmazza az atomenergiát.⁹ Ezen előírás annak fényében nyer aktualitást és sajátos értelmezést, hogy napjainkban számos ország – köztük hazánk is – láthatóan az atomerőművek fejlesztésére hajlik, részben az energiafüggőség, részben pedig éppen az üvegházgázok kibocsátásának a csökkentése érdekében. Ausztria ebben az irányban aligha mozdul el, a jelenlegi alkotmánymódosítási folyamatban legalábbis erre utaló jel nincsen.

A kibocsátás-kereskedelmi szabályozás alapjait egy 2004-ben (az implementációs határidő késedelmével) elfogadott *szövetségi törvényben* (Emissionszertifikategesetz, a továbbiakban EZG)¹⁰ fektették le. A törvényt

⁶ Nem ez lenne az első alkalom, pl. a környezeti hatásvizsgálati irányelv implementálásához is alkotmánymódosításra volt szükség. – FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, 2006, Budapest, Gondolat–DE ÁJK, 29–31.

⁷ Az 1984. XI. 27-én elfogadott és a szövetségi közlöny (Bundesgesetzblatt, BGBl) 491/1984-es számában kihirdetett alkotmánytörvény.

⁸ http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00204/fname_112666.pdf (letöltve: 2008. december 19.), 204/ME (XXIII GP.) Ministerialentwurf.

⁹ BVG Atomfreies Österreich, BGBl I 149/1999.

¹⁰ Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, BGBl. I Nr. 46/2004;

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003311> (2009. március 10.) – Ez feleltethető meg a mi, üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló, 2005. évi XV. törvényünknek (Üht.).

eddig három ízben módosították, először a kvótáknak a 2005-2007-es időszakra való kiosztását meghatározó, ún. nemzeti kiosztási tervről szóló európai bizottsági határozat miatt, majd másodszor a kiotói és a közösségi kvótaszabályozás összekapcsolása érdekében (a 2004/101 EK sz. irányelvet implementálandó), végül egy alkotmánybírói határozat alapján, amelyik néhány, a kvóták kiosztására vonatkozó, rendelkezést megsemmisített (e kérdések némelyikére még visszatérek).

Az EZG 6 fejezetből, mindössze 34 szakaszból, illetve 3 mellékletből áll. Egyes fejezetei az alábbiakról szólnak: 1. általános rendelkezések (hatály, fogalmak), 2. a kibocsátási engedély, 3. a kibocsátások nyomon követése és a jelentéstétel, 4. a kiosztás szabályai, 5. a kibocsátási egység, 6. záró rendelkezések (átmenet, szankciók, nyilvánosság stb.). A törvény mellett kiemelendő:

- a *nemzeti kiosztási terv* (Nationaler Allokationsplan 2008–2012, ez nem jogszabály), illetve az alábbi tárgykörökben meghozott, környezetvédelmi miniszteri¹¹ rendeletek, ti.
- a *kiosztás és a tartalékezelés szabályai* (a tervet véglegesítő Zuteilungsverordnung, 2007),
- a *nyomon követés és a jelentéstétel keretei* (Überwachungsverordnung, 2004),
- a *jelentést hitelesítő szakértők bejegyzésének* a szakmai feltételei (Fachkundeverordnung, 2004),
- a *kvóták forgalmát nyilvántartó jegyzék kezelése* (Registerstellenverordnung, 2004),
- valamint legújabbban, a fel nem használt (tartalékolt) *kibocsátási egységek internetes árverésének a szabályai* (Versteigerungsverordnung, 2009).

3. Az EZG általános rendelkezései

3.1. A törvény célja

A törvény a célját az irányelvvel megegyezően határozza meg: költséghatékony, illetve gazdaságilag hatékony módon *elősegíteni az üvegházgázok kibocsátásának a csökkentését*. A célhoz nem csak magát a kibocsátás-kereskedelmi rendszert (azaz önmön rendelkezéseit) kapcsolja, hanem

¹¹ A tárca elnevezése jelenleg a Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, BMLFUW, a köznyelvben Lebensministerium, azaz „életminisztérium”.

megemlékezik egy *klimavédelmi program szükségességéről* is, amelyik minden érintett ágazat (ide értve a kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe bevontakon túl a közlekedést, a háztartásokat stb.) részéről a kibocsátások csökkentését kívánja meg. A konkrét kiotói vállalások teljesítését viszont nem szerepelteti a céljai között (jóllehet a törvénytervezetében még benne volt), ami a jegyzőkönyv hatályba lépésével kapcsolatos, egykori bizonytalanságokkal magyarázható.¹²

3.2. A törvény hatálya

A törvény 2005-től kezdődő időbeli hatálya megegyezik az általa implementált 87/2003 EK sz. irányelvével. Érdekes ezzel összefüggésben, hogy már maga a közösségi szabályozás is a kiotói jegyzőkönyv kísérleti jellegű, bevezető fázisaként indult (első, „Kiotó előtti” kereskedési időszak, 2005-2008), amihez képest Ausztriában felmerült, hogy már ezt megelőzően (2002-től) be kellene vezetni, ugyancsak előzetes tapasztalatszerzés érdekében, egy saját kibocsátás-kereskedelmi rendszert. Erre azonban végül nem került sor.¹³

Az EZG a tárgyi hatályát az irányelvvel azonos módon rögzíti. Három konjunktív feltételt szab: olyan *létesítményről* legyen szó, amelyben a melléklet szerinti *tevékenység* folyik, *üvegházgáz kibocsátása* mellett. A melléklet pedig (az energiaátalakítástól a papírgyártásig) az irányelvnek megfelelő tevékenységkategóriákat és az azokhoz tartozó küszöbértékeket rögzíti, taxatív jelleggel. Említésre érdemes e tekintetben, hogy a teljesítményhez kötött küszöbértékeket (pl. tüzelőberendezések 20 MWt hőteljesítmény felett) nem a tényleges (teljes), hanem kifejezetten az engedélyezett (az előbbinél általában kisebb) paraméterekhez kapcsolja. E megoldást a szakirodalom az irányelvvel konformnak tekinti.¹⁴

A jogbiztonságot szolgáló, garanciális szabály, amely szerint a kibocsátási egységben részesült létesítmény akkor is a rendszer hatálya alatt marad, ha kapacitása időközben a küszöbérték alá süllyed (nem lehet „bezáró létesítménynek” minősíteni).¹⁵

¹² HABICH, Holger: *Handel mit Emissionszertifikaten*, 2007, Wien, Verlag Österreich, 60-61.

¹³ HABICH: i. m., 40-41.

¹⁴ HABICH: i. m., 133-134.

¹⁵ A bezáró létesítménynek nincs definíciója, noha azt a joggyakorlat és a szakirodalom is igényelné. A kormány előterjesztésében még szerepelt, eszerint bezárásnak minősült volna a kapacitásnak a küszöbérték 90%-a alá csökkenése. – HOLZER, Christian: *Die rechtliche Ausgestaltung des Emissionshandels in Österreich*, 2008, Wien-Graz, NWV, 66.

Az így megadott *tevékenységek körének a bővítésére a szövetségi környezetvédelmi minisztert* jogosítja fel. Ilyen tárgyú rendeletre egyrészt akkor lehet szükség, ha a közösségi jogi normák megváltoznak és bővül a hatályuk, másrészt az irányelv lehetővé teszi a tagállamoknak a hatály önkéntes bővítését is. Az EZG e körben a miniszter számára mindössze a többi tagállam jogának figyelembe vételét, illetve a gazdasági miniszter egyetértését követeli meg.¹⁶ A miniszter – mindeddig kihasználatlan – feljogosítása egyébként, amennyiben gyakorlatilag kiegészítheti a törvényt, alkotmányjogi szempontból (a jogállamiság elvére tekintettel) erősen vitatható.

A hatály alá való felvételt maguk az üzemeltetők kérhetik is („opt in”). Ily módon – a Bizottság jóváhagyásával – a hatály (az adott kereskedési időszak végéig) egyedileg terjeszthető ki, az egyébként nem szabályozott létesítmények, illetve a szén-dioxid mellett más, üvegház-gázokra. Gyakorlati jelentőségre e szabály akkor tehet szert, ha pl. ugyanazon üzemeltetőnek több, azonos profilú létesítménye van, de azok közül valamelyik (a küszöbérték alatti) nem esik automatikusan a szabályozás hatálya alá.

A hatály alól a szokásos (pl. kísérleti) létesítmények mellett a segédlángot biztosító, fosszilis energiahordozót égető létesítmények vannak kivéve, feltéve, hogy nem fosszilis energiahordozót égető létesítménnyel vannak összekapcsolva. E körülményes rendelkezéssel gyakorlatilag (a német joghoz hasonlóan) *a kizárólag biomasszát égető létesítményeket mentesítik* a rendszer terhei alól.¹⁷

Arra az esetre, ha az üzemeltető számára nem lenne egyértelmű a törvény hatálya alá tartozás, lehetőség van ún. *megállapítási eljárás* indítására. Ebben, a jogbiztonság érvényesülését elősegítő eljárásban a hatóságnak (a minisztériumnak) 6 héten belül, a közigazgatási bíróság előtt megtámadható határozattal kell döntenie.¹⁸ Ausztriában egyébként az érintett létesítmények száma 210 körül alakul,¹⁹ ami mintegy 12%-kal marad el a megfelelő magyar számadattól (240).

¹⁶ Jóllehet a rendszert a közösségi intézmények hozták létre, azt a tagállamok maguk is fejleszthetik így. Ha pedig a tagállamok többsége, vagy különösen a szomszédos tagállamok élnek e lehetőséggel, akkor az esetleges versenyhátrány elkerülése érdekében érdemes lehet az érintett osztrák létesítmények bevonása is. – SORGO, Mirjam: *Emissionszertifikategesetz: Kommentar*, 2005, Wien, Verlag Österreich, 14.

¹⁷ SCHWARZER, Stephan: *Kommentar zum Emissionszertifikategesetz*, 2005, Wien, WKÖ, 62.

¹⁸ HABICH: i. m., 63.; SCHWARZER: *Kommentar...* i. m., 66.

¹⁹ HABICH: i. m., 75.

3.3. A törvény alapfogalmai

A törvény az alapfogalmait részben az irányelvtől és a magyar jogtól is eltérően határozza meg. Így, pl. a *létesítménynek* nem csak az a fogalmi eleme, hogy hozzájáruljon az ühg. kibocsátáshoz, emellett a környezetszennyezéshez való hozzájárulásról is szó van. A *kibocsátási egység* jogi jellegére az EZG magában a definícióban nem utal.

Sajátos az *új belépő* (új piaci résztvevő, neuer Marktteilnehmer) fogalma, mégpedig az újnak minősülés határideje tekintetében. Az lesz ugyanis *új üzemeltető*, aki a nemzeti kiosztási tervnek a véglegesítésére (a kiosztási rendelet elfogadására) vonatkozóan előírt határidőt követően *kér* (környezetvédelmi szempontból releváns) engedélyt.²⁰ Azt is így kell figyelembe venni, aki ugyan a határidő előtt *kér* engedélyt, de a kiosztási tervben már nem szerepelhet (ezen előírás a kettős kiosztás elkerülését biztosítja).

Az irányelvvel és a magyar törvénnyel is megegyezik a *széndioxid-egyenérték* fogalma. Nem adják meg az üzemeltető fogalmát, sőt, ezt a kifejezést még csak nem is alkalmazza az EZG, mert az osztrák jogtól idegen. A helyette használt (de itt nem definiált) kategória a „*létesítmény birtokosa*” (Anlageninhaber), aki az évszázados közigazgatási és magánjogi joggyakorlat szerint nem más, mint a létesítmény felett a tényleges rendelkezést gyakorló személy.²¹

Az osztrák jogalkotó szükségesnek látta a *kibocsátás* definiálását (üvegház-gáz kibocsátása egy létesítményből az atmoszférába), és (a német törvényhez hasonlóan) itt kapott elhelyezést a kiotói rugalmassági mechanizmusokból nyert, *további kvóták* (a kibocsátás-csökkentési egység – ERU, és az igazolt kibocsátás-csökkentés – CER) meghatározása.

4. A kibocsátási engedély

A törvény hatálya alá tartozó, üvegházgázt kibocsátó létesítmények 2005. január elsejétől (az irányelvben megadott határnaptól) elvileg csak *megfelelő engedély birtokában üzemeltethetők* (ezen előírás megsértése szabálysértés, ami akár 35.000 Euró pénzbüntetéssel sújtható). A jogalkotási és az engedélyezési eljárások elhúzódása miatt azonban egyetlen létesítmény sem volt az országban, amelyik határidőre jogerős engedéllyel rendelkezett volna (az okokra tekintettel

²⁰ A terv benyújtására előírt határidő késedelme nem érinti a létesítmények minősítését, s ezzel a beruházói biztonság követelményének jobban megfelel.

²¹ SORGO: i. m., 20.; SCHWARZER: *Kommentar*... i. m., 69.

emiatt az első időszakban még nem alkalmaztak szankciót).²² Az utolsó engedély jó másfél éves késéssel született meg, de ez a rendszer többi elemének a működését szerencsére nem akadályozta.²³

A kibocsátási egységek mellett a szabályozás egyik sarokpontját az engedély jelenti, amelyet a kibocsátások nyomon követésének és az arról való jelentéstételnek (ti. az erre való képesség bizonyításának) a feltételével adnak ki. Az ühg. kibocsátásra vonatkozó engedélyt – a magyar megoldáshoz hasonlóan, és pl. a némettel szemben – *a már meglévő, egyéb engedélyek* (anlagenrechtliche Genehmigungen, gyakorlatilag a mi környezethasználati engedélyeinknek megfelelő határozatok)²⁴ mellett, *azokon túlmenően* kell a létesítmény üzemeltetőjének beszereznie. Abban az esetben azonban, ha az üzemeltető a kibocsátási engedélyt valamely másik engedéllyel egyszerre kérelmezi, és megadja az ahhoz szükséges információkat és nyilatkozatokat, akkor az *engedélyezési eljárások együttesen* (összevonva) is lefolytathatóak. Így az üzemeltetőnek van lehetősége az adminisztratív költségek csökkentésére. Osztrák értékelés szerint a német megoldás jobb ennél, amennyiben áttekinthetőbbé teszi a létesítmények felügyeletét, de talán rosszabb, amennyiben engedi érvényesülni, a különböző ágazati törvényekben biztosított, jogorvoslati jogosítványokat.²⁵

Magyar szemmel nézve a hatáskörök ilyen rugalmas kezelése furcsának tűnik. Igaz is, hogy létesítményenként különböző, hol szövetségi, hol tartományi hatóság (minisztérium, tartományi főnök, járási hivatal stb.) adja ki az engedélyt, de az engedélyező hatóságok kötelesek az engedélyt *elektronikus formában megküldeni a minisztériumnak*, ami kellően biztosítja az országos szintű áttekintést. Ráadásul, a hatáskörnek a létesítésre vonatkozó, egyéb engedélyekhez kapcsolásával biztosítható a tevékenységek érdemi ellenőrzése.

²² De facto azt a létesítményt kezelték engedélyezettként, amelyiknek 2004 közepéig a hatósághoz beérkezett a kérelme, s annak alapján első fokon 2005 elejére kiadták az engedélyét. – SORGO: i. m., 23-24.

²³ Az első jelentésekre, szakértői hitelesítésekre és az egységek kiadására már határidőben került sor. Egyedül a kereskedéshez szükséges regiszter felállítása késett még néhány hónapot, de Ausztria még így az első volt a tagállamok között. – SCHWARZER, Stephan: *Verteilungsgerechtigkeite im Emissionshandel: Ergänzungsband zum Emissionszertifikatesetz-Kommentar*, 2006, Wien, WKÖ, 59.

²⁴ MAYERHALER, Mario: *Der „nachweislich vollständige“ Genehmigungsantrag bei technisch komplexen Anlagen – die „Guillotine“ der CO₂-Zertifikatszuteilung?*, *Recht der Umwelt – Umwelt- und Technikrecht* 2006/4, 34.

²⁵ HABICH: i. m., 65. Megjegyzem, a jogorvoslati jogot az osztrákok egyébként is (pl. a környezeti hatásvizsgálati eljárásban) szívesen szűkítik az érintett közösség rovására, ezt véleményük értékelésekor figyelembe kell vennünk.

(Nálunk az engedélyt kiadó országos zöldhatóság aligha képes helyben ellenőrzéseket folytatni.)

Az engedély elsődleges funkciója a kontroll, a törvényben megadott feltételek biztosítása. Ezért az osztrák jogfelfogásnak megfelelően, ha a feltételek adottak, a hatóságnak nincs lehetősége mérlegelésre, az engedélyt ki kell adnia. Az alapengedélyhez képest a kibocsátási engedélyben plusz kikötések vonatkoznak az ellenőrzésre, a változások bejelentésére vagy a kibocsátási egységek leadására, egyidejűleg kiesnek viszont a szabályozott üvegházgázra megállapított határértékek, hiszen a kvóta (mint rugalmas) és a határérték (mint merev előírás) alkalmazása kizárja egymást.²⁶

Az engedély *érvényessége főszabály szerint függ az alapengedély érvényességétől*, de attól függetlenül is érvényét veszti, ha a tevékenység (akár érvényes alapengedély ellenére) ténylegesen nem kezdődik meg, vagy befejeződik (bezárás). A bezárás megállapítása és következményeinek alkalmazása alól a környezetvédelmi miniszter kivételt engedhet, amennyiben csak időleges kiesésről, a kibocsátásnak valamilyen klímavédelmi fejlesztés következtében való visszaeséséről, vagy a termelésnek az üzemeltető más létesítményébe való áthelyezéséről van szó. Utóbbi megoldást a szakirodalom egyébként erősen vitatja az EK-jognak való megfelelés szempontjából.²⁷

A tulajdonosváltás bejelentés-köteles, de az engedély érvényességét nem érinti (dologi hatály). Egyéb – a működésben, a nyomon követés módszereiben, a kapacitásban bekövetkező – lényeges változások az engedély módosítását tehetik (illetve egyöntetű szakirodalmi értelmezés szerint: teszik) szükségessé. Ezek bejelentésére kifejezett kötelezettséget, és arra határidőt az EZG nem állapít meg, ezért az általános közigazgatási eljárási szabályokban foglalt, 6 hónapos, előzetes bejelentési határidőt kell figyelembe venni.²⁸

5. A felügyelet részleges privatizálása: a nyomon követés, a jelentés és a hitelesítés

Az irányelv értelmében – a kvóták és a tényleges kibocsátások megfelelő összekapcsolása érdekében – a létesítmény üzemeltetőjének pontosan kell

²⁶ A kvótaszabályozás hibájaként szokás felróni, hogy szennyezési góccok kialakulását teszi lehetővé, ennek megfelelően az EZG határértékek megállapítását irányozza elő a helyi környezet megóvása érdekében. Az, hogy ez mennyiben felel meg az EK előírásainak (amelyek abból indulnak ki, hogy a széndioxid eloszlik a légkörben), kétséges.

²⁷ HOLZER: i. m., 66.

²⁸ HOLZER: i. m., 69; MAYERTHALER: i. m., 59; SORGO: i. m., 30; SCHWARZER: *Kommentar...* i. m., 90.

tudnia, hogy mennyi széndioxidot bocsát ki. Ehhez nyomon követési tevékenységet, a német szóhasználattal élve ellenőrzést (Überwachung) kell végeznie, azaz a kibocsátásait valamilyen *célszerű, szabványos eljárással mérnie vagy számítania* kell. A nyomon követési kötelezettség nem teljesítésekor alkalmazott szankció a bírság (ez Ausztriában legfeljebb 7.000 Euró).

A kapott adatokat, valamint az azokat befolyásoló (kibocsátási, oxidációs, bizonytalansági stb.) tényezőket a következő év márciusának végéig kell egy *kibocsátási jelentésben* (Emissionsmeldung) *összefoglalni, és elektronikus úton a hatósághoz eljuttatni*. A jelentés elmaradása esetén a hatóság bírságot vethet ki, illetve – rendes jogorvoslat útján nem támadható határozattal – felülvizsgálatot rendel el, és maga állapítja meg a kibocsátás adatait. További szankció a kvóták kereskedelméből való átmeneti kizárás (a regiszterben az üzemeltetői számla zárolása a megfelelő jelentés benyújtásáig), amihez határozat nem szükséges, mivel az üzemeltető szerzőképeségének a felfüggesztése a törvény erejénél fogva áll be.²⁹

Annak érdekében, hogy az üzemeltető által közölt adatok megbízhatóak legyenek, a jelentést (illetve az említett változás-bejelentéseket is) egy *független szakértőnek kell megvizsgálnia* (Prüfung) és hitelesítenie. A hitelesítő (Prüfeinrichtung) ellenőrzi a jelentést, a nyomon követés rendszerét, a kibocsátási tényezőket, és lényeges hiba hiányában tanúsítványt (Bestätigung) ad ki.

Az osztrákok különleges gondot fordítanak a hitelesítő függetlenségére, hiszen az ellenőrzés főként ezekre a személyekre hárul.³⁰ Személyét az üzemeltetőnek már a kereskedési időszakot megelőzően ki kell választania, a minisztérium által akkreditált szakértők közül. A függetlenséget (a hitelesítései megbízáson kívül más, szerződéses kapcsolat fennállását) a minisztérium időről időre vizsgálja, s a szabályszegő hitelesítőtől megvonja az akkreditációt. Ha a hitelesített jelentés megfelelősége is kétségessé válik, akkor az üzemeltető költségére a minisztérium másik hitelesítőt bíz meg, illetve maga állapítja meg a kibocsátási adatokat.

Részletes szabályok vonatkoznak a hitelesítőktől elvárt szakértelemre. Általában szakértői szervezetek járhatnak el, amelyek tagjai együttesen rendelkeznek az előírt szakmai kompetenciák (analitika, eljárástechnika, kontrolling stb.) teljességével, de kisebb (25.000 kvóta kiosztás alatti), papíripari létesítmények jelentéseit egyéni szakértők is hitelesíthetik.

²⁹ SCHWARZER: *Kommentar...* i. m., 95.

³⁰ HOLZER: i. m., 78.

6. A kiosztás és a leadás szabályai (az egységek feletti tulajdon közjogi átruházása)

6.1. A kiosztás fázisai (kiosztási terv, rendelet és határozat)

Az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszerben, mint arra már utaltam, az egységeket állami aktussal hozzák létre, és ezzel maga az állam generálja a piacot. Az üzemeltetőknek az elsődleges feladata az, hogy az államtól, vagy más vállalatoktól megszerzett kibocsátási egységeikkel teljes mértékben lefedjék a kibocsátásaikat, s ezzel elszámoljanak, illetve az így felhasznált kvótákat az államnak leadják. Egy olyan megoldás, amelyben a vállalatok által létrehozott egységek leadását írná elő az állam, aligha volna a tulajdon sérthetetlenségével, vagy a vállalkozás szabadságával összeegyeztethető, ezen alapjogokkal csak olyan megoldás fér össze, amelyben az állam a leadandó egységeknek legalább a többségét maga osztja ki, ingyenesen, a vállalatoknak. Ebből a német-osztrák szakirodalom *az üzemeltetőknek a kiosztásra való jogát, illetve igényét* vezeti le. Ennek megfelelően a törvény *a teljes mennyiség ingyenes kiosztását írja elő*, s a környezetvédelmi miniszter belátására bízva, hogy valamennyit (de legfeljebb 10%-ot) értékesít-e az egységekből a piacon. A teljes körű ingyenesség arra a nemzeti konszenzusra vezethető vissza, miszerint a kvótarendszer (legalábbis az első időszakban) a legkisebb versenyhátrányt sem okozhatja az osztrák vállalatoknak.³¹

Azt, hogy egy-egy kereskedési időszak alatt összesen hány egység lesz a rendszerben, illetve hogy az államtól melyik vállalat kap egységeket, és milyen mértékben, vagy hogyan alakulnak a tartalékok stb., a közösségi jognak megfelelően Ausztriában is egy *nemzeti kiosztási terv* mondja meg. A tervet *a környezetvédelmi miniszternek a gazdasági és a pénzügyminiszterrel egyetértésben* kell összeállítania, s azt meg kell küldeni jóváhagyásra az Európai Bizottságnak.

A törvény eredeti szabályai szerint a kiosztásnak még egy fázisa volt, mégpedig a végleges, jóváhagyott tervnek a rendeletbe foglalása. A végleges (rendeletbe foglalt) kiosztás pedig mindenben meg kellett, hogy feleljen az első változatnak, ami komoly alkotmányossági problémákat vetett fel, hiszen a terv elfogadása így részben nemzeti, részben közösségi aktussal történt. A Bizottság által jóváhagyott változat normatív aktusként viselkedett, amely kívül esett az osztrák jogforrási rendszeren, s így nem lehetett pl. megtámadni az

³¹ SORGO: i. m., 64-65.

alkotmánybíróság előtt.³² A végleges döntés normatív aktusba foglalása önmagában sem volt azonban alkotmányos, hiszen a terv egyik része (a létesítményekről szóló lista, ld. alább) valójában egyedi döntések foglalata, márpedig egy jogállamban az egyedi tartalomhoz egyedi döntési forma (határozat) tartozik.³³

A jelenleg hatályos EZG – az alkotmánybíróság VfGH G 138/05 sz. (2006. 10. 11-i) határozata nyomán – egyértelművé teszi, hogy a terv (első változata) a végleges döntésnek nem a jogalapja, hanem csupán tervezési dokumentum (Planungsdokument), amely a kiosztás tartalmi megalapozását szolgálja (ez tehát „a terv terve”). A kiosztás ezt követően két fázisban, egy normatív és egy egyedi döntés formájában (Zuteilungsverordnung és Zuteilungsbescheid) történik. Mindazonáltal az előzetes tervnek ugyanazok a tartalmi követelményei, mint a véglegesnek, illetve azt úgy kell előkészíteni, hogy nyomon követhető és objektív (diszkriminációtól mentes) legyen. Az érintettek számára ezért menet közben hozzáférhetővé kell tenni, azok 6 héten belül állást foglalhatnak róla, majd az európai bizottság jóváhagyást követheti a véglegesítés.

A bizottsági jóváhagyás egyébként nem formalitás. Az első tervvel kapcsolatban is voltak már a Bizottságnak kisebb feltételei, de a második időszakra készített tervet (a magyarhoz hasonlóan) már komoly fenntartásokkal fogadta el a Bizottság.³⁴

A véglegesnek tekinthető terv egy miniszteri rendelet, azaz végrehajtható, kikényszeríthető döntés formájában születik. Ezt azonban, mint arra már utaltam, az egyes létesítmények tekintetében még egy miniszteri határozat útján konkretizálni kell. Mindkét döntés az adott kereskedési időszak egészére szól, és mindkettőt a környezetvédelmi miniszter hozza meg. Az egyediesítésre azért van szükség, mert ennek alapján lesznek az egységek

³² *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2008*, Hg. KERSCHNER, FERDINAND, RASCHAUER, BERNHARD, 2008, Wien, Manz, 17-19.

³³ Az ún. ökopontok kiosztása kapcsán is felmerült korábban ez a probléma, s az osztrák alkotmánybíróság már akkor (1996) egyértelművé tette, hogy normatív döntéssel nem lehet korlátozni az abban egyedileg meghatározott személy jogorvoslathoz való jogát. – NIEDERHUBER, Martin: *Emissionshandel: EU Richtlinie und nationaler Entwurf eines Emissionszertifikatesetzes*, Recht der Umwelt 2004/1, 10. Megjegyzem, az említett, eredeti osztrák megoldás közel áll a hatályos magyar joghoz. Véleményem szerint a magyar megoldás ugyanúgy vitatható, mint az eredeti osztrák.

³⁴ Ennek alapján csökkenteni kellett a kiosztani tervezett egységek mennyiségét (mintegy 2,1 millió tonnával, 30,7-re), a kiotói egységek beszámításának mértékét (ez 20 helyett maximum 10% lehet), illetve ki kellett iktatni az olajfinomítóknak valamint az integrált acél- és távhő szektornak adott kedvezményeket. – *Jahrbuch ...2008*, i. m., 4-5.

ténylegesen kiadhatók (évenként átkönyvelhetők) az üzemeltetők javára, másrészt, mert ez jogorvoslati jogot biztosít az üzemeltetők számára, amennyiben a határozat keresettel megtámadható. Egyébként, ha a nemzeti bíróság a határozatot hatályon kívül helyezni, és a kiadásig nem születik meg az új határozat, a kiadásnak jogerős határozat hiányában is meg kell történnie, s az esetleges többletet vagy hiányt később a bírói döntésnek megfelelően korrigálják.

6. 2. A kiosztási lista

Mint arról szó esett, már maga a terv (annak mindkét változata) tartalmaz egy listát (Zuteilungstabelle, ezt hívják nálunk kiosztási listának) a konkrét létesítményekről, s a számukra előirányzott egységek mennyiségéről.

A listában minden olyan létesítményt szerepeltetni kell, amelyekre legalább három hónappal a tervnek a Bizottsághoz küldése előtt (illetve a kiosztási rendelet elfogadására előírt határidő előtt 21 hónappal, azaz legutóbb 2006. 03. 31-ig) megkérték a működéshez szükséges alapengedélyt, s üzembe helyezésére várhatóan a kereskedési időszak vége (2012) előtt sor is kerül. Az EZG-nek ez az egyik legnehezebben értelmezhető előírása, amelyik *a rendszerbe való belépést gyakorlatilag már a tervezés folyamatában lévő üzemeknek is biztosítja* (a már ténylegesen működő létesítmények mellett), mégpedig anélkül, hogy az új belépők számára létrehozott, szűkös tartalékra (ld. alább) kellene hagyatkozniuk.

Annak megítélése, hogy az ilyen kérelmek tényleges megvalósítási szándékot takarnak-e (és nem csupán kibocsátási egységek megszerzésére irányuló spekulációk) az engedélyező hatóság feladata. A hatóság számára mindössze annyi fogódzót ad ehhez az EZG, hogy a kérelemnek teljesnek kell lennie („...nachweislich einen vollständigen Antrag auf anlagenrechtliche Genehmigung eingebracht haben...”), de hogy melyik jogszabály (ti. az EZG vagy az alapengedélyre vonatkozó törvény) alapján, azt már nem mondja meg. Az értelmezés nehézségét az adja, hogy az engedélyezés rendszere (horizontálisan és vertikálisan egyaránt) rendkívül tagolt, különösen a nagyberuházások esetén. A szakirodalom értelmezése szerint ezért (illetve a nagyberuházások belépését elősegítendő) az EZG szabályát nem lehet mereven értelmezni. Így az olyan kérelem is megfelelő, amely ugyan az EZG szempontjából a releváns adatokat tartalmazza, de (esetleg az említett határidőn túl) hiánypótlásra van szükség, és az olyan is, amelyik csupán elvi engedély

megadására irányul. A környezetvédelmi szempontból releváns engedélyek bármelyikének a kérelmezése kiváltja a kívánt joghatást.³⁵

A tervben való szereplés garantálja azt, hogy az érintettek versenyhátrány (kvótavásárlási kényszer) nélkül indíthassák el üzemeiket, ugyanakkor a kiosztás számukra feltételes. Nem kötelező (de nem is kizárt) viszont előre figyelembe venni azokat a létesítményeket, amelyek esetében még nem tervezhető meg a várható kibocsátás, pl. a folyamatban lévő engedélyezési eljárás bizonytalanságai, esetleges elhúzódása miatt. E szabály ismételten a beruházókat védi az állami adminisztrációval szemben.

6.3. A kiosztás tartalmi szempontjai

A tervre (értelemszerűen annak mindkét fázisára) a törvény további tartalmi szempontokat is meghatároz, amelyek közül a legfontosabbak talán a kiosztandó egységek számának a megállapítására vonatkoznak. Az egyes létesítményeknek kiosztandó egységek meghatározása *bázisadatok alapján* történik, pl. a jelen kereskedési periódusra vonatkozóan a 2002-2005-ös időszakra³⁶ a vállalatok által beküldött, hitelesített jelentéseit vették figyelembe. Az így kapott adatokat *korrigálták*, pl. az adott ágazaton, illetve létesítményen belüli kibocsátás-csökkentés lehetőségével, az ún. energiahatékonysági tényezővel, a várható termelési trendekkel stb.³⁷ Utóbbi előírás az irányelvben szereplő azon követelményhez kapcsolható, miszerint a kiosztandó egységek száma nem lehet nagyobb, mint amire valószínűsíthetően szükség lesz (ennek teljesülése fölött a Bizottság keményen őrködik).³⁸

Az ún. korai teljesítések (early action) honorálása nem szerepel az osztrák joganyagban, előnyben kell viszont részesíteni a kapcsolt hőszolgáltatást és a távhőszolgáltatást, azok klímapolitikai jelentőségének megfelelően. Utal továbbá a törvény az osztrák klímapolitika célkitűzéseire, az EU anti-diszkriminációs szabályaira, a kiotói vállalásokra, és általában az osztrák, illetve közösségi jogszabályokra, amelyeket mind-mind szem előtt kell tartani.

A törvény (az Üht-hez hasonlóan) a tervre bízta annak megállapítását, hogy a vállalatok által kiotói rugalmassági mechanizmusokból (tisztá fejlesztési mechanizmus vagy együttes végrehajtás – ez utóbbira Ausztriának hazánkka

³⁵ Mások helyett is ld. MAYERTHALER: i. m., 34-36.

³⁶ A bázisidőszak alól kérelemre el lehetett térni, ha az időszak (pl. a piac és a termelés visszaesése miatt) az adott létesítményre nem reprezentatív. – SCHWARZER: *Ergänzungsband*, i. m., 47.

³⁷ Vagyis a számítások alapja a „Grandfathering”, s azt korrigálják a „Benchmarking” alkalmazásával.

³⁸ HABICH: i. m., 72.

van keretmegállapodása)³⁹ nyert egységek (igazolt kibocsátás-csökkentés, kibocsátás-csökkentési egység) milyen arányban számíthatók be az elszámolás során.

A kiosztás szabályai közül végül a közös teljesítés (Anlagenpool) nem minden részletében tisztázott szabályai érdemelnek említést, annak ellenére, hogy az osztrák vállalatok ezzel a lehetőséggel egyelőre nem élnek.⁴⁰ Az azonos tevékenységi kategóriába tartozó létesítmények üzemeltetői állapotukban meg ebben, a miniszter jóváhagyása mellett. Ilyenkor az együttműködő vállalatok megneveznek egy megbízottat (Treuhänder), s valamennyitük kibocsátási egységeit annak az egynek a javára írják jóvá. A kiosztás alanyai persze ilyenkor is az üzemeltetők, tehát ha a megbízott nem teljesít (nem számol el megfelelően, és a szankciókat sem állja), akkor a hatóság végső soron velük szemben fog fellépni.

6.4. Az új belépők tartaléka

Az EZG egyedül az új belépők számára irányoz elő tartalékot, annak viszont érdekes módon (garanciális jelleggel) a *minimális mértékét is rögzíti (1%)*. Arra az esetre, ha a tartalék (az esetlegesen időközben bezáró létesítmények egységeivel együtt) *nem fedezné az igényeket*, a törvény eredetileg nem tartalmazott előírást, ami komoly jogértelmezési problémákat vetett fel. Ha ugyanis a tartalék kimerül, akkor annak következménye vagy az lehet, hogy az állam a Bizottság által engedélyezett kereten felül oszt ki kvótákat, vagy pedig elutasítja az azok iránti igényt, s ezzel versenyhátrányba kerülnek az érintettek.⁴¹

A jelenleg hatályos EZG azonban (német mintára) már egy felettlőbb vállalkozóbarát megoldást alkalmaz, ami az EK irányelv szellemével és az ország kiotói vállalásaival nehezen fér össze: *a miniszter kibocsátási egységeket vásárol, majd azokat ingyen kiosztja az érintetteknek*. Igaz, hogy a következő kereskedési időszak tartalékából levonják az állam által vásárolt egységeknek

³⁹ BRATRSCHOVSKY, Katja, CHOJNACKA, Zuzanna: *Luftreinhaltung und Klimaschutz = Handbuch Umweltrecht*, Hg. Nicolas Raschauer, Wolfgang Wessely, 2006, Wien, WUV Universitätsverlag, 557.

⁴⁰ Az első időszakra ld. SORGO: i. m., 68-69 (e szerző problémaként veti fel a „pool” kifejezés tisztázatlanságát, a megbízott személyére vonatkozó rendelkezések teljes hiányát stb.); a másodikra pedig az aktuális kiosztási tervet az interneten (letöltés: 2009. március 13.) –

http://www.emissionshandelsregister.at/static/cms/sites/emissionshandelsregister.at/media/download_center/unternehmen/Nationaler_Allokationsplan_2008-2012.pdf

⁴¹ Az előbbi értelmezést vallja SORGO: i. m., 55, míg az utóbbit SCHWARZER: *Ergänzungsband*, i. m. 82.

megfelelő részt (és átcsoportosítják az elérhető mennyiséghez), de ez a problémát nem oldja meg, csupán a következő időszakra csúsztatja, illetve az osztrák gazdaságot a kibocsátások növelésére ösztönzi.

Ha épp az ellenkező esetről lenne szó, akkor a tartalék fel nem használt részét értékesítik, a bevételt pedig klímapolitikai intézkedésekre fordíthatják.

A megszűnő (bezáró) létesítmények kibocsátási egységei főszabály szerint a tartalékba kerülnek, de az üzemeltető (miniszteri jóváhagyás mellett) új létesítménye javára akár közvetlenül is felhasználhatja azokat. Eredetileg azt is lehetővé tette a törvény, hogy ilyenkor az üzemeltető egy másik, már működő létesítménye javára (annak a nagyobb kapacitással történő működtetésére) fordítsa a felszabaduló egységeket. Mivel azonban az irányelv a működő létesítményekre a kereskedési időszak előtti kiosztást írja elő, s a kiosztást egy ilyen megoldás gyakorlatilag megváltoztatná (ex post kiosztás), a Bizottság nem járult hozzá az alkalmazásához.⁴²

6.5. A leadás

Mint arra már utaltam, a tényleges kibocsátásokat lefedő, megfelelő számú egységgel csak az utólagos elszámolásakor kell rendelkezni (ennek határideje mindig a következő év április 30.). Az elszámolás a jelentéssel, illetve a felhasznált kvótáknak az ingyenes, „virtuális” visszaadásával (ez az osztrákoknál leadás, Abgabe) történik. A visszaadás sajátosságai a kvóta jogi jellegéből fakadnak, amit a következő pontban mutatok be. Az eddigi értékelések szerint egyébként az osztrák vállalatok megfelelően, határidőre tudják teljesíteni az elszámolással kapcsolatos kötelezettségüket.⁴³

7. A kibocsátási egység jogi jellege, a tulajdon magánjogi átruházása

A kvóta *Ausztriában nem ölt testet*, azaz csak elektronikus adatként (a számlapénzhez hasonlóan, virtuálisan, egyedi azonosítóval ellátva) létezik.⁴⁴ A

⁴² Az első nemzeti kiosztási tervet, illetve az annak háttérben álló törvényi szabályokat ezért módosítani kellett. Így kerültek be, pl. a bezárásra vonatkozó, a szabályozás hatálya kapcsán már említett szabályok az EZG-be. – HABICH: i. m., 76.; – SORGO: i. m., 25-26.

⁴³ A teljesítés nyilvános adatai szerint, pl. 2007-re vonatkozóan minden üzemeltető „A” minősítést kapott.

http://www.emissionshandelsregister.at/static/cms/sites/emissionshandelsregister.at/media/download_center/unternehmen/Stand_der_Einhaltung_2007.pdf

(letöltés: 2009. március 13.)

⁴⁴ SCHWARZER: *Kommentar...* i. m., 70.

rendszer névadó elemét az EZG *Emissionszertifikat*-nak nevezi. (A Zertifikat általában tanúsítványt, bizonyítványt, esetleg adóslevelet jelent.) Ez az elnevezés eredetileg a kvótaszabályozás azon elméleti modelljéhez kapcsolható, amelyben a kvóták valamilyen kibocsátás-csökkentés eredményeként jönnek létre, vagyis valamilyen teljesítményt tanúsítanak, s annak a teljesítménynek a függvényében jogosítanak kibocsátásra. A kvótarendszer európai közösségi szabályozása azonban nem ezt a modellt követi: abban az egységek állami aktussal jönnek létre, mennyiségük a környezet terhelhetőségétől függ, megszerzésük pedig (első ízben) alapvetően ingyenes. Az elnevezés tehát nem éppen szerencsés. Már csak azért sem, mert a kiotói rendszer az előbb említett modellt érvényesíti, de a kvótákat még abban is (mind az irányelv angol szövege, mind pl. az implementáló magyar, német, stb. törvények szerint) egységnek (Unit, Einheit) hívják.

Az engedéllyel szemben a kibocsátási egységet újdonságnak tekintik Ausztriában, noha a kvótaszabályozás, mint módszer, nem egészen ismeretlen, hiszen pl. az Alpokon átmenő tehergépjármű-forgalomra vonatkozóan, a nitrogén-oxid kibocsátás csökkentése érdekében, 2006-ig ún. ökopontokat alkalmaztak.⁴⁵ Emellett (ugyancsak kvótaszerű előírás formájában) hagyományai vannak a forgalmazható zöld bizonyítványnak is.⁴⁶

Az egységek keletkezését, érvényességét, törlését, a lehetséges eladók és vevők körét az irányelvnek megfelelően szabályozza az EZG. Az egységben kifejezésre jutó jogosítvány tartalma is az irányelvnek megfelelően alakul: egy kibocsátási egység egységnyi (egy tonna szén-dioxid egyenérték) ühg. kibocsátására való jogot testesít meg, egy adott kereskedési időszakban.

Ausztriában a kibocsátási egységeket kifejezetten *áruként definiálja* a jogalkotó.⁴⁷ Ennek alapján (forgalmi adó megfizetése mellett) átruházható

⁴⁵ A pontokat – előre meghatározott mennyiségben – az Európai Bizottság osztotta ki az érintett tagállamok között, akik pedig továbbadták fuvarozással foglalkozó vállalkozásaiknak. Egy-egy fuvarhoz a NOx kibocsátásnak megfelelő mennyiségű pontot kellett az országba való belépéskor érvényesíteni. Mivel ezzel a megoldással gyakorlatilag az áruk szabad mozgását korlátozták, fenntartására csak átmenetileg volt lehetőség, noha mint számos jogvita bizonyítja, Ausztria számára fontos eszközről volt szó – ld. különösen a C-445/00, C-356/01, C-296/02, C-393/03, C-161/04 és a T-361/04 sz. ügyeket.

⁴⁶ Ilyen tapasztalatok még az olasz vagy a holland szabályozás alapján is rendelkezésre állnak. ZENKE, Ines, FUHR, Thomas: *Handel mit CO₂-Zertifikaten*, 2006, München, C. H. Beck, 44.

⁴⁷ Az áru az osztrák kereskedelmi törvény szerint ingó (lényegének megváltozása nélkül elmozdítható) dolog, amivel a kibocsátási egység (mint dolog) egyúttal a polgári törvénykönyv hatálya alá is tartozik (amely szerint dolog mindaz, ami a személytől

egyszerű adásvétel útján, vagy akár a tőzsdén is. A tőzsdei kereskedés azonban az árunak minősítés révén (szemben, pl. a német megoldással) nem értéktőzsdén, hanem árutőzsdén – az árfolyam védelmében csak előre meghatározott napokon – zajlik.⁴⁸ A minősítés egyébként magánjogi szempontból nem egészen problémamentes, hiszen az áruk átruházása általában visszerthes ügyletekkel történik, a szerződési szabadság talaján, itt viszont az első átruházás ellenérték nélkül (közjogi aktussal) történik, csakúgy, mint az állam részére való leadás (amelynek elmaradása közjogi szankciókkal fenyegetett).

A bevezetést megelőzően az áruderivatívként és (francia mintára) az értékpapírként történő szabályozás alternatívája merült még fel, a magyarhoz hasonló megoldás (vagyon értékű jog) viszont szóba sem került.⁴⁹ A szabályozást előkészítő dokumentumok (a tervezet miniszteri indokolása, a kormányjavaslat összefoglalója) homályban tartják a választás indokait (mindössze arra hivatkoznak, hogy „A kibocsátási egység az osztrák jogfelfogás szerint inkább áru, mint értékpapír”), ugyanakkor nem zárják ki – megfelelő európai tapasztalatok birtokában – a későbbi átminősítést.

Az értékpapírként történő szabályozást a szakirodalom szerint azért vetették el, mert a kibocsátási egységnek nincsenek értékpapír-funkciói (mint a magánjogi természetű, vagyon értékű jog illetve követelés megtestesítése, a legitimáció stb.), ráadásul az olyan birtokos számára, aki egyben nem üzemeltető, csak egyszerű befektetesként funkcionál (ha nincs engedélye, nem bocsáthat ki ühg-t). Elvetették azt az érvelést is, miszerint a szén-dioxid lenne az alapul fekvő dolog (áru) és a kibocsátási egység annak a derivatívja. A kibocsátás jogát ugyanis már az egység megszerzése előtt is gyakorolni lehet.⁵⁰

Megkülönböztetik a dologi természetű vagyon jogoktól is az egységeket, mivel az egységek, mint jogosítványok, nem kötődnek egy (másik) dolog birtoklásához, átruházásukkal nem egységnyi szén-dioxid tulajdonjogának az átruházása történik meg, illetve az alapvetően közjogi természetű kibocsátási joggal nem áll szemben egy másik személy kötelezettsége. Számviteli szempontból az immateriális javak közé sorolják őket.⁵¹

különbözik, és az embert szolgálja). – RIEDLER, Andreas: *Der Handel mit Emission-zertifikaten aus zivilrechtlicher Sicht*, *Recht der Umwelt*, (2006/4), 147-148.

⁴⁸ A kereskedés az Energy Exchange Austria platformján (www.exaa.at) zajlik. – BRATRSCHOVSKY, CHOJNACKA: i. m., 556.

⁴⁹ STRACK, Michael, SOLT, Peter: *Emissionszertifikatengesetz, Praxiskommentar*, 2004, Wien, LexisNexis, 62.

⁵⁰ SORGO: i. m., 87-88.

⁵¹ STRACK, SOLT: i. m., 65.

8. A regiszter

A kvóták kiadását, átruházását, birtoklását és törlését egy nemzeti jegyzékben rögzítik. Az erre vonatkozó szabályok csak részben nemzetiek, amelyek mellett a 2216/2004 EK bizottsági rendeletet kell alkalmazni. A jegyzék nem kereskedési platform (az ügyletek azon kívül köttetnek), de az ügyletek bejelentése, regisztrálása hiányában érvényesen jogot szerezni nem lehet. A jegyzékben minden üzemeltetőnek saját számlával kell rendelkeznie. Léteznek személyi számlák is, pl. a kvótákkal üzletszerűen kereskedő vállalatoknak ilyen kell nyitniuk.

A jegyzékkel kapcsolatos feladatokat nem hatóságok látják el. Az igazgatási jellegű feladatokat (adminisztráció, a hatóságokkal és a többi tagállam regisztereivel való kapcsolattartás, minőségbiztosítás, nemzeti jelentések készítése stb.) a szövetségi környezetvédelmi ügynökség (Umweltbundesamt GmbH) végzi. Ez egy kizárólagos állami tulajdonú Kft., amely a kereskedéshez közelebb álló feladatokat (számlakezelés, a piaci résztvevőkkel való kapcsolattartás, a számlavezetési díjak beszedése, stb.) koncesszióba adta egy másik, kifejezetten erre a célra létrejött gazdasági társaságnak (ECRA, Emission Certificate Registry Austria GmbH).⁵²

A magyar joghoz hasonlóan tisztázatlan maradt az a kérdés, hogy az átruházásra irányuló szerződés érvénytelensége esetében milyen eljárás követendő. Az ingatlan-nyilvántartási jogban ismert a törlési per intézménye, ilyen azonban a kibocsátás-kereskedelmi szabályozás nem tartalmaz. A nyilvántartás ugyanakkor nem közhiteles, tehát a jóhiszemű, harmadik szerzót az osztrák jog nem részesíti védelemben.⁵³

9. Nyilvánosság, szankciórendszer

Az irányelv alapján a rendszer adatai nyilvánosak. Ennek megfelelően a kiosztott kvóták száma, az üzemeltetői jelentések, a kiotói kvóták szerzésére irányuló projektek, stb. bárki számára hozzáférhetők a minisztérium internetes oldalán. Általános korlátja a nyilvánosságnak az üzemi titok, illetve az üzleti titok (számlainformációk, a kereskedelmi partnerek neve, a vásárolt kvóták ellenértéke stb.)⁵⁴

A nyilvánosság a közösségi szabályoknak megfelelően részben szankció, amikor a nem teljesítő üzemeltető adatait teszik közzé. Az irányelvben

⁵² HOLZER: i. m., 130-131.

⁵³ RIEDLER: i. m., 152-153.

⁵⁴ HOLZER: i. m., 141.

rögzített bírságok, a már említett tranzakciós korlátozás mellett élnek továbbá a szabálysértési büntetés (kivételesen a büntetőjog) eszközeivel is (egyeb büntetési tételekre a tanulmány előző részeiben utaltam).

10. Értékelés

Ausztriában a közösségi kvótaszabályozás lényegi elemei a nemzeti jog részévé váltak. A rendszer jól működik, legalábbis abban az értelemben, hogy szabályszerűen „mozog”. Az már egy másik – itt nem vizsgált – kérdés, hogy ezzel a célkitűzést, ti. a kibocsátások csökkentését, mennyiben szolgálja.

A közösségi és a tagállami jog viszonyát illetően tanulságos, hogy a nemzeti szabályozásnak – a közösségi jog implementációjára irányuló szándék ellenére – nem csak a közösségi jog, hanem *a tagállami alkotmányjog is a mércéje* maradt. A tagállami mozgástérbe az alkotmánybírói normakontroll is belefér. Az ország igyekszik megőrizni nemzeti joga integritását, s az attól idegen szabályozóelemeket a maga képére formálja.

A kiosztási folyamatot három fázisra bontották, ami részben az irányelvből következik, amelyik a kiosztási terv véglegesítését az Európai Bizottság jóváhagyásához köti, illetve a kiosztásról való döntésnek az általános (tervezett) és az egyedi szintjét is kifejezetten megkülönbözteti. A másik indok az alkotmányosság követelményeinek való megfelelés.

A kiosztás eddigi gyakorlata azt mutatja, hogy *a kiosztott és a ténylegesen az adott vállalatok által felhasznált egységek száma általában csak kis mértékben tér el egymástól*.⁵⁵ Az eltérésben (szemben a magyar kiosztással) nem fedezhető fel tendencia: a két számadat mérlege esetenként pozitív, míg máskor negatív. A „túlallokáció,” vagyis az igények feletti kiosztás egyébként a közösségi jog szerint tilos. (Ennek szem előtt tartása érdekében a feleslegesen „igényelt” egységek után a vállalkozásoknak adózniuk kell, arra viszont nincs lehetőség, hogy a felesleget a kiosztó hatóság visszatartsa az üzemeltetőktől.)

A szabályozás újdonságából fakadóan még sok a tisztázatlan kérdés. Ausztriában különösen kiéleződött az a probléma, hogy az üvegházhatásért felelős olyan ágazatok (közlekedés, a háztartások fűtése) maradnak ki a rendszerből, amelyeknél viszonylag nagy költséghatékonysággal lehetne csökkenteni a kibocsátásokat (emiatt ugyanis diszkriminatív a szabályozás). Ezt

⁵⁵ Az egyes évek adatai elérhetők az interneten, pl. 2006-ra a http://www.emissionshandelsregister.at/static/cms/sites/emissionshandelsregister.at/media/download_center/unternehmen/Stand_der_Einhaltung_2006.pdf dokumentum tartalmazza ezeket (az url-címben megadott évszám cseréjével a többi év adatait is megkapjuk – letöltés: 2009. március 13.).

a közösségi intézmények is tudják persze, s a hatály kiterjesztésén munkálkodnak. A diszkrimináció tilalom mellett a másik leggyakrabban hivatkozott alkotmányos követelmény a jogbiztonság. Az EZG szabályainak tükrében ezt leginkább beruházói biztonságként értelmezhetjük.

Nem egészen átlátható a kiosztás a ténylegesen még nem működő létesítményeknél, amelyek adott esetben (pl. ha a nemzeti kiosztási terv 3 hónapnál nagyobb késéssel kerül a Bizottság elé) akár két jogcímen is igényt tarthatnának kibocsátási egységekre: egyrészt már a kiosztási tervben is szereplő, „működő” létesítményként, másrészt az új belépők tartalékából. A határidők megállapítása rendkívül bonyolult, azok esetleges összemosódása esetére csak az új piaci résztvevő törvényi fogalma ad iránymutatást.⁵⁶

Az egyedi határozattal való kiosztás biztosítja a jogorvoslathoz való jogot, de egy tévesen túl kevés egységet allokaló határozat sikeres bírói megtámadása komoly kérdéseket vet fel, amelyek még nem teljesen tisztázottak.⁵⁷ Érintheti-e az összes többi létesítmény kiosztási határozatát az, hogy egy üzemeltető számára a tervezettnél több egységet kell kiadni? Ha igen, akkor azok számára nincs jogbiztonság. Ha nem érintheti, akkor az ítélet nyomán növelhető-e (a Bizottság által jóváhagyott) teljes mennyisége az egységeknek? A Bizottság válasza erre egyértelmű, de persze a bizottsági álláspont nem kötelező, illetve ha a tagállam módosítani szeretné a tervet, és ahhoz a Bizottság nem járul hozzá, az Európai Bírósághoz lehet fordulni.⁵⁸

A kibocsátási egység jogi jellegének a meghatározása kapcsán felmerült nehézségek mutatják, hogy egy új típusú jogról, immateriális jószágról van szó. Természete szerint a természeti erőforrás (levegő) használatára vonatkozóan fennálló, vegyes jellegű (közjogi és magánjogi elemekkel egyaránt jellemezhető) jogosítványt takar. Ennek a jogrendszer hagyományosnak tekinthető kereteibe illesztése még nem fejeződött be.

⁵⁶ Az EZG alapfogalmai körében bemutatott, bonyolult meghatározásban új a kiosztási tervre történő utalás. A szakirodalom még az eredeti törvényszövegre épül, s annak alapján veti fel problémaként a kétszeres kiosztás lehetőségét, ami az irányelvvel ellentétes, diszkriminatív lenne. – HABICH: i. m., 209–211, STRACK, SOLT: i. m., 41.

⁵⁷ SCHWARZER: *Ergänzungsband*, i. m., 78; HABICH, i. m., 242–247.

⁵⁸ A bizottsági határozat sikeres megtámadására ott áll a brit példa, ld. az Elsőfokú Bíróság T-178/05 sz. ügyben hozott ítéletét, amire az osztrák szakirodalom is azonnal reagált. – KERSCHNER, Ferdinand: *Nachträgliche Änderung des nationalen Zuteilungsplans für Treibhausgasemissionszertifikate (NZP) durch MS möglich*, *Recht der Umwelt* 2006/7, 163; SANDER, Peter: *Anfechtbarkeit einer Kommissionsentscheidung betreffend einen nationalen Allokationsplan*, *Recht der Umwelt* 2008/1, 8–14. – Utóbbi szerint az ilyen határozatot – a kiosztási lista révén fennálló érintettség okán – akár a vállalatok is megtámadhatják.

Végül a tárgykörben született, legfrissebb osztrák tanulmány értékelését idézem fel, amely a magyar szabályozásról szóló értékeléssel⁵⁹ mindenben összecseng: *A szabályozás több tekintetben is homályos (önellentmondó, bonyolult, nehezen értelmezhető), de emellett a törvény háromszori módosítása is mutatja a vele kapcsolatos bizonytalanságokat.*⁶⁰

László Fodor

Die wesentlichen Elemente des Emissionszertifikatehandels nach dem österreichischen Recht

Zusammenfassung

1. 2006 startete in Ungarn der Handel mit Emissionszertifikate. Die seit 2004 erlassenen rechtlichen Vorschriften über den Emissionsrechtehandel sind unübersichtlich, schwer auszulegen und entfalten gleichzeitig zu wenige Auswirkungen auf die Emissionsminderung. Im Laufe der Rechtsschöpfung wurden die einzelnen zu kritisierenden Regelungselemente begründet nicht. Die Regierung bezog einfach auf die europäische Regelung und die damit verbundene Umsetzungspflicht. Im Hintergrund der nationalen Vorschriften steht in erster Linie die Richtlinie Nr. 2003/87 des Rates und des Europäischen Parlaments. Diese Richtlinie sollte selbstverständlich auch in den anderen Mitgliedstaaten, u. a. in Österreich implementiert werden. Der Beitrag beleuchtet die durch den Österreichischen Gesetzgeber für die Implementation gewählten rechtlichen Lösungen, bzw. den Spielraum der Mitgliedstaaten. Anhand der Beschreibung und Bewertung des Österreichischen Rechts (insb. des Bundesgesetzes über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, EZG) können die Vorschriften der beiden Mitgliedstaaten verglichen, bzw. die ungarischen Regelungen besser auslegt werden.

2. Durch ungarische Augen gesehen ist auffallend, dass die österreichischen Vorschriften nur teilweise der Richtlinie angemessen. Die folgenden Lösungen sind anhand der Richtlinienkonformität zu kritisieren:

- *Die Ausdehnung der bestehenden Anlagen auf die Anlagen, die spätestens 21 Monate vor dem Beginn der folgenden Periode nachweislich einen vollständigen Antrag auf anlagenrechtliche Genehmigung eingebracht haben (§ 13. Abs. 1. EZG; diese sind m. E. ggf. neuer Marktteilnehmer),*

⁵⁹ Ld. a 2. sz. lábjegyzetet!

⁶⁰ HOLZER: i. m., 142.

- *Die Ermächtigung des Ministers im Falle der Erschöpfung der Reserve die benötigten Zertifikate anzukaufen und diese kostenlos zuzuteilen (§ 13. Abs. 5. EZG),*
- *Die Zuteilung in Fällen höheren Gewalt (§ 15. EZG; diese Möglichkeit wurde durch die RI erst für die Handelsperiode 2005–2007 geöffnet).*

An der anderer Waagschale sind für positiv bewerten und in Ungarn überzunehmen:

- *Die Feststellung der Genehmigungspflicht durch einen Bescheid (§ 1. Abs. 7. EZG),*
- *Die Möglichkeit für die Zusammenführung der Genehmigungsverfahren (§ 4. EZG),*
- *Die dreistufige Zuteilung der Zertifikate, mit besonderer Hinblick auf den Zuteilungsbescheid (§ 11. EZG),*
- *Gesetzgeberischer Plan über ein selbständiges Klimaschutzgesetz.*

3. Nach alledem lassen sich die österreichischen Rechtsvorschriften und die rechtsgeberischen Vorbereitungsdokumente eine wesentliche Frage ohne Antwort hinter. Man kann davon nämlich über die Rechtsnatur der Emissionszertifikate fast nichts erfahren. Die Zertifikate sind als Ware zu handeln, aber die Vorschrift des EZG über die Qualifizierung der Zertifikate ist offen die späteren europäischen Rechtsentwicklung berücksichtigen. Diese sympatische Vorschrift zeigt darauf hin, dass die mitgliedstaatlichen Rechtsschöpfer – trotz einem ausdrücklichen Spielraum – jede Frage rasch und endgültig beantworten können nicht.