

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XXV/1.



MISKOLC UNIVERSITY PRESS

2007

A KIBOCSÁTÁSI EGYSÉGEK KERESKEDELMI RENDSZERÉNEK BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON

FODOR LÁSZLÓ*

1. Kutatási tárgy és célkitűzés

A széndioxidra, mint üvegházhatást okozó gázra vonatkozó nemzetközi és közösségi szabályozás alapvető törekvése a kibocsátások csökkentése. Az üvegházgázok növekvő jelenléte a légkörben ugyanis – a mára uralkodóvá vált tudományos nézetek szerint – hozzájárul a klíma antropogén megváltozásához. A csökkentés lehetőségei számos körülménytől (a társadalom és a gazdaság szerkezetétől, a technológiai adottságoktól, de pl. magától az okozott éghajlatváltozástól is) függenek. A bonyolult természeti és emberi tényezők sajátos szabályozást indokolnak. Ebben olyan eszközök is szerepet kapnak, amelyek a szabályozás rugalmasságát hivatottak biztosítani annak érdekében, hogy a környezeti kihívás ne jelentsen egyet a gazdaság, vagy egyenesen az emberi civilizáció bukásával. A kibocsátásra vonatkozó jogok (kibocsátási egységek, kvóták stb.) megállapítása, illetve az azokkal való kereskedés lehetővé tétele ezen eszközök sorába tartozik.

Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményéhez (1992) kapcsolódó, közismert Kiotói Jegyzőkönyv (1997) állapítja meg az erre vonatkozó nemzetközi szabályokat. A nemzetközi kereskedelemnek alapján 2008-ban indul el. Az Európai Unió azonban az egységes felkészülés érdekében, s mintegy példát mutatva a nemzetközi közösségnek, már 2005-től, a 87/2003 EK sz. irányelvvel bevezette a maga kereskedelmi rendszerét. Ennek jegyében 2004-ben, hazánkban is megszülettek a tárgykör első jogszabályai, 2005-ben egy külön törvény, majd számos rendelet, de a jogalkotási folyamat – immár a kiotói rendszer teljes körű befogadását, valamint a kezdeti hibák kiküszöbölését is célozva – jelenleg is zajlik.

A téma tehát aktuális. Az aktualitás az égető környezeti problémák, az új magyar jogszabályok (köztük 2007 elején a Kiotói Jegyzőkönyv törvénybe fog-

* DR. FODOR LÁSZLÓ

tanszékvezető egyetemi docens

Debreceni Egyetem ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

4010 Debrecen, Pf. 81.

A kutatómunka folytatását a Magyar Köztársaság Kormánya által alapított, és az oktatási miniszter által adományozott Deák Ferenc Ösztöndíj (2006/2007) tette lehetővé.

lalása), a Közösség hivatalos közleményei, a Bizottság határozatai s persze a sajtóorgánumok tanúsága szerint már nem, vagy nem csak a közösségi rendszer bevezetésében áll. Ma már sokkal inkább a kiotói periódus közelgő kezdete, az első közösségi kereskedési időszak lezárására való felkészülés, a másodikra vonatkozó kiosztási tervek bizottsági jóváhagyásának zajos folyamata a lényeges ebből a szempontból. Ezek mind felvetik ugyanis az eddigi tapasztalatok, értékelések hasznosítását, esetleges változtatások keresztülvitelét, s a kutatónak is lehetőségét adnak ilyen irányú következtetések levonására.

A jogszabályokban és a szakirodalomban a kereskedés tárgyát képező, illetve a kibocsátásra feljogosító „jogosítványokat” sokféleképpen nevezik. Ennek részben történeti okai vannak (mivel a kereskedelmi rendszernek vannak bizonyos nemzeti előzményei)¹, de az is szerepet játszik ebben, hogy a közösségi joganyag viszonylag nagy mozgásteret hagyott a tagállamoknak a jogosítványok jogi természetének meghatározására. Az eltérő elnevezések mögött tehát részben eltérő szabályozás is áll. Ilyen elnevezés, pl. a kibocsátási (esetleg emissziós) jog, szennyezési jog (ezt a magam részéről a magyar környezetjog alapfogalmainra tekintettel helytelennek tartom), kibocsátási kvóta, tanúsítvány és nem utolsósorban a kibocsátási egység. A magyar jogalkotó ez utóbbi elnevezéssel élt, a magam részéről én is ezt tekintem irányadónak, s csak a szóismétlések elkerülésére használom szinonimaként a jog vagy a kvóta kifejezéseket.

A téma a jogtudományon belül egyébként több szakterülethez is kapcsolódik, hiszen a környezetjogon túl a közigazgatási jog, a polgári- illetve kereskedelmi jog, a pénzügyi jog, a nemzetközi jog és az európai közösségi jog területén egyaránt hozott valami újat a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése.

Jelen tanulmány a környezetjogász nézőpontját tükrözi; egy nagyobb, átfogó kutatás egyes részeredményeit tartalmazza. Ennek megfelelően nem törekszik teljességre, s nem tér ki, pl. a nemzetközi vagy az európai szabályozási környezetre (de még az annak való megfeleléségre), illetve jog-összehasonlító vizsgálatokra sem. Azok további tanulmányok tárgyát képezhetik. Alapvetően azt célozza, hogy bemutassa a vonatkozó magyar joganyag rendszerét, a hazai kötelezettségvállalások mibenlétét, természetét, illetve kiemeljen néhány újnak számító szabályozási elemet, amelyeknek a bevezetése elméleti és gyakorlati problémákat vetett, illetve vet fel. A szabályozási módszerek elmélete, illetve a bevezetési időszak eddigi tapasztalatainak egybevetésével értékelésre is sor kerül benne.

¹ Ezeket mutatja be HORVÁTH Szilvia PhD-értekezése: *Az üvegházhatású gázok szabályozásának nemzetközi és közösségi jogi eszközei*, Szeged, 2007, 74-87. o.

2. A szabályozás módszertani alapjairól általánosságban

A jogi szabályozás megértése igényli néhány alapvető módszertani összefüggés rövid megvilágítását. A környezet-gazdaságtan által kidolgozott valamennyi szempont alkalmazása helyett azonban csak a jogi szempontból leglényegesebbekre szorítkozom. A szabályozás alapgondolatáról egészen röviden azt szükséges elmondani, hogy *az állam az üvegházhatású gázt (első sorban szén-dioxidot) kibocsátó létesítmények számára vagyoni értékű jog (esetleg értékpapír) túlnyomóan ingyenes kiosztásával („allokálásával”) meghatározza a kibocsátható gázok mennyiségét.* Az egységnyi (tonnányi) kibocsátást lehetővé tevő jogok átruházhatóak, s így a tényleges kibocsátás helye eltérhet a kiosztástól. Az állam számára mindegy, hogy melyik üzem bocsátja ki a gázokat, mivel az üvegházhatás globális jelenség, illetve a szén-dioxid eloszlik a légkörben. A vállalatok számára viszont nem mindegy, hogy hol, mennyi a kibocsátás lehetséges mértéke, illetve azzal összefüggésben hol szükséges kibocsátás-csökkentő beruházás, hiszen az költséget jelent számukra. A rendszer arra épül, hogy az állam kevesebb jogot oszt ki az adott időszakra jellemző kibocsátások mértékénél, ami miatt a kvóták felértékelődnek. A vállalatok közül pedig *az fogja csökkenteni a kibocsátásait, amelyek számára az a legkisebb költséggel jár.* Az ilyen vállalatnak felesleges kvótája keletkezhet, amit azok fognak tőle megvenni, akik számára a csökkentés drágább lenne a kvóta piaci áránál.

Jelenleg a szabályozásnak nem minden tevékenység és nem minden üvegházgáz a tárgya. *Elsősorban energetikai és nagy energiaigényű ipari létesítmények tartoznak ide, a gázok közül pedig a szén-dioxid.* 2008-tól a kört a tagállamok – figyelemmel a közösségi jog egységére, illetve a versenyre – bővíthetik, de maga az EU is tervezi, pl. új ágazatok (a légi közlekedés, esetleg a hajózás) bevonását. Széndioxidot a mezőgazdaság, a háztartások és a közúti közlekedés is jelentős mértékben bocsátanak ki, a bemutatott szabályozási módszernek az alkalmazása rájuk nézve azonban számos problémát vet fel, amelyek elemzésétől azonban itt eltekintek.

Noha alapvetően gazdasági jellegű szabályozási módszerről van szó, a kereskedelmi rendszer környezetvédelmi funkciójának betöltése *igényli az állam aktív szerepvállalását* is. Ez nem csak abban nyilvánul meg, hogy (a tárgyspecifikus joganyag mellett adójogi, versenyjogi, közpénzügyi stb. téren a jogrendszer egészébe illeszkedést biztosító) *jogszabályi keretekre van szükség, illetve hogy a kvótákat az állam osztja el, az állam egyéb funkciókat is betölt.* Így, pl. a közösségi rendszerben az érintett vállalatok bevonása a kibocsátást eredményező létesítmények (üzemek) *engedélyezésével* történik, az ügyletek (az átruházás) érvényességéhez *hatósági nyilvántartásba való bejegyzés* szükséges,

illetve az állam a kiosztott kvótákkal rendszeresen *el is számoltatja a rendszerbe bevont vállalatokat.*

Magyarország kötelezettségei e téren sajátosak, általában eltérnek az EU 15-ökétől. Míg hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásainak nemzeti szinten köteles eleget tenni (hiszen 1997-ben az ún. kiotói vállalásokra uniós csatlakozásunkat megelőzően került sor, s „különállásunkat” e téren a csatlakozási tárgyalások során is sikerült érvényesítenünk), addig a korábbi tagállamokat közös kibocsátás-csökkentési kötelezettség terheli. Ennek mértéke (8%) magasabb, mint ami Magyarországra vonatkozik (6%). Ezen belül egyes tagállamokra (pl. Németország számára) ennél is nagyobb teher az üvegházgázok kibocsátásainak csökkentése (20%). S nem utolsó sorban: hazánk számára – a '90-es évek elején lezajlott gazdasági folyamatok (pl. a nehézipar jelentős visszaesése) miatt jelenleg (általánosan elfogadott vélemény szerint legalább 2012-ig) valójában nem is áll fenn tényleges csökkentési kötelezettség.

Mivel a kibocsátási kvóták kereskedelme a kibocsátás-csökkentéshez kapcsolódó, *kiegészítő jellegű eszköz*, amely a terhek (költségek) rugalmas elosztását teszi lehetővé, szabályozása és a szabályozórendszer működése függ a csökkentési kötelezettség mértékétől, illetve azon keresztül a rendelkezésre álló kvóták mennyiségétől (szűkösségétől). Külföldi megoldások átvétele tehát nem feltétlenül jó megoldás e téren.

3. Szakirodalmi háttér

A kibocsátási jogok kereskedelmi rendszerének a hazai feldolgozása ellentmondásos. Az egész témára jellemző, hogy sajnos a magyar szakirodalom aligha igazíthat el (hiszen szinte nem is létezik), a külföldi források nehezen érhetők el (azok sokszínűsége, mennyisége ugyanakkor magyar szemmel nézve szinte felfoghatatlan), míg a hazai médiumok gyakran inkább dezinformálnak, mint hiteles tájékoztatást nyújtanak.

A magyar szabályozás feldolgozása pedig gyakorlatilag teljes egészében hiányzik, az a néhány tanulmány, amelyik érinti a hazai jogot, a szabályozás bevezetését megelőzően született, s a jövőbeni kötelezettségekkel foglalkozik.² A tételes joggal közvetlen kapcsolatban az ún. nemzeti kiosztási tervre vonatkozó értékelések állnak, de azok is még a terv tervezetére (kormányzati koncepció-

² A hazai környezetjogi tankönyvekben persze már megjelenik a téma, de nyilván nem a tudományos elemzés igényével. Ld. BÁNDI Gy., *Környezetjog*, 2006, Budapest, Osiris, 188-189. o.; illetve FODOR L.–BARANYI T.–TÓTH K.: *Környezetjog*, 2006, Debrecen, DE-ÁJK, Licium Art, 192, 259-263. o.

jára, illetve az Európai Bizottság határozatát megelőző változatra) vonatkoznak, amitől aztán a kihirdetett jogszabályok több tekintetben eltértek.

Szakirodalom első sorban környezet-gazdaságtani, szabályozás-módszertani, a jogtudományon belül pedig nemzetközi és európai jogi vonatkozásban létezik nálunk.³ A nemzeti szabályozás elhanyagolása a jogtudomány adóssága, ami nehezen érthető, ha kitekintünk a nyugat-európai szakirodalomra, amelyik hihetetlenül bőséges, szerteágazó, s komoly, alapvető jogtudományi kérdéseket vet fel, illetve válaszol meg. Ha mégis meg kellene magyarázni, hogy vajon a magyar tudományosság miért szentel kevés figyelmet a magyar jognak e téren, akkor talán a komoly és jogászok számára nehezen érthetőnek tűnő környezet-gazdaságtani háttérrel, illetve a joganyag gyakran változó jellegét lehetne mélyebben felhozni.

4. A széndioxid-kibocsátás hazánkban és a Kiotói Jegyzőkönyv

A Kiotói jegyzőkönyvvel itt részleteiben nem kívánok foglalkozni. A szabályozott életviszonyok bemutatása azonban leginkább a kiotói kötelezettségvállalások fényében lehetséges. Ez annál is inkább így van, mert az *európai közösségi szabályozás kiindulópontja ugyancsak a Kiotói Jegyzőkönyv*, pl. a nemzeti kiosztási tervek (ld. alább) főszámai a közösségi jog szerint is a kiotói vállalásokhoz kell, hogy igazodjanak.

Magyarország relatíve csekély mértékben járul hozzá CO₂-kibocsátásával az üvegházhatáshoz. Miközben a rendszerváltást megelőzően (1985-87) az összes kibocsátás elérte az évi 122 millió tonnát, a kibocsátási egységekkel való kereskedés bevezetését közvetlenül megelőző időszakban (2004)

³ A jogi és a közgazdasági szakirodalom elhatárolása e téren aligha történhet mereven. Ugyanakkor a környezetgazdasági szakirodalom kimerítő felsorolását itt nem tartom szükségesnek. A nemzetközi és európai háttérre ld., pl. BELICZAY E.-SZABÓ Z.: *Az emisszió-kereskedelem*, 2003, Budapest, Levegő Munkacsoport (<http://mek.oszk.hu/01200/01213/01213.pdf>); LESI M.-PÁL G., *A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és európai uniós szabályozása*, 2005, (<http://www.pm.gov.hu>); HORVÁTH SZ., *Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban*, Európai Jog 2006/1, 29. és köv. o.; HORVÁTH SZ., *A légiközlekedés bevonása a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe*, Jogi Műhely, 2006/2., (<http://www.law.klte.hu/jogimuhely>); HORVÁTH SZ., *Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Journal of Agricultural and Environmental Law 2/2007, 19. és köv. o. (<http://epa.oszk.hu/01000/01040/00002/pdf/00002.pdf>); GERSENYI G., *Riőtől Kiotóig. és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás*, Európai Jog 2004/2, 17. és köv. o.; BALÁZS K.-SZALÓKI K., *Felhők között az ég – A Kiotói Jegyzőkönyv és az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere*, Európai Tükör, 2005/3, 102. és köv. o., POLT R., *Levegőkereskedelem – a nemzeti kiosztási terv kialakítása*, Statisztikai Szemle, 2005/10, 990. és köv. o. (a két utóbbi tanulmányban a hazai kiosztási terv tervezete is elemzés tárgya már).

ez az érték már csak 83 millió tonna volt.⁴ Ez utóbbi mennyiség az előrejelzések szerint 2012-re (az első, kiotói kereskedési időszak végére) 90-100 millió tonnára nőhet.

Ez EU tagállamainak sorában egyedül a lett és a litván kibocsátás mértéke alacsonyabb a magyarnál. Megjegyzendő: a kibocsátott mennyiség pontosan nem mérhető, hiszen annak számításakor figyelembe vették, pl. a lakosság (a háztartások) vagy a mezőgazdaság kibocsátásait is. A rendszerbe ugyanakkor egyelőre csak egyes ágazatokat vontak be (ld. fentebb), amelyekben a kibocsátás viszonylag pontosan kiszámítható. Ennek eredményeként hazánkban a teljes mennyiségnek kb. 40%-a az, amire a kereskedelmi rendszer hatálya kiterjed.

A kibocsátások jelzett csökkenése a '90-es évek elején következett be, s alapvetően arra *a gazdasági visszaesssel magyarázható*, amelynek eredményeként a jelentős ipari kibocsátók túlnyomó része átmenetileg vagy véglegesen bezárta kapuit. A most megfigyelhető gazdasági növekedés, illetve a lakosságnak különösen az energia iránt növekvő igénye viszonylag kismértékű kibocsátás-növekedéssel jár együtt. Mivel hazánkban a földgáz ára relatíve magas (a fizetőképes keresletet is figyelembe véve az EU-ban az egyik legmagasabb), a hazai cégek gazdasági érdekeiktől vezérelve (tehát a környezeti célkitűzésektől függetlenül) is tettek lépéseket hatékonyságuk növelésére, s ezzel kibocsátásaik csökkentésére.⁵

A hazai gazdaság és társadalom szerkezetének egyes sajátosságai is említést érdemelnek e körben. Így az, pl. hogy az előállított villamos energia jelentős részét (43%-át) atomenergiából állítják elő, ami nem jár széndioxid kibocsátásával. Egyes szakértői körökben utóbbi körülmény miatt már felmerültek olyan szcenáriók, amelyekben a most elemzett szabályozás, illetve a kvóták jövőbeni csökkentése új hazai atomerőmű felépítéséhez vezet. Érdekes az is, hogy noha a kibocsátásokhoz jelentős mértékben járul hozzá a közúti közlekedés, hazánkban az egy főre jutó gépkocsik száma igen alacsony, e tekintetben csak egyetlen tagállam „előz meg” minket.⁶

Függetlenül azonban a relatíve alacsony kibocsátásoktól, *Magyarországnak is rendelkeznie kell saját klímapolitikával (stratégiával), illetve ki kell*

⁴ A tényleges kibocsátási adatokat, illetve azoknak a kiotói kötelezettségvállalásokra vetítését ld. az Európai Környezeti Ügynökség jelentésében, EUA Report No 9/2006, Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006, (13, 33), 61. o.

⁵ A szakirodalom már évekkal ezelőtt felhívta a figyelmet arra, hogy hazánkban viszonylag magas az olyan, ún. „no regret” megoldási lehetőségeknek a száma, amelyekkel a kibocsátás-csökkentés olcsón megvalósítható. ZILAHY Gy.: *A széndioxid-kibocsátás csökkentése és az európai uniós csatlakozás*, in. Kerekes S.–Kiss K. (szerk.), *A megkérdőjelezett sikerághozat – Az EU környezetvédelmi követelményeinek teljesítése*, 2003, Budapest, MTA, 121. o.

⁶ A második kereskedési időszakra (2008-2012) vonatkozó, nemzeti kiosztási terv adatai, <http://www.kvvm.hu/szakmai/klima> (2007).

vennie részét a nemzetközi és közösségi törekvések megvalósításából. Erre a klímaváltozás következményei is kell, hogy sarkallják országunkat, hiszen azok a kibocsátás helyétől függetlenül globálisak,⁷ illetve a Kárpát Medencét különösen súlyosan érinthetik (felborítva a kontinentális, mediterrán és óceáni éghajlat jelenlegi, törekeny egyensúlyát).⁸ A hazai klímapolitika két kulcsszava erre tekintettel a csökkentés és az alkalmazkodás kell, hogy legyen.⁹

Az említett körülmények determinálják a hazai kibocsátás-csökkentési lehetőségeket, illetve figyelembe kell őket venni a nemzetközi kötelezettségvállalások és a nemzeti előírások értékelésekor egyaránt. Akárcsak azt az alapelvet, amelyiket a nemzetközi jogi szabályozás alapjának tekintenek: a közös, de megkülönböztetett felelősséget.

Ami a nemzetközi kötelezettségvállalásokat illeti, lényeges az is, hogy hazánk sem a Kiotói Jegyzőkönyv megszületésekor (1997), sem az ahhoz való csatlakozásunk időpontjában (2002)¹⁰ nem volt még az Európai Unió tagja, valamint, hogy a közép-kelet-európai, volt szocialista országok többségével együtt az átmeneti gazdaságú országok közé tartozunk. Erre visszavezethetően – mint arra fentebb már utaltam – ránk nézve sajátosak a kiotói kötelezettségvállalások.¹¹ Így, pl. kisebb mértékben, s viszonylag alacsony kibocsátással jellemezhető bázisidőszakhoz képest kell kibocsátás-csökkentést elérnünk az EU-15-ökhöz képest.

Ezt az önkéntes kötelezettségvállalást a szakértők különbözőképpen értékelik. Amiben egyetértenek, az, hogy „vállalásaink” nehezen egyeztethetőek

⁷ Figyelemre méltó különösen, hogy 1988 és 1992 között annak ellenére nőtt a légkörben mért szén-dioxid-koncentrációja, hogy egyidejűleg a hazai kibocsátások mértéke csökkent. MÉSZÁROS E.: *Az üvegházhatású gázok légköri körforgalma Magyarország fölött*, in: Glatz F. (szerk.): *Anyagáramlások és hatásaik a természetben*, 2003, Budapest, MTA, 81. o.

⁸ Noha az emberi tevékenységek és a klímaváltozás közötti összefüggések nem tekinthetők minden tekintetben tisztázottnak, abban egyetértés mutatkozik, hogy a klímaváltozás hazai következményei igen súlyosak lehetnek. Ez jelentős részben az ország sajátos földrajzi helyzetének köszönhető, amit a három éghajlat ütközőzónájaként határozhatunk meg. Ebben a helyzetben ugyanis egy relatíve kismértékű változás is az egyik éghajlat dominanciájához vezethet. KERÉNYI A.: *Éghajlatváltozás, ismeretterjesztés, média és politika*, Debreceni Szemle 2006/3, 398-400. o.

⁹ 2003-ban a környezetvédelmi tárca és a Magyar Tudományos Akadémia közös kutatási projekt elindítását határozta el, *Változás, Hatás, Válaszok (VAHAVA)* címen. Ld. az interneten, <http://www.vahava.hu>, visszhangjára, pl. *Klímapolitikára van szükség* (interjú Láng István akadémikussal a klímaváltozás hatásairól), Európai Tükör, 2006/3, 3. és köv. o.

¹⁰ A Magyar Köztársaság a jegyzőkönyvhöz az Országgyűlés 49/2002 (07. 19.) sz. határozatával csatlakozott. A magyar jog részévé azonban csak 2007. február 28-án vált a jegyzőkönyv, a 2007. évi IV. törvény kihirdetésével.

¹¹ A Kiotói Jegyzőkönyv 3. cikkelyének 5.) bekezdése bizonyos eltéréseken túlmenően az e körbe tartozó részes felek (államok) számára nagyobb rugalmasságot biztosít. FARAGÓ T.–NAGY B. (szerk.): *Nemzetközi környezet- és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon*, 2005, Budapest, 63-66. o.

össze az EU hosszú távú elképzeléseivel, amelyek jelentősebb (15-30%-os) csökkentést céloznak meg. Míg ugyanis közvetlen környezetünkben a várható tendencia a folyamatos csökkentés, a hazai kormányzati elképzelések a kibocsátások növekedéséről szólnak.¹²

Vannak szakértők, akik szerint Magyarország a szükséges mértékű csökkentést máris megvalósította, mégpedig a '90-es évek gazdasági visszaesése révén. Azt a különbséget, vagy nyereséget, ami ennek révén a bázisértékek és a célértékek között fennáll, egyesek egyébként kiotói tartaléknak is hívják. Mások szerint ugyanakkor korántsem egyértelmű, hogy a kiotói első periódust követően (2012) meg tudunk felelni a kiotói jegyzőkönyvnek. Mivel a kibocsátások évről évre növekednek, nálunk is költséges, kibocsátás-csökkentés i intézkedéseket kell tenni, nehogy a kiotói tartalékok elpazaroljuk.¹³

A kereskedelmi rendszerbe bevonandó létesítményeket illetően összes kibocsátási egységről rendelkező, első nemzeti kiosztási terv minden esetre azzal számol még, hogy 2008 és 2012 között a várható gazdasági növekedés megmarad a kiotói jegyzőkönyv által meghatározott korlátok között. Ennek megfelelően az első időszakra a kvóták mennyiségét alapvetően a vállaltok igényeinek megfelelően osztották el. Erre azonban az alábbiakban még külön ki kell térnem.

5. Helyzetkép a rendszert alkotó jogforrásokról

Akárcsak a legtöbb tagállamban, az európai közösségi (87/2003 EK sz.) irányelv implementációját hazánkban is sok probléma jellemezte, illetve jellemzi ma is. A magyar csatlakozás előkészítése során egyébként részünkről felmerült az

¹² Ezt a mértéket a Tanács határozta meg következtetésében (2005), amit egy bizottsági közlemény követett, 20%-os csökkentési célkitűzéssel, amit 2020-ra kellene megvalósítani. Egyébként a magyar gazdasági miniszter akkor ezt a célkitűzést üdvözölte. A társadalmi szervezetek egyöntetű véleménye szerint az persze aligha valósítható meg, főleg, ha közben hazánk nem tesz kellő időben megfelelő lépéseket ez irányban (ilyen lehet, pl. az érintett ágazatok környezetvédelmi, illetve hatékonyságjavító beruházásainak támogatása). Menedzsment Fórum, 2007. 21. 02., 2. o. (<http://www.mfor.hu>).

¹³ PÁL-VÖLGYI T.: *Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás*, 2000, Budapest, L'Harmattan, 91. o.; A hosszú távú kibocsátás-csökkentési célkitűzések tényleges megvalósulása csak az agrár, illetve közlekedési ágazat valamint a lakosság bevonásával képzelhető el. – SZABÓ Z.: *Az éghajlatvédelem legfontosabb gazdasági eszközei*, in: Környezeti nézőpontok, Tanulmányok a Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék 15 éves fennállása alkalmából, 2005, 32-33. o. (<http://korny.uni-corvinus.hu/15eves/tanulmanyok/fodor.pdf>); BALÁZS-SZALÓKI, i. m. 116. o.; A kibocsátás csökkentésének eszközeihez tartozik az energiahatékonyság javítása, illetve a megújuló energiák arányának növelése. Ld. POÓS M.–RÁCZ L., *A hazai energiaellátással kapcsolatos közép- és hosszú távú környezetvédelmi követelmények. Az új magyar energiapolitika tézisei (2006–2030)*, 10. fejezet, 2005, 24. o. (http://www.gkm.gov.hu/data/364740/10albiz_teljesanyag1216.pdf).

igény arra is, hogy a rendszer bevezetésére később, a kiotói kereskedési időszak-tól (2008) kerüljön csak sor.¹⁴ Az EU ezt elutasította, így a szükséges *jogszabályokat*, illetve a kibocsátási egységek teljes mennyiségére vonatkozó *nemzeti kiosztási terv tervezetét a belépés időpontjára (2004. május 1.) kellett, pontosabban kellett volna hatályba léptetni, illetve elkészíteni.*

Az implementációról egyébként még a rendszer tényleges bevezetését közvetlenül megelőzve több, hivatalos állásfoglalás is megjelent, köztük az akkori igazságügyi miniszteré a Parlamentben, amelyek szerint hazánk már minden szükséges lépést megtett a rendszer hazai bevezetéséhez.¹⁵ A valóságban azonban erről szó sem volt, hiszen gyakorlatilag minden egyes előkészítő lépés megtételére jelentős késedelemmel került sor, ami miatt aztán a kereskedelem tényleges bevezetése mintegy másfél évet csúszott (2006 nyaráig).

Az implementáció egy külön törvény elfogadását is igényelte, amire azonban az előkészítés elhúzódása miatt csak 2005-ben kerülhetett sor. 2004-ben ezért előbb egy kormányrendeletet fogadtak el és hirdettek ki, amely a kibocsátási egységekkel való kereskedelem kereteit rögzítette. Ez a 272/2004. (IX. 29.) sz. kormányrendelet volt, amely címe szerint egyes létesítmények üvegházgáz kibocsátásainak engedélyezéséről, nyomon követéséről és jelentéséről szólt. Mivel azonban valójában ennek a jogszabálynak kellett az egész rendszer bevezetését előkészítenie, illetve a legfontosabb jogintézményeket kialakítania, a szabályozás hatályát és alapfogalmait is meg kellett határoznia,¹⁶ amelyek természetesen később a törvényben kaptak helyet. A kormányrendelet 2006. december 11-ig volt hatályban.

2005 májusában született csak meg a ma is hatályos törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeivel való kereskedés szabályairól. Ez a 2005. évi XV. törvény (Üht.), amelyik az engedélyezés, nyomon követés és jelentés szabályait megfelelő szabályozási szintre emelte, s amelyben már megjelentek a nemzeti kiosztási tervre vonatkozó előírások is. A törvény maga azonban csak keretrendelkezéseket tartalmaz, amelyek kitöltése, konkretizálása végrehaj-

¹⁴ BALÁZS K. SZALÓKI, *i. m.* 115. o.

¹⁵ Ld. az igazságügyi miniszter válaszát egy parlamenti interpellációra 2005. október 7-én, amely szerint a 87/2003 EK sz. irányelv implementációja hiánytalanul megtörtént. A hivatalos álláspontot egyébként a nyugat-európai sajtó is kritika nélkül átvette, ld. pl. a német szövetségi külgazdasági ügynökség számára készült jelentést, „*Ungarn startet Handel mit Emissionsrechten 2005*”, Bundesagentur für Außenwirtschaft, 2004. 12. 14., amely a Bizottságnak frissen benyújtott nemzeti kiosztási tervünk adataira hivatkozott. Ld. <http://www.mkogy.hu/irom37/17982/17982-0001.pdf>; <http://wissenweltweit.bfai.de>.

¹⁶ Ezzel együtt jellemző, hogy a definíciók korántsem voltak teljeseek. Így pl. a 2. § 2. bekezdése a kibocsátási egység fogalmának meghatározásakor külön jogszabály rendelkezéseire hivatkozott, amelyek persze nem születtek meg. E fogalom meghatározásával is csak a később bemutatásra kerülő törvényben találkozhatunk.

tási rendeletek útján lehetséges. Egyébként a törvényt már érintette néhány kisebb módosítás, jelenleg pedig egy nagyobb, jelentősebb módosítás előtt áll, hiszen jelenlegi előírásai az ún. kiotói rugalmassági mechanizmusokat (az ehe-lyütt részletesen nem elemzendő együttes végrehajtást és tiszta fejlesztési me-CHANIZMUST, illetve az ezekből származó kibocsátási egységeket) még nem ve- SZIK FIGYELEMBE.¹⁷

Miközben egyfelől a törvény és az említett kormányrendelet feleslege- SEN megkettőzte egyes jogintézmények szabályozását (míg párhuzamosan ha- TÁLYBAN VOLTAK), addig másfelől számos kérdés nyitva maradt. Így különösen a kiosztás és a tényleges kereskedés (az átruházás) szabályait egyikük sem tartal- MAZTA. A hézagok kitöltésére született meg a 143/2005. (VII. 27.) sz. *kormány- RENDELET*, amely részletes előírásokat tartalmazott immár a nemzeti kiosztási tervről és listáról, a nyilvántartásokról (illetve számlákról), a felügyeleti díjakról, a szankciókról és a nemzetközi jelentéstételi kötelezettségekről. Ez a rendelet is 2006. december 11-ig volt hatályban.

Abban az időpontban ugyanis egy újabb kormányrendelet lépett hatály- BA, amely a korábbiakat hatályon kívül helyezte. A 213/2006. (X. 27.) sz. *kor- MÁNYRENDELETRŐL VAN SZÓ, AMELY JELENLEG IS HATÁLYOS*. E jogszabály részint dere- GULÁCIÓS feladatot töltött be, részint viszont teljesen új elemeket is tartalmaz, illetve módosította a korábban kialakított jogintézményeket.¹⁸

A rendszernek a törvényből és az említett kormányrendeletből álló vázá- HOZ TOVÁBBI jogszabályok kapcsolódnak, amelyek közül először is három kor- MÁNYRENDELET érdemel említést. A 183/2005. (IX. 13.) sz. *rendelet a kibocsátá- SOKKAL TÖRTÉNŐ elszámolás (jelentés) hitelesítésének személyi és szakmai feltétele- IRŐL SZÓL*. A 66/2006. (III. 27.) sz. *kormányrendelet tartalmazza az első időszakra (2005-2007) vonatkozó magyar nemzeti kiosztási tervet, illetve kiosztási listát, ahogyan azt az Európai bizottság jóváhagyta*. A lista az európai jog (87/2003 EK irányelv, II. sz. melléklet, 10. pont) szerint a terv része, a magyar jogban azon- BAN ezek egyetlen jogszabályban megjelenő, de külön címmel ellátott, egymás-

¹⁷ Újabb nyilatkozatok szerint elképzelhető, hogy az ún. kiotói mechanizmusok bevezetésére külön törvénnyel kerül majd sor. Ld.: *Törvény készül a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtási keretrendszeré- RŐL*, MTI, <http://www.zoldtech.hu>. 2007. 05. 09.

¹⁸ Pl. a 272/2004. és az alább említendő 66/2006. sz. kormányrendelet ellentmondó követelménye- KET TÁMASZTOTT az üzemek átalakításakor és bezárásakor esedékes bejelentési kötelezettségre. Ezt az ellentmondást fel kellett számolni. Ezen kívül megemlíthető példaként, hogy a szabályozás hatá- LYÁT is ki kellett terjeszteni, az európai előírások alapján. Megjegyzem, jelenleg az a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés áll fenn, miszerint a rendszernek a törvényben meghatározott hatályát egy kormányrendelet terjesztette ki, tehát szükséges még e tekintetben is módosítani a törvényt. Több változás összefoglalását ld. BARANYAI G.: *Várható jogszabályi változások a CO₂- KERESKEDELEMBEN*, 2006 (előadásanyag az interneten) 12. és köv. o. http://www.vincotte.hu/pdf/co2_varhato_jogszabalyi_valtozasok_a_CO2_kereskedelemben.ppt

hoz kapcsolódó dokumentumok. Míg a terv határozza meg az összes kiosztható kibocsátási egység mennyiséget, azon belül az energetikai és az ipari szektor arányát, a kiosztás alapvető elveit és szabályait (külön kitérve az újonnan belépő és a bezáró létesítményekre), addig a lista az ingyenesen kiosztandó egységeknek a konkrét létesítményekhez való hozzárendelését tartalmazza. A kormányrendeletek közt utolsóként a 109/2006. (V. 5.) számút kell megemlítenem, amelyik az állam kincstári vagyonába tartozó egységekkel való rendelkezés szabályait állapítja meg.

Három miniszteri rendelet és egy (normativitást nélkülöző) miniszteri irányelv tartozik még a rendszert alkotó jogforrások közé. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter 32/2005. (XII. 27.) KvVM sz. rendelete a különböző hatósági felügyeleti díjak meghatározására irányadó szabályokat irányozza elő.¹⁹ A környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a pénzügyminiszterrel közösen alkotott 38/2006. (VIII. 22.) KvVM-PM rendelete az imént említett díjak befizetésének módját szabályozza. Az utolsó, 24/2005. (IX. 13.) KvVM számú, rendelet a környezetvédelmi és vízügyi tárcáé és a hitelesítési tevékenység tartalmi kérdéseiről rendelkezik. Ezt a rendeletet a sürgető implementációs kényszer miatt kapkodás jellemzi, valójában csak az irányelv 5. sz. mellékletét veszi csak át, anélkül, hogy a gyakorlat igényeinek megfelelné. Ezt a hiányosságot kiküszöbölendő, a rendelet megfelelő módosításáig hátralévő időszakra hirdette ki tárcaközlönyében a környezetvédelmi és vízügyi miniszter 7001/2006. sz. irányelvét, amely a hitelesítés javasolt szempontjait tartalmazza.²⁰

6. Szabályozási környezet

Az említett, kifejezetten a tárgykörben kiadott jogszabályokon túl röviden ki kell térni azokra a legfontosabb, kapcsolódó jogszabályokra is, amelyek nélkülözhetetlenek a kereskedelmi rendszer működéséhez, illetve amelyek szoros rokonságot mutatnak azzal. Ezek jellemzően (környezetvédelmi) közigazgatási, illetve gazdasági jogi normák. Jelentős részük – akárcsak a kibocsátási egységek kereskedelmére vonatkozó szabályok – háttérben gyakran európai közösségi előírások, kötelezettségek állnak.

¹⁹ Ide tartoznak, pl. az engedélyezési eljárás hatósági díjai vagy a szakértők (hitelesítők) nyilván tartásának a vezetéséhez kapcsolódó díjak. A rendeletet egyébként a pénzügyminiszter egyetértésével, az 1990. évi 93. törvény 67. § 2. bekezdésében adott felhatalmazásnak megfelelően bocsátották ki.

²⁰ Egyébként a Bizottság e tárgykörben kiadott, 156/2004 sz. határozatát is figyelembe kellett ebben venni. Vö. Baranyai, i. m. 13. o.; A minisztérium honlapján jellemző módon immár több, mint fél éve az a közlemény olvasható, miszerint az említett rendelet „módosítás alatt” áll. <http://www.kvvm.hu/szakmai/klima> (letöltve legutóbb 2007. 06. 22-én).

6. 1. A környezetvédelmi engedélyezési rendszer

Az Európai Unió Tanácsának és Parlamentjének 87/2003 EK sz. irányelve 4. cikkelyében az üvegházgázok kibocsátásával járó tevékenységekre (azok folytatásának feltételül) engedélyezési kötelezettséget ír elő (kibocsátási engedély). Noha az irányelv 8. cikke kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a 96/61 EK irányelvvel bevezetett, ún. integrált szennyezés-megelőzési- és ellenőrzési rendszerhez (IPPC) tartozó létesítmények követelményeit a két engedély, illetve engedélyezési eljárás egybevonásával egyszerűsítsék, a Kormány kivétel nélkül, minden esetre *kettős engedélyeztetési kötelezettséget írt elő*. A 213/2006. sz. kormányrendelet 1. § 3) bekezdése szerint ugyanis a kibocsátási engedély iránti kérelem csak a környezethasználat feltételeit megállapító engedély jogerőre emelkedését követően nyújtható be.

A *környezethasználatok engedélyezésének rendszerét* a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 66. §-a vázolja fel. A jogszabályhely alapján négy, különböző engedélyezési tényállás (illetve azok többféle kombinációja) képzelhető el. Környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységek esetén (hacsak nem szükséges ún. egységes környezethasználati engedély is), *környezetvédelmi engedély* szükséges. Az említett integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszer hatálya alá tartozó létesítmények üzemeltetésének az ún. *egységes környezethasználati engedély* megszerzése az előfeltétele. Működő létesítményekre ún. környezetvédelmi felülvizsgálat írható elő, aminek nyomán *környezetvédelmi működési engedély* születik. Az említett három engedélytípus közös jellemvonása, hogy *kifejezetten környezetvédelmi engedélyek*, vagyis más érdekek figyelembe vételét (esetleg a környezetvédelemnek az azoknak való alárendelését) nem tűrik.²¹ Átfogó szemléletűek, vagyis környezetvédelmi szempontból tartalmilag teljes körűek, noha esetenként mellettük további, környezetvédelmi engedély kiadása lehet szükséges.

A környezethasználat feltételeit adott esetben azonban nem kifejezetten környezetvédelmi engedélyben rögzítik. Ez akkor fordul elő, ha a három, imént nevesített engedély egyikét sem írják elő, ilyenkor a Kvt. *a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való bevonását várja el*, s a hozzájárulás meglétét támasztja feltételként. Leggyakoribb példa erre az *építési engedély*.

²¹ Tekintve, hogy hazánkban nem létezik (illetve csak korlátozottan érvényesül) eljárási integráció (koncentráció), ugyanazon projekt engedélyezéséhez akár tucatnyi, különböző engedély beszerzésére is szükség lehet. Ez azt eredményezi, hogy az egymással gyakran konkuráló érdekek érvényesítésére különböző eljárásokban, illetve a szakhatósági közreműködés révén kerül sor. (Ez gyakran azt jelenti, hogy ugyanazon hatóság – esetenként úgy tűnik, feleslegesen – többször is eljár ugyanazon tevékenység engedélyezése tárgyában.) FODOR L.: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*, 2000, Miskolc, Bíbor, 85. o.

Ezek lehetnek tehát az alapul szolgáló engedélyek, amelyekhez kapcsolódhat az üvegházgázokra vonatkozó kibocsátási engedély. Miközben a kibocsátási engedély speciális, országos illetékességi szabály alá esik, vagyis azt az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség adja ki, az alapengedélyek közül az első hármat a vízgyűjtő területeken működő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek adják ki, míg a negyedik esetében az építési hatóság (a jegyző, adott esetben az energiahivatal) illetékes. Látható, hogy a kormányrendelet idézett rendelkezésén túlmenően az *eltérő illetékességi szabályok* sem teszik lehetővé az engedélyek egybevonását.

6. 2. A levegő védelmének egyes szabályai

A környezet védelmének általános szabályait a már említett, 1995. évi LIII. törvény állapítja meg. Ennek keretjellegű előírásai természetesen kiterjednek a levegő védelmére is. A Kvt. 22. §-a alapján a védelem tárgya a légkör egésze, folyamatai és összetevői valamint a klíma. Az európai levegővédelmi szabályozás legfontosabb elemei a környezeti *levegő védelmének egyes szabályait meghatározó, 21/2001. (II. 14.) sz. kormányrendeletben* jelennek meg. Külön „levegővédelmi” törvény hiányában e rendelet előírásait tekinthetjük a szakterület általános szabályainak. Ezek olyan tevékenységekre (létesítményekre) is követelményeket állítanak fel,²² amelyek (ma még) nem tartoznak a kibocsátási egység-kereskedelmi rendszer hatálya alá.

Említésre méltó különösen, hogy (az 5. §. 6. bekezdése alapján) *új, légszennyező anyag kibocsátásával járó tevékenység csak abban az esetben engedélyezhető, ha biztosított a levegőminőségi (immissziós) határértékek betartása, illetve ha annak érdekében a tevékenység hatásterületén működő, más létesítményekben megfelelő mértékű kibocsátás-csökkentést sikerül (a kérelmező költségére) elérni.* Ezt a szabályt úgy is értékelhetjük, mint a szennyezőanyagok (nem csak az üvegház gázok) kibocsátási jogosultságaival való kereskedés egyik előfeltételét (illetve pl. az USA-ban annak előfutárát), amit a szakirodalomban offset politikának, vagy kompenzációs (kiegyenlítési) modellnek is hívnak.²³

A kormányrendeletnek a helyhez kötött légszennyező forrásokkal kapcsolatos, általánosnak tekinthető rendelkezéseire speciális előírásként kapcsolódik, pl. a 10/2003. (VII. 11.) sz. KvVM rendelet, a *nagyteljesítményű tüzelőberendezések* tekintetében. A villamos energiáról szóló törvény hatálya alá tartozó létesítmények körében ez a jogszabály kifejezetten a *kibocsátási kvóták kereske-*

²² Ide tartoznak, pl. különböző tilalmak, a BAT (legjobb elérhető technikák) alkalmazásának követelménye, vagy a szennyezőanyagokra (miniszteri rendeletben) megállapított, kibocsátási határértékek, a védőövezetek, intézkedési tervek stb.

²³ KERÉKES S.–SZLÁVIK J.: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*, 2001, Budapest, KJK, 191. o.; BÁNDI, i. m., 188. o.

delméről szól. A létesítmények üzemeltetői ugyanis *a légköri savasodást okozó nitrogén-oxidok és a kén-dioxid (NO_x, SO₂) kibocsátására vonatkozóan* kvótákat kapnak engedélyükben, amelyeket egymás között átruházhatnak.

Az ügyletek érvényességéhez a jogszabály a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség jóváhagyását írja elő, amivel biztosítható, hogy az átruházás miatt egyetlen területen se kerüljön sor a levegőminőségi normák, illetve a nemzeti szinten megállapított, éves plafon túllépésére.

6. 3. Egyes gazdasági közjogi normák

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény határozza meg a *kincstári vagyon értékesítésének feltételeit*. 2005-ben az e körbe tartozó vagyonelemek köre kiegészült az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeivel. A törvény 109/B. §-a szerint a kibocsátási egységek a vállalatok részére történő kiosztásukig, illetve ellenérték fejében - árverésen - történő átruházásukig tartoznak ide. A kiosztás ingyenes átruházásnak minősül, ami azonban az államháztartási jog szerint nem lehetséges, illetve minden olyan intézkedés, ami e vagyoni kört érinti, a kincstári vagyon felügyeletét ellátó miniszter hozzájárulását igényli. Ennek az ellentmondásnak a feloldására *a kibocsátási egységek tekintetében speciális szabályok* kerültek a törvénybe.²⁴ Eltérő rendelkezéseket persze nem csak ez a törvény tartalmaz, hanem a kincstári vagyon kezelésének rendjét kialakító kormányrendelet is ad ilyesmire felhatalmazást, s annak alapján született meg a már említett 109/2006. sz. kormányrendelet.²⁵

A 2007. évre szóló költségvetést megállapító, 2006. évi LXXVII. törvény 66. § 4) bekezdése szól a kibocsátási egységek ellenérték fejében történő átruházásából származó *bevételek sorsáról*. A bevétel eszerint részben energiahatékonysági intézkedések támogatására, részben pedig a kibocsátás-csökkentéssel összefüggő állami feladatok finanszírozására szolgál. Érdekes, hogy ebbe a törvénybe került bele az arra való felhatalmazás, hogy az állam a lehető legnagyobb bevétel elérése érdekében a kibocsátási egységek értékesítését (árverésen túl akár) *tőzsdei ügyletek* útján oldja meg.

A szabályozási környezet részben közjogi, részben magánjogi eleme a leginkább érintett energetikai ágazatban, hogy *az elektromos áram árát hazánkban jelenleg hosszú távú megállapodások formájában, illetve a piacliberalizáci-*

²⁴ A jogalkotás menetét 2004-2005-ben hivatalos álláspont szerint részben az államháztartási jog körében feloldandó nehézségek akadályozták. MTI, 2005. 10. 13.

<http://www.magyarorszag.hu/hirek/kozelet/kornyezet20051013>

²⁵ Az államháztartási törvény 108. § 1) bekezdése a kibocsátási egységek értékesítésére külön rendelkezéseket irányoz elő, amelyek mellett a törvény egyes, általános szabályai nem érvényesülnek. A kincstári vagyon kezelésére vonatkozó, részletes szabályok az 58/2005 sz. kormányrendeletben jelennek meg, amelynek 2. §-a kifejezett felhatalmazást tartalmaz a kibocsátási egységek kiosztásának eltérő szabályozására.

óval még nem érintett piaci szegmensben rendeleti úton rögzítik. Ennek az a jelentősége, hogy szabad piacon (amiről tehát hazánkban jelenleg valójában még nem beszélhetünk) a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése (az ellenérték fejében megszerzendő kvótahányad aktuális piaci árának megfelelően) az áram árának az emelkedéséhez vezethet. Ez nem csak közgazdasági kérdés, hanem jogi is, ami pl. Németországban egyes versenyfelügyeleti eljárásokban (kartellügyekben, illetve gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt) már fel is merült.²⁶ Jelenleg nálunk ilyen hatás nem mutatkozik (és nem is várható tehát,²⁷ nem kizárt azonban, hogy a teljes piaci liberalizációt követően (amit kormányunk legutóbb 2007 közepéről 2008 elejére halasztott el) mégis problémát okoz majd, különösen, ha tekintetbe vesszük a nemzeti kiosztási terv bizottsági jóváhagyása kapcsán tapasztalt, legutóbbi fejleményeket (ld. alább), amelyek 2008-tól a kibocsátási egységek szűkösségéhez vezethetnek.²⁸

Ebben a körben két adójogszabály kiemelése is szükséges még. A *társasági és osztalékadóról szóló, 1996. évi LXXXI. törvény* 7. § 1) bekezdése (az adó- és illetéktörvények módosításáról szóló, 2005. évi 26. törvény hatályba lépését követően) *50%-os adókedvezményt irányoz elő* a kibocsátási egységekkel való kereskedésből (ide értve a bizományosi ügyleteket is) származó bevételek tekintetében. Ez a kedvezmény – más intézkedésekkel együtt – elősegíti a kereskedést.²⁹ A Kormány elképzelései szerint hazánk akár már rövid távon az EU meghatározó kereskedési központjává válhat ezek segítségével.

Listám végén az *energiaadóra vonatkozó előírások* állnak. Ezt az adófajtát a *2004. évi LXXXVIII. törvény* vezette be. Noha a kibocsátási egység kereskedelemmel érintett gazdasági szektorok közül ez csak az energiaszektorra, pontosabban az energiapiac (villamos áram és földgáz piac) liberalizált szegmensére vonatkozik, mégis meg kell említeni, hiszen ott ugyanazt a környezetpolitikai célt szolgálja, mint a kibocsátási egységek kereskedelme. Feltűnő, hogy

²⁶ ZENKE, I.–FUHR, A.: *Handel mit CO₂-Zertifikaten*, C. H. Beck Verlag, München, 2006, 205–216. o.

²⁷ Menedzsment Fórum, Üzleti Negyed, <http://www.mfor.hu/print.php?article=26560> (dátum nélk.).

²⁸ Az eddig napvilágot látott elemzések abból indulnak ki, hogy a piac 2003 óta két szegmensből tevődik össze, mégpedig egy kötött (lakossági) piacból, illetve egy liberalizált (pl. az ipart kiszolgáló) piacból. Az elemzések azt is kimutatták, hogy az árnövekedéshez a kvóták 10 Eurót meghaladó piaci árszintje szükséges. Lesi M.–Pál G.: *i. m.* 3. és köv. o.

²⁹ A társasági adó 16%-os kulcsának 8%-osra csökkentése természetesen az állam által, ingyenesen kiosztott egységek első értékesítésekor nem érvényesül. Az általános forgalmi adóra vonatkozóan is találkozunk sajátos előírással, amely szerint a magyar ÁFÁ-t nem kell befizetni, ha a vevő külföldi székhellyel rendelkezik. Ezt az érintett gazdasági körök természetesen pozitívan értékelik, ld. az Ernst&Young hírlevelét, *Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelme – pozitív fejlemények az adózás területén* címmel, 2005 májusából, 1. és köv. o. (<http://www.ey.com/hu>).

noha európai uniós kötelezettségként került sor bevezetésére, az adókules jóval magasabb a 96/2003 EK sz. irányelvben előírányzott minimális mértéknél. Ennek az eszköznek a hatásait, illetve a kibocsátási egység kereskedelmi rendszerhez való viszonyát ma még korai volna értékelni.³⁰

7. A rendszer hatósági feladatait ellátó szervek

A hatályos előírások szerint a kereskedelmi rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok megoszlanak a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, illetve az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és vízügyi Főfelügyelőség között.

A minisztériumot terhelik, pl. a nemzetközi jelentéstétellel kapcsolatos feladatok,³¹ illetve a nemzeti kiosztási terv és lista előkészítése, társadalmi egveztetése. Ez persze nem jelenti azt, hogy a környezetvédelmi miniszternek széles körű jogosítványai lennének, mivel a kiosztási terv előkészítésébe a gazdasági minisztert is be kell vonni. Ennek a korántsem elhanyagolható jelentőségéről árulkodik a Magyarország új energiapolitikai téziseiről szóló, korábban már hivatkozott dokumentum 12. fejezete, amelyik egyenesen azt állítja, hogy az első kiosztási tervet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium készítette elő.³²

A környezetvédelmi tárca közlönyében és honlapján kell közzétenni a különböző nyomtatványokat és kitöltési útmutatókat, amelyek segítségével a kérelmek, jelentések és bejelentések egyszerűen, gyorsan elintézhetőek.³³

³⁰ A törvény célkitűzései kifejezetten az energiahatékonyság elősegítésére irányulnak. Egyes, kritikusabban gondolkodó közgazdászok véleménye szerint ugyanakkor az energiaadó bevezetése valójában nem szolgál egyebet, mint a társasági adó kulesának egyidejű csökkentése miatt kieső költségvetési bevételek pótlását. E talán cinikusnak tűnő, de más környezetvédelminek nevezett bevételi források ismeretének fényében nagyon is hihető kritikától függetlenül tekinthető úgy is a két bevétel „cseréje”, mint egy lépés a zöld adórendszer (vagy zöld költségvetés) irányában. Ld. KERÉKES S., SZLÁVIK J.: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2001, 224-225. o.; FODOR B., *A hazai energiaadó lakossági kiterjesztésének hatásvizsgálata*, in: Környezeti nézőpontok, Tanulmányok a Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék 15 éves fennállása alkalmából, 2005, 32-33. o.

(<http://korny.uni-corvinus.hu/15eves/tanulmanyok/fodor.pdf>).

³¹ Ide tartoznak az Európai Bizottság, illetve az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye alapján felállt kormányközi testület (IUNFCCC) irányában fennálló kötelezettségek. Érdekességként említem csak meg, hogy 2006-ban az EU-tagállamok közül hazánk volt az egyetlen olyan ország, amelyik az IUNFCCC számára, a Kiotói Jegyzőkönyv 3. cikkelyének 3. bekezdésében előírt jelentést határidőben megküldte. <http://www.zoldtech.hu/rovatok/uevghazhatas> (2006. 09. 12.).

³² http://www.gkm.gov.hu/data/364742/12albiz_teljesanyag.1214.pdf, 2005, 23. o.

³³ Így pl., a 2006-os kibocsátásokkal való elszámolására szolgáló, hitelesített jelentések formanyomtatványát a 74/1. sz. közleménnyel a Környezetvédelmi Értesítőben hozta nyilvánosságra a tárca, 2007. február 21-én.

A környezetvédelmi miniszter – figyelembe véve a gazdasági miniszter, illetve adott esetben a Magyar Energia hivatal állásfoglalását – *jogosult meghatározni az ún. új belépők* (újonnan megvalósított létesítmények, bővítések) *számára kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét*. Ezen túlmenően a minisztériumot kell a kincstári vagyon körébe tartozó, állami tulajdonú kibocsátási egységek *vagyonkezelőjének* tekinteni. Az utóbbi feladatot a valóságban nem a környezetvédelmi tárca, hanem az ingyenesen kiosztandó egységek tekintetében a főfelügyelőség, az internetes árverés (online aukció) vagy tőzsdei ügyletek révén értékesítendő egységek³⁴ esetében pedig a pénzügyminiszter látja el.

Az összes többi feladatot a *főfelügyelőség* látja el, azt kell tehát a kereskedési rendszer első számú szervének tekintenünk. A két legfontosabb feladatkör a *nyilvántartások (regiszter), illetve számlák vezetése, valamint a kibocsátási engedélyek kiadása, s a létesítmények kibocsátásainak ellenőrzése*. A főfelügyelőségben belül e hatáskörök gyakorlására egy ún. „emisszió-kereskedelmi ügyosztályt” hoztak létre, amely mindössze 4-5 köztisztviselőből áll. Egyikük az osztály vezetője (aki többek közt felelős a külföldi emisszió-kereskedelmi hatóságokkal való kapcsolattartásért), egy felelős a nyilvántartásokért (első sorban az ún. forgalmi jegyzék vezetéséért, a kereskedésben résztvevők egyéni számlájának kezeléséért, a hitelesítők vagy a befizetett díjak nyilvántartásáért stb.), míg a többiek az engedélyezéssel és a kibocsátások felügyeletével foglalkoznak. Az ügyosztály tevékenységének finanszírozására az érintett létesítmények üzemeltetői hatósági felügyeleti és számlavezetési díjat fizetnek (utóbbi szabályozására egyébként az Üht. nem ad semmiféle felhatalmazást).

Az ügyosztály működése rendkívül komoly informatikai háttérrel kíván meg, aminek fejlesztésére történtek is (hivatalos álláspont szerint megfelelő)³⁵ lépések. Ennek ellenére az elektronikus rendszer működésére kezdettől fogva jellemzők a problémák, amelyek megnehezítik a vállalatok kötelezettségeinek teljesítését. Így, pl. a *különböző (engedélyezési, jelentéstételi, bejelentési) eljárások megindítása a hagyományos (írásos, nyomtatott) formában és elektronikusan egyaránt meg kell, hogy történjen*, ami normál körülmények között teljességgel felesleges. Egyébként a 272/2004. sz. kormányrendelet eredetileg kifejezetten előírta a kettős beadványozási kötelezettséget, s a kibocsátási engedélyek maguk is tartalmazznak erre vonatkozó, kifejezett előírást. A főfelügyelőség *elektronikai háttere pedig nem kielégítő* – a saját honlapján közzétett, s ott még 2007 júniusában is olvasható közleménye szerint –, csak 2007 áprilisától (lesz!) alkalmas

³⁴ Az online aukción történő értékesítést a 109/2006. sz. kormányrendelet eredetileg is szabályozta. A rendelet 8. §-át a 47/2007. (III. 20.) sz. kormányrendelet módosította, aminek alapján tőzsdei bizomány útján is lehetséges immár az értékesítés. Ez a lehetőség – mint említettem – a 2007-es költségvetési törvény hatályba lépését követően nyílt meg.

³⁵ Erre utal BALÁZS- SZALÓKI, i. m., 115. o.

arra, hogy minden beadványt elektronikus formában tudjon kezelni. Természetesen a nyugat-európai (pl. a német) példák e körben is egészen másról, mégpedig az e-közigazgatás gyorsaságáról, egyszerűségéről szólnak. A nyomtatványok és útmutatók (ha egyáltalán léteznek) *elavult információkat tartalmaznak*, pl. nincsenek tekintettel a jogszabályok időközbeni módosulásaira.

Túllépve azonban a technikainak tűnő nehézségeken, meg kell említeni a rendszer egyik kerékkötőjeként ható hiányosságot, ti. azt, hogy jelenleg *számos, a szabályozás hatálya alá tartozó létesítmény egész egyszerűen engedély nélkül működik*. Ezek nyilván nem szerepelnek a nemzeti kiosztási listában sem, vagyis kibújniuk valamennyi kötelezettség teljesítése alól.

Mindezek a problémák számos körülményre vezethetők vissza, amelyeket itt teljes körűen nem vizsgálhatok. Feltétlenül érdemes azonban megemlíteni *a környezetvédelmi közigazgatást érintő „deregulációs” intézkedéseket, leépítéseket*, amelyek révén a szakágazatban dolgozók száma mintegy 30%-kal csökkent akkor, amikor az Európai Bizottság 2002-es országértékelése és minden mértékadó szakértő álláspontja szerint is növelni kellett volna a tisztviselők számát.³⁶ A hatóságok nem rendelkeznek megfelelő kapacitással a környezet-használatok állami felügyelet alá vonására, így pl. a kibocsátási engedélyek alapjául szolgáló, környezethasználati engedélyek kiadására, s a tevékenységek utólagos ellenőrzésére. Azok a létesítmények, amelyek nem kerülnek az ő látóterükbe, nyilvántartásukba, a kibocsátási engedélyezést is könnyen kikerülhetik. Ez is olyan kérdés azonban, amire a következőkben – más megvilágításban – vissza kell még térnem.

8. Engedélyezési eljárás, jelentések és szankciók

Az Üht. 4. §-ának megfelelően az üvegház hatású gáz kibocsátásával járó, meghatározott létesítmények csak külön kibocsátási engedély birtokában üzemeltethetők. Az engedély iránti kérelem és az engedély részletes tartalmi előírásai a 213/2006-os kormányrendeletben jelennek meg, amelynek 2. sz. melléklete az európai jognak megfelelő rendelkezéseket tartalmaz e tárgykörben. Az engedély nem csak *működési feltétel*, hanem (az Üht. 9. § 1. bekezdése alapján) egyúttal ez az a dokumentum, amelyik *megalapozza az üzemeltetőnek a kibocsátási egységek kiosztására irányuló igényét*. A kiosztandó egységek mennyiségét azonban az engedély maga nem tartalmazza, az csak az ún. kiosztási listában jelenik meg.

³⁶ Ld. a legutóbbi értékelések közül, JÁVOR Benedek–NÉMETH Krisztina: *Kisebbség, nagyobb baj?; Jelentés a zöldhatósági rendszer kialakításának értékeléséről*, Védegylet, Budapest, 2007.

Az első kiosztási időszakban tehát a 66/2006. sz. kormányrendeletből ismerhetők meg a vállalatok a rájuk eső, ingyenes kvóták mennyiségét.³⁷

Mint arra már kitértem, az engedélyezési kötelezettségre és az alkalmazandó eljárásra eredetileg a 272/2004. sz. kormányrendelet vonatkozott, amelyik szerint 2005. január 1. óta az érintett létesítmények engedély hiányában nem üzemeltethetők. Mivel azonban – mint az már ugyancsak szóba került – számos létesítmény működik mégis úgy, az új, 213/2006-os rendelet újabb határidőt szabott (ami a hatályba lépésétől számított 45. nap volt) az engedély iránti kérelmek benyújtására. Ezzel egyidejűleg a főfelügyelőség felhívást tett közzé az interneten, figyelmeztetve az érintetteket a szankció alkalmazásának lehetőségére.³⁸

2007 elejéig mintegy 240 kibocsátási engedélyt adott ki a főfelügyelőség, amelyek egyébként az interneten teljes terjedelmükben hozzáférhetők. Az érintett létesítmények főként az energiatermelés, a saját célú (pl. ipari) hőtermelés, illetve a kerámiagyártás körébe tartoznak.

Az engedélyezés tárgya a létesítmény, amelynek fogalma, értelmezése körül számos kérdés merült fel az eljárások során. Részletes elemzés helyett legyen itt elegendő egy jellemző példa, miszerint hazánkban a privatizáció eredményeként számos esetben különböző, más-más tulajdonoshoz tartozó létesítmény működik azonos telephelyen. Ezekre – az üzemeltetők ilyen irányú kérelmei ellenére – nem lehetett egyetlen engedélyt kiadni.

Mint láttuk, eredetileg papír- és elektronikus formában is be kellett nyújtani minden iratot, csupán a 213/2006. sz. kormányrendelet irányozta elő az ügymenet egyszerűsítését az e-közigazgatáson keresztül. A jelentések benyújtása – függetlenül attól, hogy papíron vagy elektronikusan – csak a közzétett nyomtatványokon történhet, az azoktól eltérő jelentések formahibásnak minősülnek. Jellemző, hogy ezeknek a nyomtatványoknak a közzététele mind a 2005-ös, mind a 2006-os jelentések esetében jelentős késedelemmel történt. Emiatt a 66/2006. sz. kormányrendelet az első évben a jelentések késedelve miatti szankciók alkalmazását felfüggesztette.

Az első jelentések alapján megállapítható, hogy az üzemeltetők gyakran nem az előírt formanyomtatványt használták jelentéstételre, és ráadásul sokszor az előírt szakértői hitelesítés is elmaradt. Utóbbi probléma egyébként részben arra vezethető vissza, hogy annak idején az akkreditált hitelesítők jegyzékét is

³⁷ Megjegyzendő, hogy a kiosztás nem igényel külön döntést, csak technikai intézkedést (az egységek jóváírását az egyéni számlákon). Ennek a következménye, hogy a kiosztási döntéssel szemben nálunk (pl. a német joggal szemben) nincs jogorvoslat, csupán a nemzeti kiosztási terv és lista előkészítése során lehetséges korrekciót kérni, a minisztertől, számítási hibára hivatkozva (213/2006. sz. korm. r., 8. § 2. bekezdés).

³⁸ Ld. <http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu> (letöltés: 2007. 03. 12.).

későn tette közzé a főfelügyelőség, illetve hogy a hitelesítésre jogosult szakértők száma azóta is meglehetősen alacsony.³⁹

A 213/2006. sz. kormányrendelet 19. szakasza *bírság alkalmazását rendeli szankcióként a kibocsátási egységekkel kapcsolatos, különböző kötelezettségek elmulasztása, nem megfelelő teljesítése esetére*. A kibocsátási egységekkel pl. évente el kell számolni (erre irányul a jelentés), s a tényleges kibocsátásnak megfelelő számú egységet „vissza kell adni” az államnak. A visszaadási kötelezettség elmulasztásának szankcióját maga a 87/2003. EK sz. irányelv határozza meg, a bírság mértékét az első kereskedési időszakban 40, míg a másodikban 100 Euroban állapítva meg, kibocsátási egységenként. Ezt a kormányrendelet egyszerűen csak megismétli.

Minden más esetben forintban adja meg a jogszabály a bírság legnagyobb és legkisebb lehetséges mértékét. Engedély nélküli üzemelés esetében ez napi 20.000–100.000 HUF, míg a nem megfelelő jelentés esetében összesen 50.000–500.000 HUF lehet. Az Úht. 17. §-a más – a rendeletben nem részletezett – szankciók alkalmazását is lehetővé teszi. Így pl., a nem megfelelő jelentések esetében, ha a mulasztás megismétlődik, akár *a kibocsátási engedély is visszavonható. Ezen túl elképzelhető az egyéni számla zárolása (az ügyletek blokkolása), valamint a tevékenység korlátozása és felfüggesztése is*.

9. A hazai nemzeti kiosztási tervekben rögzített kibocsátási egység mennyiségek

A bonyolult eljárás eredményeként megszülető, nemzeti kiosztási tervek több funkciót is betöltenek. Mint említettem, rögzítik az összes mennyiséget, azok elosztásának szabályait, bizonyos tartalékokat, s kitérnek a kibocsátások csökkentését célzó intézkedésekre is. Eddig két nemzeti kiosztási terv született, a másodikikat épp a közelmúltban hagyta jóvá az Európai Bizottság, ennek véglegesítésére még nem került sor. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – elemzem a tervek meghatározó elemeit.

9. 1. Az első kereskedési időszakra (2005-2007) szóló nemzeti kiosztási terv

A kibocsátási egységeknek az első időszakra irányadó összes mennyiségét három lépésben határozták meg. 2004-ben készült egy nemzeti szintű felmérés a tényleges kibocsátásokról, amelynek során megállapítást nyert, hogy Magyaror-

³⁹ Ld. a sajtóban napvilágot látott, első értékeléseket az interneten, <http://mfor.hu/print.php?article=26435> (letöltve 2006. 07. 19-én); míg a szakértők és hitelesítők listáját a főfelügyelőség honlapján, <http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu> (2007. március 12-i állapot).

szág kiotói vállalásait kibocsátás-csökkentési intézkedések nélkül is teljesíteni tudja.

A második fázisban egy tanulmányt állítottak össze,⁴⁰ amelyik az érintett (illetve esetlegesen később a rendszer hatálya alá kerülő) ágazatok várható kibocsátásait becsülte meg, messzemenően figyelembe véve a vállalatok által jelzett igényeket. Az itt megfogalmazott előrejelzések szolgáltak alapjául a nemzeti kiosztási terv tervezetének, amelyet a Kormány jóváhagyás céljából 2004 végén a Bizottságnak benyújtott. A tervezés folyamatát azonban ezzel a Kormány a maga részéről még nem zárta le, annak ellenére, hogy már az imént említett tervezet is jelentős (féléves) késedelemmel készült el, s került 2004 októberében a Bizottság asztalára. December 8-án, rövidebb a bizottsági jóváhagyás számára nyitva álló, 3 hónapos határidő leteltét, illetve néhány nappal a tényleges döntést megelőzően azonban a Kormány máris annak módosítását jelentette be. Ebben többek közt az összes mennyiség növelését, illetve azon belül az energetikai szektor arányának a növelését célozta meg.⁴¹ A Bizottság ekkor a tervet feltételek nélkül elfogadta.

Azonban alig egy évvel később a Kormány újabb módosítási javaslattal állt elő, az immár jóváhagyott, de még ki nem hirdetett tervet illetően. Ennek háttérében hivatalos indokolás szerint az állt, hogy közben a létesítmények üzemeltetőitől a korábbiaknál pontosabb adatokat sikerült beszerezni a tényleges kibocsátásokat illetően.⁴² A 272/2004. sz. kormányrendeletben előírányzott engedélyezési eljárások ugyanis elhúzódtak, s csak 2005 második felére fejeződtek be. Az engedély iránti kérelmek adatait pedig a kormányrendelet szerint figyelembe lehetett venni. Ezek voltak tehát azok, amelyek részletesebb és pontosabb kép felvázolását tették lehetővé a várható és kibocsátási egységekkel fedezendő kibocsátásokról. Ennek alapján *a Kormány 1,2 millió tonnával kívánta növelni az egységek mennyiségét, s egyúttal 2,5-ről 1,5-re csökkenteni az ellenérték fejében átruházható egységek arányát*. Ezeket az elképzeléseket azonban a Bizottság elvetette. A tervet végül – mint láttuk – 2006 tavaszán hirdette ki a Kormány.

⁴⁰ A prognózisokat a BKÁE Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpontja állította fel. POLT, *i. m.*, 994. o.; A tanulmány az interneten is elérhető volt, <http://www.kvvm.hu/klima> (2004).

⁴¹ Ezeknek a változtatási igényeknek a háttérében több körülmény állt. Így pl., több vállalat csak a jogszabályi határidő letelte után jelentkezett be a főfelügyelőségél. Ezen túl a 2003-as, részleges energiapiaci liberalizáció hatásait sem lehetett korábban értékelni és figyelembe venni, de befolyással bírt a Paksi Atomerőmű 2003-2004. évi üzemzavara is. Nem utolsó sorban megemlítendő az energiaipari cégek hektikus reakciója a kvóták kiosztására, amely szerint a rendszer bevezetésétől a termelés visszaesése és az árak emelkedése is várható. POLT, *i. m.*, 1006-1008. o.

⁴² Ld. a KvVM előterjesztésének vezetői összefoglalóját KvVM/TJF/110/2006. szám alatt, Budapest, 2006. március, 3. o., az interneten: www.kvvm.hu/cimg/documents/0306_tjf_110el_t.doc (letöltés: 2007. május 22.)

Az elfogadott és kihirdetett nemzeti kiosztási terv a teljes időszakra mintegy 93 millió tonnában határozta meg a kibocsátási egységek mennyiségét, ami lebontva éves szinten mintegy 31 millió ingyenesen kiosztandó egységet jelent. Közel 2% az új belépők tartaléka, s 2,5% az, amit a pénzügyminisztérium értékesíthet árverés vagy tőzsdei ügyletek útján.

A terv végleges változata nem él azzal az irányelv adta lehetőséggel, hogy külön egységekkel honorálja a rendszer bevezetését közvetlenül megelőző, kibocsátás-csökkentési beruházásokat.

2004-ben, a rendszer bevezetése előtt még nem volt egyértelmű, hogy vajon annak pozitív, avagy negatív hatásai lesznek-e a gazdaság szereplőire. Ennek a bizonytalanságnak az lett a következménye, hogy a *kiosztási terv számainak meghatározását* nem annyira a környezetvédelmi szempontok vagy akár a kibocsátás-csökkentés technikai lehetőségei, hanem a *gazdasági szereplők igényei és féltelmei determinálták*.⁴³ Magyarországnak az egész rendszerhez való hozzáállását – különösen a kibocsátási egységek számának növelésére irányuló, folyamatos törekvését – meghatározták az így megfogalmazott, jelentős részben alaptalan igények, s végül mintegy 15%-os mértékű „*túlallokációhoz*” vezettek. Ez azt jelenti, hogy a kiosztott egységek mennyisége ilyen arányban haladta meg az időszak tényleges kibocsátásait, s így a közgazdasági értelemben vett *szükség helyett bőség* jellemezte a piacot. Ez annak ellenére történt így, hogy triviálisnak számít a közgazdasági tétel, miszerint a célok megvalósulásához *szükséget* kell teremteni, illetve a túlallokáció az egész rendszer működését veszélyezteti, s az egységek piaci árának a leszorítását eredményezi.⁴⁴ Utóbbihoz kapcsolódóan talán nem tűnik naivnak az a feltételezés, hogy a kibocsátási egységekből a Kormány jelentős *költségvetési bevételt is el szeretett volna érni*, de éppen az ingyenes kiosztás terén mutatott, túlzott *engedékenységgel saját maga hiúsította meg* e célkitűzést.

⁴³ Az érintett ágazatok képviselőinek mind a korábbi, ténylegesen kibocsátott mennyiséget, mind a csökkentési lehetőségeket figyelmen kívül hagyó kvótamennyiséget sikerült elérniük. A kiosztásnak az elvickben elképzelhető szempontjai, elvei (benchmarking, grandfathering) így nem érvényesültek. A vállalatok mindenféle beruházás nélkül jutottak kvótafelesleghez, aminek értékesítésével aztán bevételt érthettek el. vö. Szabó M. I. cikkét *Állami szén-dioxid-kereskedelem: Füst-adásvétel* címmel, Magyar Narancs 2006. 12. 21., <http://www.narancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=14046>.

⁴⁴ PÁL G.: *A jogok kezdeti kiosztásának szerepe és hatásai emisszió kereskedelmi rendszerekben*, in: Környezeti nézőpontok, Tanulmányok a Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék 15 éves fennállása alkalmából, 2005, 61, 67. o. Magyarország és még néhány, közép-kelet-európai ország a túlallokáció piaci hatásait rosszul kalkulálta. A legutóbbi (2007 márciusi) aukción sokkal kisebb bevételt sikerül elérni a tervezettnél, mivel a korábban akár 30 Eurót is megközelítő kvótaárak ekkorra 1 Euró alá csökkentek.

A túlallokáció mögött azonban felsejlik egy másik célkitűzés is, mégpedig az, hogy a vagyoni értékű kibocsátási jogok kiosztása voltaképpen *egyfajta állami támogatás*, amelynek – úgy tűnik – legitimációt ad a közösségi jog (persze, mint a második terv jóváhagyása során kiderült, ez nem feltétlenül van így), s amely *lehetőséget kínál az állam számára egyes ágazatok, vállalatok előnyben részesítésére, s ezzel a verseny befolyásolására*. Egyértelműen megállapítható, hogy az előnyt élvező ágazat nálunk az *energetikai szektor*, holott éppen ez az a terület, ahol a számos rossz teljesítményű erőmű széles lehetőségeket kínálna a kibocsátások csökkentésére. Ezt az irányt, mint látni fogjuk, a második terv is követi, s nem véletlen, hogy azt a Bizottság már csak komoly változtatások előírása mellett, azaz feltételesen hagyta jóvá.

9. 2. A második (kiotói) periódus (2008-2012) kiosztási terve

A Magyar Kormány a második kiosztási tervet (pontosabban annak tervezetét) 2007. január 18-án, azaz az irányelv 9. cikkelye szerinti (2006. június 30-án lejárt) határidő jelentős késedelmével nyújtotta be a Bizottságnak jóváhagyásra. A környezetvédelmi tárca közleménye szerint el kívánták kerülni a korábbi kiosztási terv hibáit, különösen azt, hogy a terv bázisául kizárólag a vállalatok által szolgáltatott, kontrollálatlan adatok szolgáljanak. A késedelmet tehát ez a törekvés, valamint az érintett vállalatokkal folytatott, bonyolult egyeztetések elhúzódo folyamata magyarázta.⁴⁵

Az eredeti határidő elmulasztása miatt egyébként az Európai Bizottság többször is írásban figyelmeztette a Kormányt, s végül indokolt állásfoglalásában 2007. január 18-át jelölte meg határidőként, amelynek elmulasztása esetén benyújtja keresetét a Magyar Köztársaság ellen az Európai Bíróságnál. A terv erre a határnapra érkezett meg. Áttekintését követően a Bizottság további információkat kért be, majd azt követően (hivatalos magyar álláspont szerint a pótlólagos információk érdemi figyelembe vételéhez túlságosan korán), 2007. április 16-án meghozta határozatát a jóváhagyás tárgyában.⁴⁶

A második terv *több tekintetben is eltér az elsőtől*. Így, pl. *az új belépők tartalékán belül elkülönítették az energetikai szektorhoz tartozó vállalatok által előre jelzett, s a kormány által előnyben részesítendő beruházásokra jutó részt*. Az új belépőkre vonatkozó kiosztási szabályok sokkal részletesebbek a korábbiaknál. Egészen *új elem az ún. II-tartalék* (az együttes megvalósítású, nemzetközi

⁴⁵ A vonatkozó sajtóközleményt ld. az interneten, <http://www.zoldtech.hu> (pl. *Az emisszió-kereskedelem végleges kiosztási terve csak tavasszal lesz meg* címmel, MTI, 2006. 12. 04.).

⁴⁶ Ld. a Bizottság IP/07/501 sz. határozatát és a vonatkozó sajtóközleményt az EU hivatalos honlapján, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/501...> (2007. 04. 16).

vonatkozású kibocsátás-csökkentési beruházásokra szánt egységek),⁴⁷ illetve az *állami garanciavállalás* rögzítése a 2012 utáni kiosztásokra. Ezen túlmenően a terv alapján kiesik a rendszerből néhány kis jelentőségű létesítmény, míg másik oldalon *néhány üzemmel bővül annak hatálya*.

Utóbbi (a hatály kiterjesztése) tekintetében ki kell emelni, hogy két olyan, kohógázt égető létesítményről van szó, amelyek bevonására *Magyarország részéről egyoldalúan* (tehát nem a közösségi jog által rögzített kötelezettség alapján, azaz a 87/2003 EK irányelv I. sz. mellékletében nem szereplő tevékenység tekintetében) kerül sor.⁴⁸

Az eltérések sorában említést érdemel még a kibocsátási *egységek teljes mennyiségének a megállapítása*, ami a tervezet szerint bizonyos (évi 600.000 tonnás) *csökkenést mutat*. Az egyeztetések során a vállalatok természetesen ennél több egységet szerettek volna kiharcolni, míg a környezetvédelmi társadalmi szervezetek nagyobb mértékű csökkentés mellett érveltek. A 2005-ben jelentett kibocsátások mértékéhez képest a tervezett mennyiség még mindig (mintegy 13%-os mértékű) túlallokációra irányult.

Ellentmondásnak tűnik, hogy a Kormány a kibocsátási egységek relatíve nagy számát azzal indokolta a tervezetben, hogy az energiaszektorban máris történtek kibocsátás-csökkentést célzó beruházások, ugyanakkor ez a terv sem tartalmaz előírást az ún. korai beruházások (early action) tekintetében. Ez a tényleges, honorálható beruházások helyett ismét inkább az ágazat félelmeire és nagyobb bevételt célzó törekvéseire utal.

A kiosztási terv értékelésének utolsó, de korántsem elhanyagolható fázisához érve, magáról a bizottsági jóváhagyásról és annak következményeiről kell még szólnom. Mint a jogforrások áttekintése kapcsán arra már kitértem, a terv jogszabállyal történő kihirdetésére, véglegesítésére csak a Bizottság döntésének függvényében kerülhet sor. A bizottság az irányelv szerint jóváhagyó határozatot hoz, amely feltétel nélküli vagy feltételes (az előírt változtatások átvezetését

⁴⁷ A 101/2004 EK sz. európai tanácsi és parlamenti irányelv (Linking Directive) a tagállamok számára lehetővé teszi bizonyos kibocsátás-csökkentő beruházások (pl. az ún. projektalapú kiotói mechanizmusok – a Joint Implementation, illetve a Clean Development Mechanism) pótlólagos egységekkel történő honorálását.

⁴⁸ Az irányelv 24. cikkelye felhatalmazza tagállamokat arra, hogy 2008-tól egyoldalúan kiterjesszék a szabályozás hatályát olyan tevékenységekre, illetve üvegházgázokra, amelyeket maga az irányelv nem sorol fel. Az említett esetben összesen 4 olyan üzemről van szó, amelyek többek közt kohógázt éget, mégpedig ugyanazon létesítmény kohógázát. Kettő közülük az irányelv hatálya alá tartozik, míg a másik kettő nem. Tekintettel a tevékenységek részbeni azonosságára, illetve arra, hogy jelentős széndioxid-kibocsátással jár az égetés, a két további létesítmény bevonását mind a környezetvédelmi szempont, mind a versenyegyenlőség indokolja. Ugyanakkor a számukra kiosztandó egységek mennyiségének meghatározása külön nehézséget jelent, mivel erre a tevékenységre jelenleg nem állnak rendelkezésre referenciák (BAT). Ld. a nemzeti kiosztási terv (2008-2012) tervezetét a minisztérium honlapján, <http://www.kvvm.hu/szakmai/klima> (letöltés: 2007. 05. 24).

követően automatikus) lehet. Az imént (legalábbis nagyvonalakban) bemutatott terv véglegesítéséhez – mint arra már ugyancsak utaltam – változtatásokat kell keresztül vezetni.

Áttekintve a többi tagállami tervről hozott friss határozatokat látható, hogy *a Bizottság a kiotói periódusra a kibocsátási egységek szűkösségét igyekszik biztosítani, és az irányelvben meghatározott követelményeket is a korábbinál keményebb kézzel érvényesíteni.* A Bizottság legtöbb határozata ezért feltételes. A magyar tervről szóló határozatban, pl. előírta a kibocsátási egységek teljes mennyiségének 12,4%-os csökkentését (mintegy 27 millió tonnára), de elvárja a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozó európai jogi szabályok, valamint az irányelv III. sz. mellékletének 5. pontja szerinti, az érintett ágazatokkal szembeni egyenlő elbánás kritériumának a tervezettnél megfelelőbb érvényesítését is.

10. A kibocsátási egységek jogi természete

Az egyik legizgalmasabb kérdés, hogy vajon a kereskedés tárgyát képező kibocsátási egységek jogi szempontból hogyan minősíthetők. Erről a bevezetést megelőzően egyébként komoly vita zajlott (hogy pl. vagyoni értékű jog vagy netán értékpapír legyen-e az egység), még ha az a hazai jogtudományi fórumokon nem is kapott teret. Ehelyütt csak a magyar jogszabályok segítségével adható meghatározásra, illetve a legfontosabb rendelkezésekre térek ki, részletesebb, elmélyültebb elemzésre ugyanis csak egy további, külön tanulmányban kerülhet sor. A kibocsátási egység fogalmát az Üht. 3. §-a az irányelv 3. cikkelyét alapul véve határozza meg. A legális definíció szerint „Kibocsátási egység: az e törvény szerinti kötelezettségek teljesítésére felhasználható, egy tonna szén-dioxid-egyenérték meghatározott időn belül történő kibocsátását lehetővé tevő forgalomképes vagyoni értékű jog”. A fogalom egyes elemeit – eltérő mélységben és az idézettől eltérő sorrendben – az alábbiak szerint lehet röviden megvilágítani.

A vagyoni értékű jog kifejezés a törvényjavaslat miniszteri indokolása⁴⁹ szerint a polgári jog szabályaira utal, ti. arra, hogy *az egység tulajdonjog, illetve átruházás tárgya lehet.* Ezt azonban úgy kell értenünk, hogy a Ptk. szabályai csak az Üht. eltérő rendelkezéseinek hiányában érvényesülnek, hiszen mint láttuk, a fent bemutatott előírások a kiosztást vagy az árverést illetően egyaránt tartalmaznak speciális előírást. A forgalomképesség tekintetében az Üht. olyan korlátozásokat rögzít, amelyek alapján az átruházás tekintetében *szó sincs a*

⁴⁹ Ld. a T/13143 sz., az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvényjavaslathoz készült miniszteri (KvVM) indokolást (2004. november).

klasszikus értelemben vett szerződési szabadságról. A szabadon átruházhatóság első sorban az állam által ingyenesen kiosztott illetve értékesített egységek eladására vonatkozik. Közvetlenül az államtól azonban nem szerezhethet akárki egységet, hiszen pl. kiosztással csak a kiosztási listán szereplő vállalatok, illetve külön (miniszteri, illetve bizottsági) határozat alapján az új belépők, vagy vis major miatt nehéz helyzetbe kerülők juthatnak kibocsátási egységhez. A vis major alapján kiosztott egységek továbbadását az irányelv 29. cikkelye alapján az Üht. 12. §-a kifejezetten tilalmazza. Árverésen csak a főfelügyelőség által vezetett egyéni számlával rendelkezők vehetnek részt. Vevőként pedig általában csak az EU, illetve az Európai Gazdasági Térség vállalatai, polgárai szerepelhetnek.

A kibocsátási egységeket az üzemeltetők nem kapják meg sem „természetben”, sem értékpapír formájában. A törvény 7. §-a az egységek keletkezése, érvényessége és törlése kapcsán kimondja, hogy az egységek *létrejöttük időpontjában* – az ún. forgalmi jegyzékbe való bejegyzéskor – *az állam kincstári vagyona* *hába tartoznak.* Érvényességük pedig az adott kereskedési időszakra terjed ki.

Az Üht. 8-10. §-ai tartalmazzák a kiosztás, értékesítés és hasznosítás alapvető szabályait. Itt rögzíti a törvényhozó, hogy *a kiosztás átruházásnak minősül,* azzal tehát az egység a kincstári tulajdonból átkerül az üzemeltető tulajdonába. A végrehajtási jogszabályokból derül ki, hogy az állam még árverés útján és tőzsdei ügyletekkel értékesít. *A vállalatok közötti kereskedelemre azonban nincs további előírás,* itt tehát már elvileg tisztán a Ptk. szabályai érvényesülnek. A gyakorlatban a helyzet ettől némileg eltérő, a tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy az átruházásra, illetve egyéb, pl. együttműködésre irányuló szerződések a piac nemzetközisége miatt erőteljesen ki vannak téve az idegen (különösen az angolszász) hatásoknak.⁵⁰

A kibocsátási egységekkel kapcsolatos legfőbb üzemeltetői kötelezettség az elszámolás, vagyis a tényleges kibocsátásokról évenként (az irányelvnek megfelelően utólag, a következő év áprilisáig) *hitelesített jelentés* készítése, s egyidejűleg a kibocsátott üvegházgáznak (jelenleg szén-dioxidnak, illetve eshetőlegesen más, a szén-dioxiddal azonos üvegház potenciált megtestesítő gáznak) *megfelelő mennyiségű kibocsátási egységnek az állam részére történő leadása.* A tulajdonra vonatkozó szabályokra tekintettel utóbbit a magyar jog visszaadásnak nevezi, de mind a kiosztás, mind a visszaadás csupán az állam, illetve az üzemeltető számláján való jóváírással történik.

A törvény – pl. a német joggal ellentétben – nem tesz különbséget kiosztás és kiadás között. Ráadásul semmit nem mond magáról a kiosztásról, ami pedig többek közt a tulajdonjog átszállása tekintetében is lényeges. Mint láttuk, a

⁵⁰ Ezekre ld., ZENKE-FUHR, *i. m.*, 174-205. o.

kiosztható mennyiséget létesítményenként az ún. nemzeti kiosztási lista tartalmazza. A lista maga azonban az Úht. 6. §-a alapján még nem a kiosztás (vagy kiadás). A következő ide vágó rendelkezés az Úht. 10. §-a, amely szerint *a már kiosztott egységeket jóváírják az üzemeltető számláján*. Erre egyébként (a tartalékok kiosztásától eltekintve) évente kerül sor, általában a listán megjelölt egységeknek a kereskedési időszak egyes éveire történő arányos elosztásával. Egy egyszerű számlavezetési aktusról van tehát szó, amely általában nem igényel külön határozatot, ezért sem irányoz elő a hazai jog vele szemben jogorvoslati lehetőséget.

A lista és a jóváírás közötti kapcsolatot a törvény ezek szerint nem határozza meg, és azt sem mondja meg, valójában mi a kiosztás, tehát a folyamat leglényegesebb eleme homályban marad. Ebben a kérdésben a 109/2006-os kormányrendelet 5. § 1) bekezdése szolgál – véleményem szerint nem egészen következetes és nem is megfelelő szintű – iránymutatással. Aszerint ugyanis *magát a jóváírást kell kiosztásnak tekintenünk*. Tehát míg a törvény alapján a jóváírásnak szinte csak technikai jelentősége lenne (az egységekkel való tényleges rendelkezést téve lehetővé), a rendelet alapján annál jóval többről van szó, hiszen ezzel az informális aktussal kerül sor a tulajdonjog (első) átruházására is.

11. Összegzés

Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét lehetővé tevő jogi keretek kialakítására hazánkban csak lassan, késedelmesen került sor, és azok módosítása gyakorlatilag folyamatos. Ez részben természetes, amennyiben tanulási folyamatról van szó, részben azonban nem megfelelő előkészítésről árulkodik. A jogalkotói késedelem ahhoz vezetett, hogy a kereskedelem az irányelvben előírt 2005 januári időpont helyett ténylegesen csak 2006 tavaszán indulhatott el.⁵¹

A késedelmesség azonban nem egyedüli hibája a hazai jogalkotásnak, hiszen mint láttuk, számos ellentmondó és hiányos jogszabályi rendelkezéssel is találkozhatunk.

Az előírások tartalmát nyilvánvaló módon befolyásolta az érintett vállalatok által kifejtett érdekérvényesítő tevékenység. Ez vezethetett többek közt a túlallokációhoz, az egyenlő elbánás elvének megsértéséhez, illetve a bizottság által támasztott feltételekhez, a második nemzeti kiosztási terv kapcsán.

⁵¹ A határidős piacon természetesen már korábban is születtek megállapodások. Az európai kereskedelemnek megfelelő ügyleteket 2005 elejétől, de a kiotói mechanizmusok alapján már korábban, 2003-tól is kötöttek. Ezekre ld. az interneten, <http://www.zoldtech.hu/cikkek/20060314emisszio>; illetve HUBAI J., *Széndioxid-árupiac az információs társadalomban*, in Magyar Tudomány Napja, 2004, Budapest, BGF, 103. o. (http://elib.kkf.hu/TEK/09_HUBAI_Jozsef.pdf)

Úgy tűnik, a Kormány a kiosztást burkolt állami támogatásként kezeli, amellyel előnyben részesítheti a hazai vállalatokat, különösen az energia szektorban. Egyúttal az is kitapintható, hogy a klímaváltozás miatt *a hazánkat terhelő felelősséget és az annak érvényesítését szolgáló intézkedéseket nem kezeli kellő komolysággal*. A kibocsátások folyamatos növekedésével számol, miközben az EU a kibocsátások egyre nagyobb mérvű csökkentését célozza meg. Mintha szembe menetelnénk a menetiránynak. A túlallokáció miatt – még ha a kiotói vállalások tekintetében eddig csak próbaidőszakról beszélhettünk is – *aligha kerülheti el az ország azt a kritikát, miszerint hozzájárult a rendszer európai szintű kudarcához*.

Az, hogy az állam egyik oldalon ingyenesen ad jogot a szén-dioxid kibocsátására, s az ipartól, energiatermelőktől nem vár el csökkentést, míg a másik oldalon a rendszerbe még be nem vont ágazatok (mint a közlekedés, azon belül különösen a teherszállítás) és a háztartások tekintetében nem tesz érdemi intézkedéseket a kibocsátás-csökkentés ösztönzésére, a jövőben – a rendszer szükség-szerűnek tűnő kiterjesztésére tekintettel – *társadalmi igazságtalansághoz, illetve akár konfliktusokhoz is vezethet*.⁵²

A szabályok gyakorlati érvényesülése is több szempontból problematikus. Először is: eredetileg egy rugalmas, közgazdasági eszközről lenne szó, amit a közösségi jog *bürokratikus elemekkel* kombinált. Ehhez a magyar jog- illetve intézményrendszer is „hozzátette a magáét”, gondoljunk csak az egyelőre megkettőzött kérelmezési, bejelentési kötelezettségre, vagy az elektronikus kapacitás hiányosságaira, amelyek *a szabályozási módszertől elvárható előnyöket bizony behatárolják*. Mindezt csak részben kompenzálhatja a főfelügyelőség egyébként „rugalmas, együttműködő és messzemenően informatív hozzáállása”.⁵³ A bürokratikus elemek sem működnek azonban megfelelően, hiszen pl. számos létesítmény még ma is kibocsátási engedély nélkül üzemel.

A második kereskedési időszak bizonyosan változásokat hoz majd magával. Ezt már önmagában véve a kibocsátási egységek számának a jelentős csökkentése is indukálja, *a szűkösség irányában hatva*. Az ugyanis már *alkalmas ösztönző lehet* arra, hogy a vállalatok kibocsátásuk csökkentését eredményező intézkedéseket tegyenek, illetve nemzetközi projektekből vegyenek részt, de az államot is hatékonyabb szabályozás működtetésére szoríthatja.

⁵² Szabó Z.: *A szennyezés joga: közvagyon*, <http://nol.hu/cikk/446904>, 2007. 15. 18., 2. o.

⁵³ A főfelügyelőség hozzáállásának értékelését ld., *Környezetvédelem*, 2006/4, 7. o. (*Tőzsdén értékesíthető levegőtisztaság, avagy az emissziókereskedelem és -hitelesítés folyamata*, konferencia-beszámoló).