

Már a légszennyezés is áru?
A Kiotói Jegyzőkönyvre épülő kvótakereskedés szabályai

Jelige: levegő

Tartalom

I. Bevezetés	3
II. Fenntartható fejlődés	3
III. Történeti előzmények	4
Keretegyezmény az éghajlatváltozásról	6
Kiotói Jegyzőkönyv	7
Rugalmassági mechanizmusok	10
Út Kiotó után	12
IV. Az Európai Unió szabályai	12
Környezeti alapelvek és a Kiotói Jegyzőkönyv	12
EU buborék	16
A klímaváltozással kapcsolatos irányelvek	17
V. Magyarország	24
Nemzeti Kiosztási Terv, Nemzeti Kiosztási Lista, Nemzeti Forgalmi Jegyzék	25
Ket. hatálya környezetvédelmi ügyekben	29
Környezetvédelmi engedélyek rendszere és a kibocsátási engedély	31
Környezetvédelmi intézményrendszer és az OKTVF	33
OKTVF szerepe	34
Hitelesítők	35
A kvóta	40
VI. Nemzetközi és hazai kereskedelem	41
VII. Zárszó	43
Felhasznált irodalom	45

I. Bevezetés

Modern korunk legnagyobb kihívásai közé tartozik az éghajlatváltozás, és immáron évtizedek óta küzdünk azért, hogy a világ országai csökkentsék az üvegházhatású gázok kibocsátását.

Ennek a küzdelemnek egyik mérföldköve volt az 1992-es Riói Éghajlatváltozási Keretegyezmény folyamatként 1997-ben megalkotott „Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez”. A jegyzőkönyv megszületése óta megosztja mind a politikai élet szereplőit, mind a környezetvédőket, számos bírálat érte fennállása óta, további léte is kérdéses.

A dolgozatban áttekintjük, hogyan született meg az első klímavédelmi egyezmény, ami abban a felismerésben is egyedülálló, hogy a klímavédelmi törekvések eredményessége nagyban függ attól, hogy az hajt-e hasznát az egyes résztvevőknek vagy sem. Kivételes abban¹ is, hogy először használja a közös, de megkülönböztetett felelősség fogalmát, amely azóta a nemzetközi környezetjog egyik alapelvevé vált. Erre a nemzetközi egyezményre épül előbb uniós szabályozás, majd ezt követi a hazai.

A dolgozat azt vizsgálja, hogy e folyamat milyen kihívás elé állítja a jogalkotókat és a hazai közigazgatást, mivel ez a rendszer egyben létrehoz egy vagyoni értékű jogként kezelt új közjóságot, melynek léte tőle függ.

II. Fenntartható fejlődés

A nyolcvanas évek elején hódít igazán tért a "fenntartható fejlődés" a nemzetközi szakirodalomban. Általános ismertségét Lester R. Brown-nak a fenntartható társadalom kialakításával foglalkozó műve váltotta ki. A szerző ebben összekapcsolta a népesség növekedését a természeti erőforrások hasznosításával, és mindezt úgy kívánta megoldani, hogy a lehető legkisebb legyen a természeti környezet mennyiségi és minőségi romlása.²

Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága 1987-ben adta ki a „Közös Jövőnk” jelentését, amely a fenntartható fejlődés globális megvalósítására épít. A jelentésben a fenntartható fejlődés az, ami kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét az iránt, hogy kielégítsék saját szükségleteiket. Három

¹Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről, 1992

²P. Sands: Principles of International Environmental Law, University Press, Cambridge 2004, 285.

alappillére épül: szociális, gazdasági és környezeti, és mindhármát együttesen, kölcsönhatásaikat figyelembe véve kell mérlegelni a különböző fejlesztési stratégiák kidolgozásakor és megvalósításuk folyamán. A fenntartható fejlődés, mint stratégiai cél teret nyert a nemzetközi konferenciákon, az ott elfogadott dokumentumokban és a nemzeti kormányok cselekvési programjaiban.³ Erre példák az alábbi deklarációk is:

- 1) „A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat szerves részét kell alkotnia, és nem kezelhető attól elkülönülten.”⁴
- 2) „Legyünk nyitottak azon valódi értékekre, melyek a valamennyi emberi kultúrát fenntartó természetes törvényeken alapulnak.”⁵

Eredeti jelentésében a fenntartható fejlődés sokrétű fogalom, bár az utóbbi évtizedekben inkább a környezetvédelem szinonimájává vált, amelynek jelentős és dinamikus része a klímavédelem, így a köznyelvben ezek jelentése is egybekapcsolódott.

III. Történeti előzmények

Az 1950-es évektől kezdve jelentek meg az egyes országokban a környezetvédelmi rendelkezések. Ezekről elmondható, hogy nem átfogóak, és még nem épülnek a megelőzés elvére.⁶ Említést érdemel, hogy bár a környezetvédelem gyökereit akár századokkal vezethetjük vissza (pl.: 1884. évi XVII. törvénycikk, mely iparhatósági telepengedélyhez kötötte az olyan üzlettelepek felállítását, melyek fekvésük vagy az üzlet minősége révén a szomszédos birtokosokat, lakókat vagy a közösséget háboríthatják, megkárosíthatják, veszélyeztethetik.⁷), mégis tényleges szabályozásról csak akkor beszélhetünk, ha az a problémakör egészére vonatkozik, és nem marad elszigetelt, illetve közvetve vagy közvetlenül sajátosan a védelem érdekeit szolgálja.⁸

Nemzetközi téren az ENSZ 1972-es stockholmi környezetvédelmi világkonferenciája volt az első alkalom, mikor a környezetvédelem ügyében ültek tárgyalóasztalhoz számos ország képviselői. Fő eredménye, hogy elfogadták *Az emberi környezetről szóló nyilatkozatot*,

³<http://www.ff3.hu/fejloodes.html>

⁴Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről, 1992, Bevezetés 4. elv

⁵Velencei Nyilatkozat II. János Pál pápa és Őszentsége I. Bartolomeiosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata 2002. június 10.

⁶Bándi Gy.: Környezetjog, Szent István Társulat, Bp., 2011, 15.

⁷Bándi Gy.: uo. 16.

⁸Bándi Gy.: uo. 16.

egy akciótervet 109 javaslattal és az ENSZ szervezeti és pénzügyi lépéseit involváló határozatot.⁹ A nyilatkozat elismerte a szabadsághoz, az egyenlőséghez és a megfelelő életminőséghez való jogot, olyan környezetben, melynek minősége megengedi a megfelelő minőségű életet és jólétet, hozzátéve, hogy az ember elsődleges kötelezettsége a környezet védelme és javítása a jelen és a jövő nemzedékek érdekében.¹⁰ Javaslatot tett az ENSZ-nek, hogy hozzon létre egy a környezeti ügyekkel foglalkozó központi szervet (UNEP). Ezt követően hozta létre az ENSZ 1983-ban a Környezet és Fejlődés Bizottságát.

Az 1985. évi Éghajlati Világkonferenciával kezdődtek meg a globális éghajlatváltozás témakörével foglalkozó nemzetközi tárgyalások. 1988-ban a torontói éghajlatváltozási konferencián fogalmazódott meg először az a javaslat, hogy a kormányok az ezredfordulóra, illetve azt követően jelentősen csökkentsék - légköri üvegház-hatást erősítő és ezzel az éghajlatváltozás kockázatát nagymértékben növelő - szén-dioxid kibocsátásukat, majd megalakult az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (Intergovernmental Panel on Climate Change, továbbiakban: IPCC). E konferencia sürgette az éghajlatváltozás megakadályozására irányuló nemzetközi egyezmény mielőbb kidolgozását.¹¹

Az Éghajlatváltozási Keretegyezményt előkészítő Kormányközi Tárgyaló Bizottság¹² az ENSZ- Közgyűlés határozata alapján 1991-ben alakult meg. A bizottság elnöki tisztét Jean Ripert (Franciaország) töltötte be.¹³ Munkájuk során nagyban támaszkodtak a Meteorológiai Világszervezet (WMO) munkásságára, valamint az IPCC állásfoglalásaira. A Bizottság a szélsőségesen eltérő tudományos és nemzeti környezetpolitikák között kísérelt meg kompromisszumot létrehozni. Kétséges volt ugyanis a megegyezés a fejlett országok kötelezettségvállalásáról, a szén-dioxid kibocsátás stabilizálásáról, pénzügyi segélynyújtásról a fejlődők számára az egyezményben körvonalazott feladatok megvalósításához és az éghajlatváltozás feltételezett káros következményeinek elhárításához, valamint az átalakuló gazdaságú országok sajátságos helyzetének elismeréséről.¹⁴ Az ellentmondások két összefüggő problémából alakultak ki:

⁹Bándi Gy.: Környezetjog, Osiris Kiadó, Bp.,2006, 529.

¹⁰Bándi Gy.: uo. 530.

¹¹Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: Tények és adatok, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága, Bp.,1992, 17.

¹²Intergovernmental Negotiating Committee, INC

¹³Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája,uo., 17.

¹⁴Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája, uo., 17.

- a tudományos bizonytalanság kérdése az éghajlatváltozással és a becsült következményekkel kapcsolatban;

- a felelősség kérdése, hisz akár a jelenlegi, akár az elmúlt száz év fosszilis energiafelhasználásából a légkörbe került szén-dioxidot vesszük figyelembe, ezért a fejlett országok felelősek, ugyanakkor nekik van eszközük a jelenség megfigyelésére, elemzésére és a szükséges fejlesztésekre.¹⁵

Végül a záróülés utolsó napján, hivatalosan 1992. május 8-án, - valójában az előző nap éjszakáján véget ért plenáris vita után, május 9-én - a bizottság egyhangúlag elfogadta az egyezmény tervezetét, és azt az ENSZ-konferenciáján aláírásra megnyitották.¹⁶

E Bizottság előkészítő munkáira is alapozták az ENSZ Környezet és Fejlődés konferenciáját, amit 1992-ben rendeztek meg Rio de Janeiróban. A konferencia megteremtette a kapcsolatot a környezetvédelem és fejlődés között. Hét alapelvből álló nyilatkozata magában foglalta a fejlődés nézőpontjait is, szinte a környezetvédelem minden területén. Ugyanezen filozófia jellemzi a konferencián elfogadott egyezményeket: az Éghajlatváltozásról szóló keretegyezményt és a Biológiai Sokféleség Egyezményt, de a világ érdeivel való gazdálkodásról, megőrzéséről és fenntartható fejlődéséről szóló dokumentumot is.¹⁷

Keretegyezmény az éghajlatváltozásról¹⁸

Az egyezmény fő célkitűzése az üvegházhatást okozó gáznemű szennyező anyagok légköri koncentrációjának stabilizálása olyan szinten, hogy megelőzhető legyen az emberi tevékenységből eredő veszélyes mértékű éghajlatváltozás.

Fontosabb elemei:

- ✓ A fejlett és az átalakuló gazdaságú országok gazdasági tevékenységéből eredő üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozása;
- ✓ Az üvegház-gázok nyelőinek és tározóinak védelme;

¹⁵Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: Tények és adatok, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága, Bp.,1992, 18.

¹⁶Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája, uo. 18.

¹⁷Bándi Gy.: Környezetjog, Osiris Kiadó, Bp.,2006, 530.

¹⁸1995. évi LXXXII. tv. Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről

- ✓ A fejlett országok pénzügyi,- műszaki, tudományos segítsége a fejlődők részére, hogy azok teljesíthessék az egyezményben előírt feladataikat;
- ✓ Információcsere, tudományos együttműködés és a közvélemény tájékoztatásának elősegítése;
- ✓ A közös, de megkülönböztetett felelősség elve, ennek három fő eleme:
 - 1) A fejlett országok elsősorban a szén-dioxid kibocsátás korlátozását vállalták.
 - 2) A fejlődő országok részére a fejlettek segítséget nyújtanak (pénzügyi források, technológia átadás).
 - 3) Az átalakuló gazdaságú országok bizonyos engedményeket kaptak, pl.: rugalmasabb korlátozás az üvegház-gázok kibocsátásában. Megállapodtak olyan szervezeti és jogi-pénzügyi intézményrendszer kialakításában, mely a továbbiakban segíti az egyezménnyel kapcsolatos feladatok ellátását.¹⁹

Az egyezmény elsőként veszi figyelembe - az új típusú nemzetközi megállapodások sorában - az átalakuló gazdaságú országok (mint akár hazánk) sajátos gazdasági, fejlődési helyzetét, és külön kezeli az üvegház-gázok kibocsátásának stabilizálására vonatkozó kötelezettség vállalásokat és külön a pénzügyi támogatásnyújtással kapcsolatos kikötéseket.²⁰

Az egyezményt követően lép hatályba, hogy 154 állam képviselője (pontosabban 153 és az Európai Közösségek képviselője) aláírta és legalább 50 ratifikálta. A végrehajtás ellenőrzésére előirányozták, hogy az ENSZ keretében megalakuló testület, az „Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciája” (továbbiakban: COP) fogja felügyelni.²¹

A Kiotói Jegyzőkönyv:²²

Tehát az egyezményben foglaltak szerint a fejlett és az átalakuló gazdaságú országok a szén-dioxid kibocsátások korlátozását vállalták, ám hamar bizonyossá vált, hogy egyrészt ezen országok nagy része nem teljesíti vállalását, másrészt a fejlődő országok kibocsátása gyors ütemben növekszik.

¹⁹Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: Tények és adatok, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága, Bp.,1992, 34.

²⁰Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája, uo., 34.

²¹Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája, uo., 34.

²²2007. évi IV. tv. az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről

Kiotói Jegyzőkönyv kialakulása, ratifikálása, tartalma

1995-ben tartották meg Berlinben a COP első ülését. A viták középpontjában még mindig a felelősség kérdése állt. Itt Berlini Mandátum néven nyilatkozatot fogadtak el. Ennek alapján megkezdődtek a kibocsátásokkal kapcsolatos kötelezettségek szigorításáról a nemzetközi tárgyalások. A határozat alapján megalakult tárgyaló csoport tevékenységébe szinte az összes ország delegációja bekapcsolódott.

1995 és 1997 között számos tárgyalási fordulót tartottak, de a lényegét illetően még az 1997 októberében Bonnban megrendezett utolsó ülésen sem közeledtek az álláspontok.²³ A harmadik ülés 1997-ben Kiotóban ült össze. A legnagyobb figyelmet az elfogadni tervezett új jogi eszköz, a „Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez” (továbbiakban: jegyzőkönyv), illetve annak elemei kapták. Eszerint 38 iparosodott illetve átalakuló gazdaságú ország vállalta a kibocsátások 5,2%-os csökkentését a 2008-2012 közötti időszakra. Ez Ausztrália, Izland és Norvégia esetében a tényleges kibocsátások növekedésének korlátozását jelentette, Oroszország, Ukrajna és Új-Zéland szinten tartást vállalt, a többi ország pedig 5-8%-os csökkentést irányzott elő.²⁴

Az üvegházhatású gázok:

A jegyzőkönyv hat üvegházhatású gázt jelöl meg, ezek: szén-dioxid (CO₂), metán (CH₄), dinitrogén-oxid (N₂O), fluorozott szénhidrogének (HFC), perfluorkarbon (PFC) és kén-hexafluorid (SF₆).²⁵

Az egyes országok kibocsátás szabályozási kötelezettségvállalásai e hat gázra érvényesek úgy, hogy az egyes gázok kibocsátás-változása a CO₂ üvegházhatásának egyenértékében fejezhető ki. Ez az ún. Global Warming Potential (GWP).²⁶ A jegyzőkönyv lehetővé teszi a „nettó elszámolást” a vállalások teljesítésekor, melynek lényege, hogy a forrásonkénti kibocsátásokból levonható az adott gázok légkörből való kikerülése, amit a nyelők biztosítanak (pl.: erdők). Lényegében a szén-dioxidnak a növényi felvételéről van szó

²³Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése: Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hazai feladatok, Bp., Fenntartható Fejlődés Bizottság, 1998, 18.

²⁴Kiotói Jegyzőkönyv, B. függelék

²⁵Kiotói Jegyzőkönyv, A. függelék

²⁶Kiotói Jegyzőkönyv, B. függelék

azokban az esetekben, amikor az emberi beavatkozás miatt bővül a nyelők kiterjedése vagy szén-dioxid felvevő képessége (pl.: erdőtelepítés).²⁷

A jegyzőkönyv alapján a fejlett országok kötelezik magukat arra, hogy CO₂ kibocsátásukat az aláírást követő évtizedben 5,2%-kal az 1990-es szint alá szorítják vissza.

A szerződés végül 2005. február 16-án lépett életbe, mikor is Oroszország ratifikálta a jegyzőkönyvet.²⁸ Oroszország 13-14%-ban volt akkor kibocsátó, így csatlakozásával sikerült elérni a hatályba lépéshez szükséges 55%-os arányt. 2006 decemberéig 169 ország csatlakozott a jegyzőkönyvhöz, akik közösen a világ CO₂ kibocsátásának 61,6%-ért felelősek. Azért ilyen alacsony az arány, mert az USA 1997-ben ugyan aláírta a szerződést, de 2001-ben megtagadta annak ratifikálását. Ausztrália, valamint Afrika néhány országa nem írta alá az egyezményt. Kína és India csatlakozott ugyan, de részükre az egyezmény kivételes bánásmódot biztosít, melynek értelmében még nem szükséges a CO₂ kibocsátásukat visszafogniuk.

Összegezve:

1. A jegyzőkönyvet államok írják alá, érvényesülésére az ENSZ felügyel.
2. Az un. ANNEX I²⁹ államok az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény I. mellékletében szereplő iparosodott országok, akik kötelezettséget vállaltak a Kiotói Jegyzőkönyv 2008-2012 közötti időszakában, hogy az üvegházhatást okozó gáz kibocsátásaikat az 1990-es szintre csökkentsék. E kör a 24 eredeti OECD tagállamot, az Európai Uniót, és a 14 átalakuló gazdaságú országot foglalja magába. A kötelezettség lényege, hogy minden állam, illetve az adott ország területén székhellyel rendelkező vállalat csak annyi üvegházhatású gázt bocsáthat ki, amennyi kvótát kapott. Ha túllépi a megengedett mennyiséget, akkor büntetést kell fizetnie, és utólag meg kell vásárolnia a hiányzó kvóta mennyiséget.
3. Az ANNEX II³⁰ államok, a Keretegyezmény II. mellékletében szereplő országok. Az a speciális kötelezettség terheli őket, hogy a fejlődő országok számára anyagi támogatást

²⁷Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése: Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hazai feladatok, Bp., Fenntartható Fejlődés Bizottság, 1998, 34.

²⁸Kiotói Jegyzőkönyv 25. cikk

²⁹29/2008. (III.20) OGY. Hat., 2.számú melléklet

³⁰29/2008. (III.20) OGY. Hat., 2.számú melléklet

nyújtsanak, előmozdítsák a fejlett technológiák átadását. Az ANNEX II az OECD eredeti 24 tagállamát és az Európai Uniót foglalja magába.

4. Rugalmas mechanizmusok jelennek meg, amelyek megengedik a fel nem használt kvótával való kereskedést.

A jegyzőkönyvhöz nem lehetett és nem is lehet fenntartást csatolni.

A legnagyobb problémát abban látom, hogy az egyezmény az üvegházhatás fő bűnösévé a szén-dioxidot léptette elő. Ugyanakkor számos kutatás bizonyítja, hogy a vízpára az üvegházhatásban sokkal, jelentősebb szereppel bír, mint a szén-dioxid.³¹ Százalékban kifejezve a vízpára 36-70%, a szén-dioxid 9-26%, a metán 4-9%, az ózon 3-7%-kal járul hozzá az üvegházhatáshoz.³²

A rendszer nem veszi figyelembe azt sem, hogy mind a csökkentési vállalások mind pedig a szennyezési jogok szétosztása az IPCC jelentéseken alapulnak, és már ENSZ főtitkár³³ is előírányozta az IPCC jelentések felülvizsgálatát a testületet ért számos tudományosan megalapozott kritika miatt.³⁴ Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a természet az egyik legnagyobb szén-dioxid kibocsátó, de ez fel is használja, hasznosítja az általa kibocsátott szén-dioxidot.

Rugalmassági mechanizmusok

A jegyzőkönyv bevezeti az *együttes végrehajtás (Joint Implanation, JI)* lehetőségét, melynek lényege, hogy ha egy fejlett ország egy fejlődő vagy átalakuló gazdaságú országban kibocsátás-csökkentést eredményező beruházást finanszíroz vagy támogat, akkor ez kibocsátás elszámolási lehetőséget nyújt számára, ami azonban csak kiegészítő jellegű lehet.³⁵ Megjelenik továbbá a *kibocsátási jogok nemzetközi kereskedelme (International Emission Trading, IET)* lehetősége, melynek lényege, hogy azon országok, melyek nem tudnák teljesíteni kötelezettségüket, kibocsátási jogot vásárolhatnak olyan országtól, mely teljesíteni

³¹Dr. Kovács F.: A Nemzeti Energiastratégia (2030) kapcsán ismét egyszer a CO₂ és a szén szerepéről, Bányászati és Kohászati Lapok- Bányászat 145.évf. 1 szám, 3.

³²Reményi K.: Energetika, CO₂ felmelegedés, Akadémiai Kiadó, Bp.,2010, 222.

³³Ban Ki Mun

³⁴Dr. Kovács F.: A Nemzeti Energiastratégia (2030) kapcsán ismét egyszer a CO₂ és a szén szerepéről, Bányászati és Kohászati Lapok- Bányászat 145. évf. 1 szám, 3.

Hargitai M.: IPCC reform: a klímaörök körmére néznek. Népszabadság 2010. március 12, 14.

³⁵Kiotói Jegyzőkönyv 3. cikk

tudta vállalását és még maradt is szennyezési joga. A jegyzőkönyv erről is kimondja, hogy csak kiegészítő jellegű lehet, vagyis egy ország nem alapozhat teljes egészében erre. Meghonosítja a jegyzőkönyv a *tiszta fejlesztési mechanizmust (Clean Development Mechanism, CDM)*, melyben részt vehetnek a fejlődő országok is, ahol a fejlett technológiák átadásáé és pénzügyi segítségnyújtásé a főszerep, és szintén lehetőséget teremt arra, hogy a Részesek ezáltal kibocsátási jogot szerezhessenek.³⁶

Az alábbi táblázatban, Pálvölgyi Tamás munkáját felhasználva összefoglalom a Rugalmassági Mechanizmusokat:³⁷

Mechanizmus	Tranzakciós egységek	Tranzakció típusa	Résztvevők	A Jegyzőkönyvben rögzített követelmények	Megtakarítás jelölése
IET	A kibocsátás csökkentési kötelezettség túlteljesítésének egy része	Pénzügyi	Fejlett és átalakuló gazdaságú országok	A vásárolt jogok csak kiegészítői lehetnek a hazai szennyezés-csökkentésnek.	Az EU-ETS rendszerben: EUA; EU rendszeren kívül: AAU
J1	Igazolt kibocsátás csökkentés egy része	Projekt alapú	Fejlett és átalakuló gazdaságú országok	Csak olyan országok tehetnek rá szert, melyek betartják jelentési kötelezettségeiket; az egységek csak kiegészítői lehetnek a hazai szennyezés-csökkentésnek. (10%)	ERU
CDM	Igazolt kibocsátás csökkentés	Projekt alapú	Fejlett és fejlődő országok	Nem lehet teljes egészében elszámolni a csökkentéseket, a bevételek egy részével a fejlődő országokat kell támogatni a klímavédelmi törekvéseikben. Csak kiegészítő jellege van	CER

³⁶Kiotói Jegyzőkönyv 12. cikk

³⁷Pálvölgyi T.: Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás, Bp. L'Harmattan Kiadó 2000, 78./8. táblázat

Az út Kiotó után:³⁸

A legfontosabb állomás, hogy a 2011 decemberében tartott durbani klímacsúcson új megállapodás ugyan nem született, de a kibocsátás-csökkentési kötelezettségeket egyelőre 2012-ig előíró Kiotói Jegyzőkönyv meghosszabbításáról megegyeztek. Nem határozták meg viszont, mely üvegházhatású gáz kibocsátásával járó tevékenységet fogja lefedni, hány évig tart és a fejlett országok milyen csökkentést vállalnak. Az EU-javaslat csak azt tartalmazza, hogy 2015-ig dolgozzák ki egy lehetséges új megállapodás kereteit és elfogadásának ütemezését, tisztázzák a vitás kérdéseket, írják alá, és legkésőbb 2020-ra lépjen életbe az új, jogilag kötelező rendszer.³⁹

A klímacsúcson Kanada bejelentette, hogy visszalép a jegyzőkönyvben vállalt kötelezettség vállalásától. Mivel a két legnagyobb kibocsátó, az USA eleve nem vesz részt benne, Kínára és Indiára pedig különleges szabályok vonatkoznak, ezzel véleményem szerint a jegyzőkönyv tényleges haszna egyre csökken.⁴⁰ Kanada döntésében szerepet játszhatott, hogy 6%-os csökkentési vállalása ellenére 2012-re az 1990-es évek kibocsátásához viszonyítva kb. 17%-kal növelte kibocsátását, ezért pedig bírságot kellett volna fizetnie. Mivel megállapodás született a kiotói protokoll folytatásáról, így csak a felmondással kerülhette el a tetemes bírság kifizetését.⁴¹

IV. Az Európai Unió szabályai

Az EU környezeti alapelvei és a jegyzőkönyv

Az EU környezetvédelmi alapelvei ugyan közvetlen követelményt nem tudnak megfogalmazni, de alkalmasak a jogalkotás befolyásolására,⁴² illetve elősegítik a

³⁸Ennek állomásai: 2002 Johannesburg; 2009 Koppenhága; 2010 Cancún; 2011 Durban; 2012 Rio de Janeiro

³⁹http://mtvsz.blog.hu/2011/12/12/a_durbani_klimacsucs_merlege_egy_bianko_csekk

⁴⁰<http://www.greenfo.hu/hirek/2011/12/13/a-durbani-klimacsucs-egy-bianko-csekk>

⁴¹http://index.hu/tudomany/klima/2011/12/07/patthelyzet_a_klimakonferencian/

http://index.hu/tudomany/klima/2011/12/16/oroszorszag_is_kilephet_a_kiotoi_egyezmenybol/

⁴²Fazekas M.- Ficzere L.: Magyar Közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó, Bp.,2005, 372.

jogszabályok helyes értelmezését és alkalmazását, noha jobbra nem használhatók fel közvetlenül a jogalkalmazáshoz.⁴³

Ezen elvek közé tartoznak (az EUMSZ szerint is):

- a megelőzés;
- az elővigyázatosság;
- a forrásnál való fellépés;
- a szennyező fizet;
- a védelem magas szintje;
- az integráció elve.

A megelőzés elve és Kiotó

Az elv az ismert és várható hatások elleni előzetes fellépést igényli, arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetők és elkerülendőek a nem várt következmények is.⁴⁴ Számos, főképp hulladékkal kapcsolatos jogeset részletezi a megelőzés elvét. Így a Bizottság kontra Olasz Köztársaság⁴⁵ esetében az Európai Bíróság kimondta, „hogya a hulladékról szóló irányelv összhangban a Közösségek környezetpolitikájával, a magas szintű védelem az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul. Következésképp nem lehet a „hulladék” fogalmát megszorítóan értelmezni.”

A kiotói jegyzőkönyv is a megelőzés gondolatának jegyében született, hisz célja a klímaváltozás kockázatának csökkentése. Nagy hangsúlyt fektet emellett a légkörbe került üvegházhatású gázok megkötésére is, támogatva ezzel az erdők telepítését és a környezetbarát technikák alkalmazását, az abba való beruházást (lásd: CDM).

Az elővigyázatosság elve és a jegyzőkönyv

Az elővigyázatosság a megelőzéshez képest egy lépést jelent előre, amennyiben már a károsodás veszélyével járó tevékenységek megalapozása során el kell kerülni az olyan helyzetet, amely esetleg a következő lépést jelentő megelőzés alkalmazását követeli meg. A

⁴³Fazekas M.- Ficzere L.: Magyar Közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó, Bp.,2005, 372.

⁴⁴Bándi Gy.: Környezetjog, Szent István Társulat, Bp.,2011, 37.

⁴⁵C-194/05. sz. ügy. Bizottság kontra Olasz Köztársaság

megelőzéshez képest az elővigyázatosság a valószínűség távolabbi szintjén is érvényesül. Épp ezért jogi kötelezettségekkel nehezebb megragadni, mint a megelőzést.⁴⁶ Az elővigyázatosság elvére az Európai Bíróság először a Sandoz⁴⁷ ügyben hivatkozott, és egyebek között a National Farmers' Union és társai ügyben teljesítette ki. Ez az ítélet mondta ki, hogy: „amennyiben bizonytalan az emberi egészséghez való jog létezése vagy terjedelme, az intézmények (ti. EK és nemzeti intézmények – *szerző megjegyzése*) óvintézkedéseket tehetnek ahelyett, hogy megvárják, míg e kockázatok valóssága és súlyossága teljesen nyilvánvalóvá válik.”⁴⁸ Ezen elv mentén a bíróság elismerte, hogy valamely tagállam – meghatározott körülmények fennállása esetén – szabályozást illetve intézkedést fogadhat el a fogyasztók védelmében, olyan egészségügyi kockázatokkal szemben, amelyeket valamely áru vagy szolgáltatás jelenthet, tekintettel a tudomány mindenkori bizonytalanságára.

Több más bírósági ítélet mellett a Monsanto ügy⁴⁹ volt az, ahol már környezetvédelmi probléma jelentette a kiindulást: a genetikailag módosított élelmiszerekkel kapcsolatos korlátozó intézkedések volt a kérdés tárgya. A Bíróság kimondta: „Ezen védelmi intézkedések, ideiglenes mivoltuk ellenére, és akkor is, ha természetük szerint védelmi jellegűek, csak akkor fogadhatók el, ha olyan kockázatkezelésen alapulnak, ami teljes körű, a kérdéses egyedi eset sajátos jellemzőinek ismeretében, és aminek következtében világossá válik, hogy az intézkedések szükségesek annak biztosítására, hogy az új élelmiszerek ne jelentsenek veszélyt a fogyasztók számára...A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az elővigyázatosság elvéből fakadóan, amennyiben bizonytalanság van az emberi egészséget fenyegető veszély létét és kiterjedését illetően, lehetséges védelmi intézkedéseket tenni anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen.”

Ezen elv a kiotói jegyzőkönyvben ugyan kifejezetten nem jelenik meg, ugyanakkor maga a jegyzőkönyv léte a bizonyíték arra, hogy az elv érvényesült.

⁴⁶Bándi Gy.: Környezetjog, Szent István Társulat, Bp.,2011, 40.

⁴⁷C- 174/82. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14.

⁴⁸C- 157/96 sz. National Farmers' Union és társai ügy

⁴⁹C-236/01.sz. ügy, Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio dei Ministri és Társaik

A forrásnál való fellépés

A környezetre potenciálisan hatást gyakorló emberi tevékenység során lép be ez az elv.⁵⁰ Lényege, hogy magánál a potenciális szennyezőnél kell fellépni, de ide értendő az is, hogy nem kell a helyi szinten elhárítható problémát regionális szinten kezelni. Ez az elv és a megelőzés elve általában együtt vagy közösen értelmezhető. Fő különbségük, hogy a forrásnál való fellépés utal a megelőzés általánosabb elvének megoldási módjára is.⁵¹

Ezt a kiotói jegyzőkönyv maga nem tartalmazza, sokkal inkább a végrehajtására létrejött irányelv. Ugyanakkor már maga a nemzetközi megállapodás is összefoglalja azokat a tevékenységeket, melyek üvegházhatású gázok kibocsátásával járnak.

Szennyező fizet

Az elv értelmezése a szennyezési folyamat vagy még inkább a környezethasználat teljes spektrumát átfogja a megelőzéstől az utógondozásig. A környezethasználat tevékenységének minden szakaszához társítható valamiféle költség, amely vagy közvetve, vagy közvetlenül jelenik meg. A Standley és Metson ügynek, egy nitrátszennyezéssel kapcsolatos esetnek, volt az egyik alapvető hivatkozása ezen elv.⁵²

Az elv a kiotói jegyzőkönyvben úgy érvényesül, hogy minden potenciális szennyezőt figyelembe vesz, és megpróbálja keretek közé szorítani kibocsátásaikat/ szennyezésüket. Ha pedig a szennyezési határértéket mégis átlépik, belép a szankciórendszer. (Ide tartozott volna Kanada rekord bírsága is, ám mivel kilépett a Részesek közül, nem lehet tudni, vajon kiszabják-e.)

A védelem magas szintje

Nehéz gyakorlati szempontból megközelíteni ezt az elvet, noha még az EU Alapjogi Kartája is tartalmazza (37. cikk). Közvetlen követelményt nem lehet hozzá fűzni, már csak azért sem, mert az egyes államok is eltérő környezetvédelmi követelményi szinten állnak.

⁵⁰Bándi Gy.: Környezetjog, Szent István Társulat, Bp., 2011, 37.

⁵¹C- 293/97. sz. ügy, Standley és Metson és Társaik valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere ellen

⁵²C-293/97. sz. ügy, Standley és Metson és Társaik valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere ellen

Joggyakorlatban szintén felfedezhető, többek között az ózonréteget pusztító anyagokkal kapcsolatos rendelethez fűződő jogértelmezési kérdésben. Az Európai Bíróság kimondta, „azzal, ha valaki szigorúbb intézkedéseket hoz, – ezen esetben teljesen megtiltja az ózonkárosító anyagok használatát-, mint ami a nemzetközi kötelezettségekből adódik, nem sérti meg a magas szintű védelem elvét.⁵³”

Ezt a mindenkori lehetőségekhez képest határozzák meg, és talán a kiotói vállalatokban mutatkozik meg leginkább.

Az integráció

Az integráció azt a folyamatot jelöli, melynek során a környezeti szempontok helyet kapnak a nem környezetvédelmi tárgyú döntésekben. Ma az EUMSZ 11. cikke szolgál alapul, ugyanakkor már nem számíthatunk e kérdésben az EUiB joggyakorlatára, hiszen ez jobbára politikai alapelv, amelyre az EU is csak törekszik.

Egyúttal a kiotói vállalatok végrehajtásához az EU komoly segítséget nyújtott, amikor kidolgozta az EU-ETS rendszert, ezzel segítve a teljesítést. Itt kell megjegyezni, hogy a vállalat, mint önálló aláírónak, az EU-nak kell teljesíteni és nem a tagállamoknak.⁵⁴

Az elvek után lássuk a Kiotói Jegyzőkönyv rendelkezéseinek EU-s kivitelezését!

EU buborék

Az Európai Unió már a klímavédelmi tárgyalásokon is lelkes környezetvédő tervekkel jelent meg. Ma is elmondható, - pl. az EUMSZ 191.cikk 1 bekezdése alapján -, hogy a környezetvédelemben szükséges nemzetközi együttműködés az EU kiemelt célja, így szeretné a nemzetközi együttműködést szorosabbra fűzni, nagyobb hangsúlyt adni a kiotói protokollnak is.

Az EU számára a Kiotói Jegyzőkönyv különleges rendelkezést tartalmaz, hiszen a vállalt 8%-os csökkentést a tagállamoknak együtt kell teljesíteniük, nem pedig a tagállamoknak külön-külön. A tagállamok (az aláíráskor még a 15-ről beszélünk), bár részt vettek a tárgyaláson és aláírták a jegyzőkönyvet, mégis közösen kell teljesíteniük a vállalat.

⁵³C-284/95. sz. ügy Safety Hi-Tech Srl kontra S.&T. Srl. (békéltető testület /Giudice di Pace di Genova/ előtt merült fel.)

⁵⁴Kiotói Jegyzőkönyv 3. cikk

Ezt az EU az úgynevezett „buborék”⁵⁵ intézményen keresztül valósítja meg, mely szerint a kibocsátás csökkentés megosztott a tagállamok között. A kibocsátás-csökkentés legnagyobb részét két állam, Németország és Nagy-Britannia vállalta, miközben Franciaország 0%-ot teljesít, sőt Svédország 4%-kal, Portugália és Görögország pedig 25%-kal növelheti kibocsátását. Ezen túl az EU tagállamok közös és összehangolt intézkedéseket hoznak, ilyen terv volt többek között a karbon-adó bevezetése is.⁵⁶ A bővítések folyamán pedig az EU szert tett/ tesz a csatlakozó országok kibocsátás csökkentési potenciáljára, hiszen a tagjelölt országok is belépnek az EU buborékba.

Az uniós szabályozás szempontjából fontosak a kiotói jegyzőkönyvnek az integrációs szervezetekről szóló külön rendelkezései. Így a regionális gazdasági integrációs szervezetek annyi szavazattal rendelkeznek, ahány tagállamuk részese a jegyzőkönyvnek, ugyanakkor nem élhetnek e jogukkal, ha bármely tagállamuk él szavazati jogával és viszont. Továbbá bármely ilyen integrációs szervezetet, mely a jegyzőkönyv Részesévé válik anélkül, hogy bármely tagállama Részes lenne, e jegyzőkönyv valamennyi kötelezettsége terheli. Olyan szervezetek esetén, melynek egy vagy több tagja Részes a jegyzőkönyvnek, a szervezet és annak tagállamai határoznak a rájuk háruló felelőségekről a jegyzőkönyvből eredő kötelezettségeik teljesítése során. Ilyen esetekben a szervezet és a tagállamok nem jogosultak a jegyzőkönyv szerinti jogaik egyidejű gyakorlására. E szervezeteknek a megerősítési, elfogadási, jóváhagyási vagy csatlakozási okiratukban nyilatkozniuk kell jogosultságuk mértékéről a jegyzőkönyv által szabályozott ügyekben, és ennek módosulása esetén őket tájékoztatási kötelezettség terheli. A jegyzőkönyv hatályba lépéséhez a szervezet által letétbe helyezett bármely okirat nem számít a tagállamai által letétbe helyezett okiratok kiegészítésének.⁵⁷

A klímaváltozással kapcsolatos fontosabb uniós irányelvek

*Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv;

⁵⁵Pálvölgyi T.: Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás, Bp. L'Harmattan Kiadó 2000, 82.

⁵⁶Pálvölgyi T.: uo. 83.

⁵⁷Kiotói Jegyzőkönyv 22. cikk, 24. cikk, 25. cikk

*Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvnek a Kiotói Jegyzőkönyv projektmechanizmusaira tekintettel történő módosításáról szóló, 2004. október 27-i 2004/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv;

*A 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légiközlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló, 2008. november 19-i 2008/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv;

*A szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2000/60/EK, a 2001/80/EK, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1013/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2009. április 23-i 2009/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

Mielőtt részletezném a kvótakereskedelmet szabályozó irányelvet, az érdekesség kedvéért teret szentelek egy új tendenciának, ami merőben új, sajátos nézőpont e kérdésben, ennek új vetülete.

A szén-dioxid geológiai tárolásáról

A feltevés az, hogy a szén-dioxid-leválasztása és geológiai tárolása (CCS) az éghajlatváltozás mérsékléséhez hozzájáruló áthidaló technológia. A folyamat a vonatkozó irányelv alapján az ipari létesítményekből származó szén-dioxid (CO₂) elkülönítését, tároló helyre való elszállítását, valamint állandó tárolás céljából erre alkalmas, földfelszín alatti geológiai formációkba való besajtolását foglalja magában.⁵⁸ Az előzetes becslések alapján arra számítanak, hogy 2020-ig közel 7 millió tonna szén-dioxidot tárolnak el ily módon.

Ezt az irányelvet a CO₂ -nak a tagállamok területén, kizárólagos gazdasági övezetén és kontinentális talapzatán belül megvalósuló geológiai tárolására lehet alkalmazni. Az irányelv ugyanakkor meghagyta a tagországoknak a lehetőséget, hogy területükön ők jelöljék ki, hol engedélyezik a szén-dioxid földalatti tárolását.⁵⁹ Ez magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy egy tagállam megtiltsa területén az ilyen helyek kialakítását. Ha azonban engedélyezi, akkor a tároló helyek kiválasztásakor a lehető legobjektívebb és leghatékonyabb módon kell

⁵⁸2009/31/EK irányelv; (4)

⁵⁹2009/31/EK irányelv; (4)

figyelembe venniük a geológiai jellemzőiket, például a földrengés veszélyét. Ennek megfelelően tároló helyként csak olyan terület jelölhető ki, ahol a szivárgásnak nem jelentős a kockázata, és egyébként sem várhatóak jelentős környezeti és egészségügyi következmények.⁶⁰

Emellett ez a rendszer is az üvegházhatást okozó gázok Közösségen belüli kereskedelméről szóló irányelv hatálya alá tartozik, vagyis ha szén-dioxid bocsátanak ki, akkor azt kibocsátási egységgel kell fedezniük.

A jelenlegi rendszer 2015-ig van érvényben, 2015. március 31-éig kell átadnia a Bizottságnak az irányelv végrehajtása során szerzett tapasztalatait. Elsősorban azt értékelik, hogy bizonyított-e a szén-dioxid hosszú távú helyben tartásának olyan módja, ami nem vagy a lehető legkisebb mértékben gyakorol negatív hatást a környezetre és az emberi szervezetre. A Bizottság értékelése után pedig – ha szükséges – módosítják majd a rendszert.⁶¹

Véleményem szerint ennek a rendszernek nem célja a szén-dioxid kibocsátás tényleges csökkentése, sokkal inkább a már meglévő CO₂-t próbálja elhelyezni anélkül, hogy a légkörbe kerülne. Még ha sikerül is olyan biztonságos rendszert létrehozni, melyben elkerülhető a nem kívánt szivárgás, akkor sem oldottuk meg a problémát, hisz a szén-dioxid attól még nem fog eltűnni, egyszer kezelni kell. Megoldás lehet, hogy megvárjuk, míg a tudomány kifejleszt olyan eljárásokat melyekben a CO₂-t el tudja tüntetni a gáz kibocsátása nélkül. Ez esetben felvetődik a kérdés, hogy a tudomány jelen állása szerint képesek vagyunk-e olyan tároló rendszert kiépíteni, amely meg tud felelni ennek a kihívásnak.

Jelentős problémának látom, hogy ez az elképzelés nem a kibocsátás csökkentést fogja ösztönözni, hiszen a kibocsátók a föld alá helyezéssel megspórolják a kibocsátási jogukat, tehát azzal szabadon kereskedhetnek, így semmi sem ösztönzi majd őket arra, hogy a kibocsátásaikat csökkentsék, sőt a tárolási engedélyesek/üzemeltetők - mivel pénzt kapnak a tárolásért - sem fognak a kibocsátás csökkentés mellett érvelni.

⁶⁰2009/31/EK irányelv; (19)

⁶¹2009/31/EK irányelv; (48)

Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (továbbiakban irányelv)

Az irányelv célja az üvegházhatású gázok hatékony és gazdaságos csökkentése. Ennek érdekében létrehozták a Közösségen belüli üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek közösségen belüli kereskedelmi rendszerét,⁶² az EU-ETS -t.

Az irányelv értelmében 2005. január 1-jétől minden olyan létesítménynek, amely az irányelv I. mellékletében felsorolt és az adott tevékenységhez meghatározott kibocsátást eredményező tevékenységet végez (az energiaágazatban, a vasfémek termelése és feldolgozása, az ásványipar, valamint a papírpép-, papír- és kartongyártás területén végzett tevékenységek), a tagállamok által megjelölt illetékes hatóságok által erre a célra kiállított engedéllyel kell rendelkeznie.

Az irányelv az 5. cikke részletezi, mit kell tartalmaznia a kibocsátási engedély iránti kérelemnek.⁶³ A hatóság kiadja az engedélyt, ha megbizonyosodott arról, hogy az üzemeltető képes a kibocsátásai nyomon követésére és jelentésére. Az engedély egyazon üzemeltető által egy telephelyen üzemeltetett több létesítményre is vonatkozhat. Az engedély tartalmára vonatkozó követelményeket a 6. cikk sorolja fel.⁶⁴

A tagállamok által kijelölt illetékes hatóságok vizsgálják felül az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó engedélyeket, és végzik a szükséges módosításokat. Nem végezhető az EU területén CO₂ kibocsátás érvényes kibocsátási engedély nélkül.

A tagállamoknak Nemzeti Kiosztási Tervet (továbbiakban: NKT) kell készíteniük, amely a kiosztás alapja. Ezen NKT-eket jóváhagyásra a Bizottsághoz kell benyújtani a tárgyévvel megelőzően legalább 18 hónappal. A Bizottságnak 3 hónapja van arra, hogy a kiosztási terveket jóváhagyja vagy elutasítsa.⁶⁵ Ennek hiányában nem végezhető kiosztás. A Bizottság ilyen tárgyú döntései ellen az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni. Így tett pl. Lengyelország⁶⁶ is. A tagállamok ilyen tárgyú kereseteinek szép példája, amikor 2006-ban Lengyelország és Észtország bejelentették a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó NKT-eket a Bizottságnak, amely megállapította ezek összeegyeztethetetlenek az irányelvben foglalt

⁶²2003/87/EK irányelv; (5)

⁶³2003/87/EK irányelv; 5. cikk

⁶⁴2003/87/EK irányelv; 6. cikk; (2)

⁶⁵2003/87/EK irányelv; 9. cikk (3)

⁶⁶T-183/07. és T-263/07. számú ügy Lengyelország kontra Bizottság; Észtország kontra bizottság

követelményekkel, és csökkentette e két tagállam által javasolt értékét 26,7 %-kal, illetve 47,8 %-kal. Ezt követően egyfelől Lengyelország – többek között Magyarország támogatásával –, másfelől Észtország megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a Bizottság rá vonatkozó határozatával szemben az EUIB-hez. A Bíróság megállapította, a Bizottság azzal, hogy az NKT vizsgálata címén meghatározta a kiosztható kibocsátási egységek felső határát, túllépte a ráruházott hatásköreit. Ugyanis kizárólag a tagállam rendelkezik hatáskörrel egyrészt az NKT kidolgozására, amit a Bizottságnak bejelent, és amelyben javaslatot tesz az irányelv által az üvegházhatású gázok kibocsátása tekintetében meghatározott célok elérésére, másrészt pedig, valamennyi ötéves időszakra az általa kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségére és ezen egységeknek a gazdasági szereplők közötti elosztására. A Bizottság ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik az NKT felett, ez a hatáskör azonban erősen korlátozott. Így a Bizottság jogosult ugyan ellenőrizni, hogy a tagállam által bejelentett NKT megfelel-e az irányelvben foglalt követelményeknek, és jogosult e tervet indokolt határozattal elutasítani, ha az nem áll összhangban e követelményekkel és rendelkezésekkel. Ha a Bizottság elutasít egy NKT-t akkor sem térhet el az NKT-ben foglalt adatoktól. A Bizottság megsértette továbbá a gondos ügyintézés elvét, amikor nem vette figyelembe Észtország megspórolt kibocsátási egységeit. Következésképpen az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette a Bizottság Lengyelország és Észtország NKT-jére vonatkozó határozatait.⁶⁷

A jogvitában is szereplő jogintézmény, a *kibocsátási egység* egy meghatározott időszakban egy szén-dioxid tonna-egyenérték kibocsátására jogosít, amely csak ezen irányelv követelményeinek teljesítésére érvényes és az irányelv rendelkezéseinek megfelelően ruházható át.⁶⁸

A 2005-tel kezdődő időszakban a kibocsátási egységek 95%-át osztották ki térítésmentesen, 2008-cal kezdődő időszakban a 90%-át, 2013-tól pedig a kiosztott egységek száma csökkenni fog, mennyiségét a Bizottság számítja ki a 2008-2012 között elfogadott NKT-ék figyelembevételével.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az egységek átruházhatók legyenek a Közösségen belüli személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok között; valamint külön megegyezés alapján harmadik országbeli személyek között.⁶⁹

⁶⁷T-183/07. és T-263/07. számú ügy Lengyelország kontra Bizottság; Észtország kontra bizottság

⁶⁸2003/87/EK irányelv; 3. cikk a)

⁶⁹2003/87/EK irányelv; 12. cikk (1) b)

Az irányelv irányt mutat a tagállamoknak a kibocsátások nyomon követésének és jelentéstételének szabályzásához. Bevezeti a kibocsátási forgalmi jegyzéket, mely arra szolgál, hogy nyilvántartsa a kibocsátási egységgel rendelkezőket.⁷⁰

A Kiotói Jegyzőkönyv projektmechanizmusainak átültetése.

A 2004/101/EK irányelv erősítette meg az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek Unión belüli kereskedelmi rendszere és a Kiotói Jegyzőkönyv közötti kapcsolatot azáltal, hogy utóbbi „projektalapú” mechanizmusait (a JI és a CDM) összeegyeztethetővé teszi az EU-ETS rendszerrel. Ily módon az üzemeltetők a kibocsátási kereskedelmi rendszer keretében alkalmazhatják ezt a két mechanizmust kötelezettségeik teljesítésére.

Az irányelv tehát a JI-ből és a CDM-ből eredő egységeket a kibocsátási egységekkel megegyező értékűként ismeri el, a nukleáris létesítményekből és a földhasználatból, a földhasználat megváltoztatásából és az erdészeti tevékenységekből eredők kivételével. Az ERU és a CER kettős elszámolásának megelőzésére az irányelv továbbá szabályokat ír elő, amennyiben azok olyan tevékenység eredményei, amelyek maguk is a 2003/87/EK irányelv hatálya alá tartozó létesítményekből eredő kibocsátások csökkentéséhez vagy korlátozásához vezetnek.⁷¹ Fontos megjegyezni azonban, hogy a kötelezettség teljesítésére mind az ERU, mind a CER korlátozva használhatók fel, 10%-ig számíthatók be az elszámolási kötelezettségbe.

Ezen túlmenően a Bizottság elfogadta a 90/2010 rendeletet,⁷² melynek célja, elektronikus adatbázisként olyan egységesített kibocsátási egység-forgalmi jegyzék létrehozása, amely lehetővé teszi a kibocsátási egységek kiadásának, birtoklásának, megszerzésének és törlésének nyomon követését. Ezek a jegyzékek egyúttal biztosítják a polgárok hozzáférését ezekhez az információkhoz, az adatok bizalmas kezelését és a Kiotói Jegyzőkönyv rendelkezéseinek tiszteletben tartását.

Az EU kibocsátás-csökkentési terveinek következő állomása volt a légi közlekedés bevonása a kvótakereskedelmi rendszerbe.

⁷⁰2003/87/EK irányelv; 19. cikk

⁷¹2004/101/EK irányelv; (10)

⁷²A Bizottság 920/2010/EU Rendelete; (4)

Irányelv az EU-ETS légi közlekedésre való kiterjesztéséről

Az EU területén 2012 januárjával kvótaköteles tevékenységgé vált a légi közlekedés, mivel a statisztikák szerint a légi közlekedés üvegházhatású gáz kibocsátásának korlátozásával jelentősen javulhat az összkibocsátás az EU területén. (AZ EU határozott és független célja saját kibocsátásainak 2020-ra 20%-kal való csökkentése az 1990-es évhez képest.)⁷³

Tehát az EU területén nem szállhat fel/ le olyan kereskedelmi-polgári repülő, mely nem tudja fedezni a kibocsátásait kibocsátási egységekkel. 2012. január 1. és december 31. közötti időszakra a kiosztható kvóták 97%-át osztották ki a tagállamok a légi közlekedés résztvevőinek, a viszonyítási év ez esetben 2010. volt. A résztvevőknek nyomon követési és jelentési tervet kell kidolgozni és a tagállamok által kijelölt illetékes hatósághoz eljuttatni. Bevezetik az igazgatásért felelős tagállam fogalmát, amely elsősorban az üzembenntartási engedélyt kiadó tagállam; illetve minden egyéb esetben az a tagállam, ahol a referenciaévben az adott légi jármű-üzemeltető által végzett repülésekből származó, légi közlekedésnek tulajdonított becsült kibocsátások mértéke a legnagyobb.⁷⁴ Az igazgatásért felelős államot külön rendeletben határozta meg a Bizottság. [ld. a Bizottság 82/2010/EU Rendeletét (2010. január 28.)]

Érdekességgént jegyzem meg, hogy a magyar állam 30 darab légitársaság esetében az igazgatásért felelős állam.

Mint látjuk, irányelv szabályozza a légi közlekedés kibocsátás kereskedelmi rendszerbe való bevonását, ezért a tagállamoknak jogalkotási kötelezettsége volt a rendszer átültetésére. Így tett az Egyesült Királyság is, azonban a High Court of Justice England and Wales előtt több légitársaság megkérdőjelezte az irányelv átültetésére létrejött jogszabályokat. A bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban fordult az EU Bíróságához, hogy érvényes-e a CO₂ kibocsátási egységek közösségi kereskedelmi rendszerét a légi közlekedésre kiterjesztő irányelv.⁷⁵ Az irányelvet vitató légitársaságok azt állították, hogy az EU ezen irányelv elfogadásával sérti egyrészt a Chicagói Egyezményt, a Kiotói Jegyzőkönyvet és az úgynevezett „Nyitott Égbolt” Megállapodást, többek között azért, mert egyfajta adót vet ki az üzemanyag-fogyasztásra. Másrészt pedig sérti a nemzetközi szokásjog egyes elveit, mivel a

⁷³2008/101/EK irányelv; (4)

⁷⁴2008/101/EK irányelv; 15.

⁷⁵C-366/10.sz. ügyben hozott ítélet, The Air Transport Association of America és társai kontra Secretary of State for Energy and Climate Change

kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét az Unió területi joghatóságán kívül is alkalmazni rendeli.

A Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az irányelv érvényességének vizsgálata céljából a Nyitott Égbolt Megállapodásnak csak bizonyos rendelkezéseire, valamint a nemzetközi szokásjog három elvére (vagyis az államok légterük feletti szuverenitására, a nyílt tenger feletti szuverenitási igények megalapozatlanságára, valamint a nyílt tenger feletti repülés szabadságára) lehet hivatkozni. A Chicagói Egyezményre való hivatkozás pedig hibás, mivel az Unió nem szerepel a részesei között. A Bíróság megállapította, hogy az ilyen légi járművek üzemeltetői csak akkor vannak alávetve a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének, ha úgy döntenek, hogy az Unióban fekvő repülőterekre érkezéssel vagy onnan indulással üzemeltetnek kereskedelmi légitársaságot. Ebben az összefüggésben a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének a légi járművek üzemeltetőire történő alkalmazása nem sérti meg sem a területiség elvét, sem pedig a harmadik államok szuverenitásának elvét, mivel e rendszer csak akkor alkalmazandó az említett üzemeltetőkre, ha a légi járműveik fizikailag az Unió egyik tagállamának területén tartózkodnak, ennél fogva pedig az Unió teljes körű joghatósága alá tartoznak.

Azon körülménnyel kapcsolatban, hogy a légi jármű üzemeltetője köteles a járat egészére tekintettel számított kibocsátási egységeket átadni, a Bíróság emlékeztet, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem biztosítása. Így a jogalkotó főszabály szerint dönthet úgy, hogy a területén valamely kereskedelmi tevékenység – a jelen esetben a légi közlekedés – gyakorlását csak azzal a feltétellel engedélyezi, hogy a gazdasági szereplők tiszteletben tartják az Unió által meghatározott kritériumokat.

A Bíróság végül arról az állításról fejtette ki álláspontját, miszerint a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere a Nyitott Égbolt Megállapodás megsértésével az üzemanyagra kivetett díjnak vagy egyéb tehernek minősül. A Bíróság megítélése szerint az irányelv nem sérti meg az üzemanyag adók, díjak és egyéb terhek alóli mentesítésre irányuló kötelezettséget. Az irányelv összhangban van a Nyitott Égbolt Megállapodással.

V. Magyarország

A jegyzőkönyv ratifikálása az uniós csatlakozásunk egyik feltétele volt.

Hazánk a világ szén-dioxid kibocsátásának csupán fél százalékát adja. Ugyanakkor Magyarországon egységnyi nemzeti termék előállításához egyharmadával több energiát

használnuk fel, mint az OECD országok.⁷⁶ A mi vállalásunk az, hogy 6%-kal csökkentjük GWP-t, a 2008-2012 közti időszakra. Mivel átalakuló gazdaságú ország voltunk, bázis időszakul a 1985-1987-es évek szolgáltak.

A jogharmonizációs kötelezettségünk értelmében pedig át kellett ültetnünk a fentebb már ismeretett 2003/87/EK irányelvet. Ennek való megfelelést szolgálja az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény, (a továbbiakban Üht.) valamint az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 213/2006. (X.27.) Korm. rendelet. (továbbiakban: ÜHG Korm. rend.)

Az Üht. meghatározza, mely tevékenységekre terjed ki a törvény hatálya. Ezek az üvegházhatású gázok kibocsátásával járó engedélyhez kötött tevékenységek. A felsorolás alapjául az irányelv szolgált,⁷⁷ ezek tehát az energiatermeléssel kapcsolatos tevékenységek, a fémek termelése és feldolgozása, az ásványanyag-ipar, a kerámiatermékek égetéssel történő gyártása, a faanyagból származó pép (cellulóz) vagy egyéb szálal anyagok, illetve a papír és karton 20 tonna/ nap termelési kapacitáson felüli gyártása. Kivételt képeznek a kizárólag kutatásra, fejlesztésre és új termékek és eljárások kipróbálására irányuló tevékenységek. Legfőbb energiatermelőnk a paksi atomerőmű értelemszerűen nem tartozik az 1) pont hatálya alá, mivel üvegházhatású gázt sem bocsát ki.

A törvény hatályából következik az is, mely tevékenységek végzőinek van szüksége kibocsátási egységekre. Azt, hogy hogyan és mennyi jut az egyes üzemeltetőkre, a Nemzeti Kiosztási Terv és az ennek alapján létre jött Nemzeti Kiosztási Lista tartalmazza.

Nemzeti Kiosztási Terv, Nemzeti kiosztási Lista, Nemzeti Forgalmi Jegyzék

Az egyes kereskedési időszakok alatt kiosztható kibocsátási egységek mennyiségének és a kiosztás módszerének meghatározása céljából a Kormány minden egyes kereskedési időszakra megállapítja a Nemzeti Kiosztási Tervet (továbbiakban: NKT). Ennek alapját az üzemeltetők kérelmei képezik, és az, hogy mennyi kibocsátási egységet birtokol az állam. Összhangban kell állnia a nemzeti éghajlatváltozási programmal, a nemzeti energiapolitikával, továbbá a kormánynak be kell mutatnia az NKT-t a Bizottságnak jóváhagyásra.

⁷⁶Pálvölgyi T.: Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás, Bp. L'Harmattan Kiadó 2000, 85.

⁷⁷Üht. 2.§; 1. számú melléklet

A NKT főbb alapelvei:

- 1) Összhangban kell állnia a vonatkozó közösségi jogi aktusokkal és szakpolitikai eszközökkel. Az új jogszabályi követelmények miatti elkerülhetetlen kibocsátás növekedést is figyelembe kell venni.
- 2) Az EK-et létrehozó szerződés, különösen annak 87. és 88. cikke értelmében a NKT nem részesíthet indokolatlan előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy tevékenységeket.
- 3) Tartalmaznia kell, hogy az új belépők miként kapcsolódhatnak be a kibocsátási egység kereskedelmi rendszerbe.
- 4) Előnyben részesíthet az Üht. hatályba lépése előtt megvalósított önkéntes kibocsátás-csökkentő beruházásokat,
- 5) Tájékoztatást kell adnia a nyilvánosság bevonásáról.⁷⁸

Az Üht. mellékletében megjelölt alapelvekkel összhangban a kibocsátási egységek kiosztásának tervezett elveit az energiapolitikáért felelős miniszter (jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Miniszter, a továbbiakban: NFM) - a gazdasági és közlekedési ügyekért felelős miniszterrel egyetértésben - a kereskedési időszak kezdetét megelőző második év január 1-jéig véleményezés céljából közleményben közzéteszi a minisztérium hivatalos lapjában és honlapján. A közzétett kiosztási elvekre a közzétételt követő január 31-ig írásban vagy elektronikus úton bárki tehet észrevételt. A miniszter(ek) mérlegeli(k) a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint elutasított észrevételek esetén – kivéve a nyilvánvalóan alaptalan észrevételeket - az elutasítás indokairól összefoglalót készít(enek), amit a minisztérium honlapján közzétesz(nek). A minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli. A kibocsátási egységek kiosztásának elveit, kiválasztásuk indokaival együtt a miniszter(ek) a kereskedési időszak kezdetét megelőző második év február 28-ig közleményben teszi közzé a minisztérium hivatalos lapjában, valamint honlapján.⁷⁹

A kereskedési időszak alatt tervezett új beruházások felmérése érdekében a kereskedési időszak kezdetét megelőző harmadik év október 1-jétől a NKT tervezetének közzétételéig a miniszter valamennyi érintett ágazat bevonásával konzultációt tart.⁸⁰ A konzultációk eredményeit mérlegelik az NKT véglegesítésekor Ezt követően megküldik a javasolt NKT-t a Bizottságnak, és ha a Bizottság elfogadta, a kormány rendelettel hirdeti ki a jóváhagyástól számított 30 napon belül.⁸¹

⁷⁸Üht., 2. számú melléklet

⁷⁹ÜHG. Korm. rend., 4. §, 5.§, (1)

⁸⁰ÜHG. Korm. rend. 4. § (4)

⁸¹ÜHG. Korm. rend. 6.§ (5)

A NKT az alapelvekkel összhangban tartalmazza:

- a) a kereskedési időszak alatt létrehozott kibocsátási egységek teljes mennyiségét;
- b) az egyes ágazatok részére kiosztható kibocsátási egységek teljes mennyiségét;
- c) a térítés nélkül kiosztható kibocsátási egységek teljes mennyiségét;
- d) a térítés nélkül kiosztásra nem kerülő kibocsátási egységek mennyiségét;
- e) a NKT hatálya alá tartozó létesítmények előzetes listáját;
- f) a tartalékként elkülönített kibocsátási egységek mennyiségét, különös tekintettel az új belépők részre elkülönített kibocsátási egységekre;
- g) a kiosztás alkalmazandó módszereire.⁸²

A kormány az üzemeltetőkkel folytatott egyeztetés után a NKT alapján az egyes létesítmények üzemeltetői számára kiosztott kibocsátási egységek mennyiségének meghatározása céljából – kereskedési időszakonként - Nemzeti Kiosztási Listát állapít meg.⁸³ Bizottsági jóváhagyás után az NKT –t, illetőleg a Kiosztási Listát a kormány rendeletben hirdeti ki.⁸⁴ Ezek alapján tudható, hogy szám szerint pontosan hány kibocsátási egység van.

A kibocsátási egység a Nemzeti Forgalmi Jegyzékbe⁸⁵ (továbbiakban: NFJ) való bejegyzéssel jön létre a Magyar Állam vagyonába tartozó vagyoni értékű jogként, és akkor szűnik meg, ha törlik a jegyzékből. Az uniós szintű kereskedelem ekvivalenciáját az adja, hogy az EU bármely tagállamában a tagállami NFJ-be bejegyeztetett kibocsátási egységet az EU területén érvényes kibocsátási egységnek kell elismerni.

Ha bejegyezték a kibocsátási egységet a NFJ-be, akkor az az állam tulajdonát képezi, ahonnan kiosztással kerül az egyes üzemeltetők tulajdonába. Első lépésként a kormány a Kiosztási Listán szereplő vállalatoknak juttatja a listában szereplő mennyiséget, ez ingyenes átruházás.⁸⁶ Második körben lehetősége van az államnak arra, hogy a ki nem osztott kibocsátási egységeket az üzemeltetők között árverésen értékesítse. Ha az üzemeltető kibocsátási egységet szerzett, az a továbbiakban már az ő tulajdonát fogja képezni.

Érdekességgént jegyezem meg, hogy jelenleg a legtöbb kibocsátási egységet Mátrai Erőmű Zrt. birtokolja 9 498 377 egységgel, míg a legkevesebbet a Perkons Tarján Energiaszolgáltató Kft. 1920 egységgel.

⁸²Üht., 6.§, (2)

⁸³Üht., 6.§, (3)

⁸⁴Üht., 6.§ (6)

⁸⁵2007. évi LX. tv., 2.§, 19.pont

⁸⁶Üht., 8.§

A tartalékok kiosztásánál egy hazai eset kapcsán azt figyelhetjük meg, hogy az új belépőkre megkísérlik megszorítóan értelmezni a rendelkezéseket, ahogy történt ez a Kfv. VI.37.391/2010/7 számú ügyben. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárás során hatályon kívül helyezte a vidékfejlesztési miniszternek egy a tartalék kiosztással kapcsolatos határozatát.

Egy kerámiacsempe gyártásával foglalkozó cég 2008. decemberi kérelmében új belépőként tartalék kibocsátási egység megállapítását kérte többletkibocsátására tekintettel. A miniszter decembertől a tényleges üzembe helyezés időpontjától jutató többlet kibocsátási egységet a cég számára az új belépők alapból. A cég sérelmezte, hogy nem vették figyelembe a berendezés próbaüzemét, holott a termelés az alatt is folyt, így többlet CO₂ kibocsátás is volt. A többlet tehát nem december 1-vel kezdődően keletkezett, hanem már a próbaüzem megkezdésétől. A minisztérium így megszorítóan értelmezte az új belépőkre vonatkozó rendelkezéseket, mivel a plusz kvótára való jogosultságot a létesítmény üzembe helyezése nyitja meg, - ami a kérelem benyújtásának előfeltétele-, de az nem azonos a jogosultság kezdő idejével; ugyanakkor a részesedést a teljes termeléssel arányosan kell megállapítani. A miniszter azzal érvelt, hogy az Üht., valamint az irányelv célja az ÜHG csökkentése, és erre alappal hivatkozott, amikor az új belépőkre vonatkozó szabályokat megszorítva értelmezte. Az első fokú bíróság elfogadta ezt az érvelést.

A felperes kérvényezte azt is, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében forduljanak az EUiB-hez, mivel az irányelvvel is ellentétesnek vélte az ilyen irányú értelmezést. Ezt az elsőfokú bíróság elutasította, mondván, hogy az irányelv átültetésére nyitva álló idő még nem telt el.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróság tévesen állapította meg azt, hogy az irányelv átültetésére vonatkozó határidő még nem telt el, ezért az irányelv alkalmazása „nem kérhető számon”, ugyanakkor az irányelvre utalással mégis az ÜHG-ok kibocsátásának csökkentésére, az alperes korlátozási jogkörére hivatkozással találta - többek között - alaposnak az alperes határozatát.

Az új belépőkre vonatkozó szabályokat az elsőfokú bíróság és az alperes is tévesen értelmezte, amikor arra a megállapításra jutott, hogy az új belépő kizárólag a próbaüzemet követő végleges üzembe helyezéstől igényelhet kibocsátási egységet, a próbaüzem idejére viszont nem. A Legfelsőbb Bíróság megítélése szerint az irányelv - a harmonizált szabályozásra is figyelemmel - olyan közösségi jogi szabály, amelynek rendelkezései nem hagyhatók figyelmen kívül. Az irányelv preambuluma 7. pontja értelmében a kibocsátási

egységek tagállamok általi kiosztásával kapcsolatos közösségi rendelkezések a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása érdekében szükségesek. Új belépőnek tekinti az irányelv új kibocsátóként azt a létesítményt, amely jellegének vagy működésének változása, illetve bővítése folytán a NKT Bizottságának való megküldését követően szerzett engedélyt az ÜHG kibocsátására, illetve akinek módosították az engedélyét. Az irányelv 3. cikk h) pontjával, azonos tartalommal szabályozza az Üht. a 3.§ g) pontjában az új belépő fogalmát. Az irányelv és az Üht. is tehát új belépőnek tekinti a létesítményt a kibocsátási engedély megszerzésével, arra is figyelemmel, hogy a kibocsátási engedély birtokában a létesítmény megkezdheti a próbaüzemét, és ÜHG kibocsátóvá válik. Az új belépőt így a próbaüzemtől kezdve megilleti a kibocsátási egységekből való részesedés.

A harmadik kereskedési időszakra vonatkozó teljes uniós joganyag átültetése folyamatban van. Az Unió célja, hogy a korábbi két kereskedési időszaktól eltérően a kibocsátási egységek kiosztása egységes szabályok alapján, az Európai Bizottság kezelésében lévő egységsszámláról történjen.

A törvényjavaslat részét képezi a nem ipari szektorok (közlekedés, építőipar, mezőgazdaság, hulladékgazdálkodás) kibocsátását szabályzó Erőfeszítés-Megosztási Rendszerrel (Effort Sharing Decision, ESD) összefüggő tagállami kötelezettségvállalás is. Magyarország célja az, hogy úgy mérsékelje a vonatkozó ágazatok által kibocsátott üvegházhatású gázok mennyiségét, hogy az 2020-ig csak legfeljebb 10 százalékkal emelkedjen a 2005-ben kibocsátott összes mennyiséghez képest.⁸⁷

Az eljárási rend további taglalásához előkérdésként át kell tekintenünk, hogy a Ket.⁸⁸ hatálya a környezetvédelmi ügyekre, illetőleg a Nemzeti Forgalmi Jegyzék vezetésére miként értelmezendő.

A Ket. hatálya környezetvédelmi ügyekben

A Ket. 12.§- a szabályozza a közigazgatási hatósági ügy fogalmát.⁸⁹

A Ket. 13.§ és 14.§- a alapján a környezetvédelem és a kvótakereskedés nem tartozik sem a Ket. hatálya alól kivett eljárások közé, sem pedig azon eljárások közé, ahol a Ket. bármely szabályától törvény, (kivételesen kormányrendelet) eltérhet, tehát a Ket. hatálya általános szabályként kiterjed ezekre az ügyekre.

Amikortól a NFJ-be a kibocsátási egységeket bejegyzik, hatósági ügyről beszélhetünk, mivel közigazgatási szerv, az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi

⁸⁷<http://eu.kormany.hu/a-jovo-evtol-uj-szabalyok-menten-mukodik-az-unios-emisszio-kereskedelem>

⁸⁸2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, továbbiakban: Ket.

⁸⁹Ket. 12.§

Főfelügyelet (továbbiakban: OKTVF), mint központi államigazgatási szerv, közhiteles nyilvántartást vezet a kibocsátási egységekről.

A Ket. 82.§ (2) bekezdése alapján a nyilvántartásba való bejegyzést határozatnak kell tekinteni.⁹⁰ A határozatok ellen pedig a Ket. 98.§- a alapján önálló jogorvoslatnak van helye. Ezekben az ügyekben a jogorvoslat a bírói felülvizsgálat, mivel az első fokú határozatot központ hivatal hozta, és sem törvény sem kormányrendelet nem engedi meg a fellebbezést (ld. Ket. 100.§ (1) bekezdés e) pontja). A kibocsátási egységhez jutás folyamata tehát bonyolult. Amint láttuk, a kormányrendeletben megállapított NKT, illetve Kiosztási Lista normatív aktusban, jogszabályban jelenik meg,⁹¹ ennek kibocsátása nem is állhat a Ket. hatálya alatt, megtámadása csak az Alkotmánybíróság előtt lenne lehetséges.

A kibocsátási egység az OKTVF által az NFJ-be bejegyzéssel jön létre, ez egyedi konstitutív aktus. Amikor pedig jóváírja az OKTVF az ügyfél számláján a kibocsátási egységet, vagyis a jogszabály által megállapított átruházást teljesíti, az deklaratív aktus, ugyanis a jogszabály alapján szerzett jogról beszélhetünk. A korábban idézett jogesetnél – a tartalékkeret pótlólagos kiosztása az új belépőknek -, pedig miniszteri hatáskörbe utalt hatósági döntésről, és ezen alapuló jogszerzésről van szó. Ez a miniszteri döntés, mint ahogy láttuk, hatósági határozatként bíróság előtt támadható meg (Ket. 100.§ (1) bekezdés d) pontja). Problémát jelent viszont, hogy nincs szabályozva, mikor kell az OKTVF- nek bejegyeznie a kibocsátási egységet a NFJ-be, és arra sem, hogy mit tehet a jogosult, ha a rendeletben megállapított kibocsátási egységét nem vagy nem megfelelően jegyezték be, mivel csak akkor válnak „ügyféllé”, amikor az OKTVF bejegyzi részükre a kibocsátási egységet a NFJ-be.

Kibocsátási egységet bárki birtokolhat, a Kiosztási Listában mégis csak üzemeltetők szerepelnek. Ennek oka, hogy a kibocsátási egység felhasználása engedélyhez kötött.

⁹⁰Ket. 82.§ (2)

⁹¹Fazekas M.- Ficzere L.: Magyar Közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó, Bp., 2005, 293.

A környezetvédelmi engedélyek rendszere és a kibocsátási engedély

A környezetvédelmi közigazgatási jogban megkülönböztetünk közvetlen vagy közvetett hatást kiváltó közigazgatási eszközöket.

A közvetlen eszközök között találunk:

* megelőzési célúakat, ezek: - az engedélyezés és annak altípusai (pl.: bejelentés);

- környezetvédelmi hatásvizsgálat, mint sajátos környezetvédelmi eszköz;

- egységes környezethasználati engedély, mint sajátos környezetvédelmi eszköz;

- környezeti felülvizsgálat környezetvédelmi működési engedély formájában;

- a környezeti nyilatkozat vagy állapotvizsgálat, felszámolási eljárás vagy csőd esetén;

- termék- és technológiaminősítés vagy hasonló tartalmú eszközök;

- határértékek megállapítása;

* pozitív vagy negatív irányú kötelezést tartalmazó eszközök;

* együttműködési típusú eszközök;

* érvényesítésre pedig az ellenőrzés.⁹²

A közvetett eszközök pedig:

* szankció, felelősségi eszközök;

* gazdasági szabályozó, piacbefolyásoló eszközök;

* önszabályozás feltételeinek kialakítása;

* együttműködési típusú eszközök

* ezek érvényesítésére pedig ismét az ellenőrzés.⁹³

Az engedélyeket három nagy csoportba oszthatjuk. Vannak:

I.) a környezet egészének érdekeit integrált szemlélettel felölelő vagy legalábbis arra törekvő engedélyek, ezek:

1.) a környezetvédelmi engedély,

⁹²Közigazgatási jog, Különös Rész, szerk.: Fazekas M., Osiris Kiadó, Bp., 2011, 130-131.

⁹³Szerk. Fazekas M.: uo. 130-131.

2.) az egységes környezethasználati engedély, a környezeti működési engedély

3.) az egybefoglalt környezethasználati engedély.

II.) Megkülönböztetünk továbbá a környezet egyes elemeihez, illetve az azokat érintő tevékenységekhez kapcsolódó engedélyeket, ilyenek például a vizekkel kapcsolatos engedélyek.

III.) Végezetül pedig vannak a környezet érdekéhez csak közvetve kapcsolódó engedélyek, mint például az építési engedélyek.⁹⁴

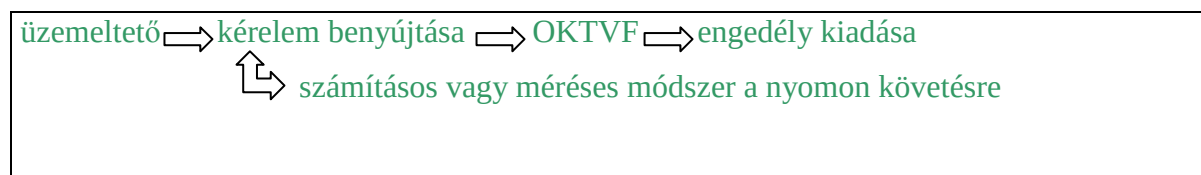
E felosztást alapul véve a kibocsátási engedély a második nagy típusba tartozik, vagyis a környezet egyik eleméhez, jelesül a levegőhöz kapcsolódik. Kibocsátási egységet felhasználni csak érvényes kibocsátási engedély birtokában lehet. A kibocsátási egység tehát az Üht. szerinti kötelezettségek teljesítésére felhasználható, egy tonna szén-dioxid-egyenérték meghatározott időn belül történő kibocsátását lehetővé tevő forgalomképes vagyoni értékű jog.

Az engedély annak előzetes hatósági ellenőrzésére szolgál, hogy az üzemeltető képes-e a kibocsátásait megfelelően nyomon követni. Nem állapít meg kibocsátási határértékeket, csupán arra kötelezi az engedélyest, hogy éves kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjon vissza. Míg az integrált szemléletű engedély arra jogosít, hogy az üzemeltető (környezethasználó), mint a környezethasználat feltételeit megállapító engedély jogosultja, használja, birtokba vegye a környezeti elemek valamelyikét vagy mindegyikét. Mint látjuk, ez szélesebb kör, mint a kibocsátási engedély köre. Azon üzemeltetőknek, akik környezethasználati engedéllyel bírnak, meg kell szerezniük a kibocsátási engedélyt is, amennyiben tevékenységük ÜHG kibocsátásával is jár. Ebből következik, hogy akad/hat/ olyan üzemeltető, aki rendelkezik környezethasználati engedéllyel, de nincs szüksége kibocsátási engedélyre. Ezen körbe tipikusan a hulladékgazdálkodással foglalkozó üzemeltetők tartoznak. Nekik másik, szintén a környezet egyes eleméhez kapcsolódó engedélyre van szükségük.

Az, hogy az engedélyes rendelkezik integrált szemléletű engedéllyel, még nem jelenti, hogy a kibocsátásra is kap jogosultságot. Mindkét engedély kiadásakor külön vizsgálja a hatóság, hogy a kiadás különböző feltételei fenn állnak-e.

⁹⁴Közigazgatási jog, Különös Rész, szerk.: Fazekas M., Osiris Kiadó, Bp., 2011, 131.

A kibocsátási engedély kiadásának menete



95

Az üzemeltető kérelmet nyújt be a hatósághoz, ha az általa folytatott tevékenységhez kibocsátási engedélyre van szüksége. A kérelemnek tartalmaznia kell az üzemeltető adatait, az üzem adatait, tevékenységének IPCC besorolását, a létesítmény adatait, a létesítményben végzett tevékenységet, és a kibocsátás nyomon követésének mikéntjét. Üzemeltető kibocsátását vagy számításos vagy mérési módszerrel mérheti. A kérelemben igazolnia kell továbbá, hogy a kibocsátásainak nyomon követéséhez megfelelő feltételekkel bír. A kérelmét az OKTVF-hez kell benyújtania. Ha a kérelemben foglaltak megfelelnek a valóságnak, akkor az OKTVF kiadja a kibocsátási engedélyt.⁹⁶

Az engedély jogosító aktus, de egyben kötelezést is tartalmaz: az üzemeltetőnek az év végén a kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet vissza kell adnia. A fel nem használt kibocsátási egységgel az üzemeltető rendelkezik, azzal szabadon kereskedhet. Ha viszont nincs annyi kibocsátási egysége, amennyivel el kellene számolni az engedélyéhez, akkor vásárolnia kell. Megállapíthatjuk, hogy kereseti oldal ebben a felállásban mindig lesz.

Az engedély kiadást, valamint a csak virtuálisan létező áru felügyeletét hazánkban az OKTVF végzi. Mielőtt rátérek ezen intézmény taglalására, szeretném bemutatni a hazai környezetvédelmi intézmény rendszert.

A környezetvédelmi intézményrendszer és az OKTVF

A környezetvédelmi feladatok szervezetiileg tagoltan jelennek meg a magyar rendszerben. Az *Országgyűlés* feladata elsősorban a jogalkotáshoz kapcsolódik, fontos szerepe van a Nemzeti Környezetvédelmi Programnak, melynek jóváhagyása országgyűlési határozatként az Országgyűlés hatásköre.⁹⁷ A Kormány előkészíti, az ilyen tárgyú törvényeket

⁹⁵Saját szerkesztés

⁹⁶<http://zoldhatosag.gov.hu/>

⁹⁷Közigazgatási jog, Különös Rész, szerk.: Fazekas M., Osiris Kiadó, Bp., 2011, 124.

valamint összehangolja a közigazgatás környezetvédelmi feladatait.⁹⁸ A környezetvédelemért *felelős miniszter*, jelenleg a vidékfejlesztési miniszter, akinek felügyeleti és irányítási jogkörei vannak.⁹⁹ Ugyanakkor az energiapolitika és a klímavédelem a nemzeti fejlesztési miniszterhez tartozik,¹⁰⁰ így tárgykörünkben elsősorban ő hatáskörrel bíró miniszter.

A környezetvédelmi közigazgatási szervek közül kiemelendő az *Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség*, mint központi hivatal, valamint a 10 felügyelőség, mely az ügyek nagy részében az első fokon eljáró hatóságok. Széleskörű közérdekvédelmi joga miatt mindenképpen itt említendő még az *ügyészség*, amelynek szerepét a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 109.§-ban, és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény IV. fejezete részletezi.

Az önkormányzatok esetében a környezetvédelmi törvény tartalmazza a feladat-és hatáskörök általános rendjét, amely esetünkre kevésbé vonatkoztatható, bár az önkormányzat települési környezetvédelmi programjában a helyi klímavédelmet is szerepeltetheti.¹⁰¹

Országos Környezetvédelmi- Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség szerepe

Az OKTVF, mint a környezetvédelemért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal látja el a kibocsátási egységek rendszerének felügyeletét, amire külön osztálya van, az Emisszió-kereskedelmi Osztály. Joghatóságára a Ket. 18.§ az irányadó, hatásköre ebben az ügyfajtában kizárólagos, illetékessége az ország egész területére kiterjed. Az osztály feladatkörei éppen ezért igen kiterjedtek. Ügycsoportjaik:¹⁰²

1) Ellátja a NFJ működtetését és karbantartását a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel összhangban: Ezzel kapcsolatban például

- a) nyilvánosan közzé teszi a NFJ Használati Feltételeket;
- b) megnyitja a forgalmi számlákat;
- c) jóváírja a kiosztott kibocsátási egységeket a számlán;
- d) vezeti a bejelentett adatváltozásokat;
- e) töröl és jóváír kereskedési időszakok végén.

2) Kibocsátási egységek keletkeztetése, elismerése, visszaadása, érvényesítése

⁹⁸Közigazgatási jog, Különös Rész, szerk.: Fazekas M., Osiris Kiadó, Bp., 2011, 125.

⁹⁹www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium

¹⁰⁰www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium

¹⁰¹1995. évi LIII. tv. 46.§

¹⁰²<http://zoldhatosag.gov.hu/>

3) Emisszió-kereskedelmi rendszer felügyelete

4) Díjak szedése és nyilvántartása

Fontosabb díjak: számlavezetési díj, mely az OKTVF-et illeti, és üzemeltetők esetében a kibocsátási egységüket figyelembe véve 20.000 Ft.-tól 610.000 Ft.-ig terjed. Magánszemélyek számlájának vezetése 35.000 Ft, ami a NFJ-hez kapcsolódó díj. Ezen kívül fontos még az igazgatási szolgáltatási díj, amit például az üzemeltető által ÜHG kibocsátásával járó tevékenység engedélyezésért kell fizetni. Ez 32.000 ezer Ft/szennyező forrás. Fontosnak tartom még a bírságokat is, melyet szintén az OKTVF szed be, ugyanakkor a díjak részletes tárgyalása meghaladná a dolgozat kereteit.

5) Adatbázisok működtetése

- a) Nemzeti emisszió-kereskedelmi hatósági adatbázist működtetése;
- b) Elektronikus adatbázist működtet, amely lehetővé teszi az adatszolgáltatások elektronikus fogadását, az adatok elektronikus és gyors feldolgozását, az adatok biztonságos tárolását, segíti a hatóság felügyeleti munkáját, valamint lehetővé teszi különböző statisztikák és jelentések készítését és a meglévő környezetvédelmi adatbázisokhoz való kapcsolódást.

A hitelesítőkről

Azt, hogy az üzemeltetők a kérelmükben a valóságot állították, valamint, hogy kibocsátásaikkal kapcsolatos méréseik a valóságnak megfelelnek-e, a hitelesítők ellenőrzik.

¹⁰³ Hitelesítő 2013. január 1-től a Nemzeti Akkreditáló Testület (továbbiakban: NAT) által akkreditált szervezet vagy természetes személy lehet.¹⁰⁴ A NAT vezet róluk nyilvántartást, melyben a törvény által előírt adatok találhatóak.¹⁰⁵ Ez az új szabályozás a Bizottság 600/2012/EU rendelet végrehajtásához jött létre.

A hitelesítést végezheti egyedi hitelesítő, mint egyéni vállalkozó vagy gazdasági társaság, ezek a hitelesítő szervezetek.(továbbiakban: hitelesítők). A hitelesítést végzőkre külön jogszabály vonatkozik, a 183/2005. (IX. 13.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről. (A jogszabály 2013. április 30-ig van hatályban.) E rendelet hatálya az Üht. 5.§ (3) bekezdése

¹⁰³ÜHG Korm. rend. 2.§

¹⁰⁴2012. évi CXLIX. tv. 1.§ k) pont

¹⁰⁵2012.évi CXLIX. tv. 3.§

szerinti, valamint az Üht. 18.§- a szerinti jelentéstételhez szükséges adatszolgáltatással kapcsolatban hitelesítői tevékenységet végző személyekre terjed ki. A tevékenységük körében okozott kárért a polgári törvénykönyv rendelkezései szerint felelnek, illetve kötelesek a hitelesítési tevékenységükkel okozott károk fedezetére a hitelesítői tevékenység teljes tartalmára biztosítékot fenntartani.¹⁰⁶ Ez a biztosíték a fenti célra létrehozott bankgarancia, különleges rendeltetésű bankletét vagy e célra kötött felelősségbiztosítás lehet.¹⁰⁷ Szakmai feltételeket a jogszabály első melléklete állapítja meg. Általánosan elmondható, hogy felsőfokú végzettséget ír elő, valamint a légi közlekedési hitelesítő esetén pilóta képesítés is megfelelő.¹⁰⁸

A hitelesítők helyszíni vizsgálatokat folytatnak az üzemeltetőknél, melynek keretében megtekintik az iratokat, méréseket végeznek. Jelentésükkel azt igazolják, hogy az üzemeltető az engedély iránti kérelmében meghatározott mérési módszerrel nyomon követi kibocsátásait, nem állított valótlaniságot, és nem is csal a nyomon követéskor. A hitelesítő egyfajta szűrő a rendszerben, éppen ezért szerepük nehezen azonosítható. A hitelesítők tevékenységüket a megbízó céggel kötött szerződés alapján végzik. Munkájuk kapcsán fontos a jó hírnevük és természetesen teljes anyagi felelősséggel tartoznak.

Eljárásuk:

A tárgyévet követő január 15-éig¹⁰⁹ kell megbíznia a vállalatnak egy hitelesítőt. Ez után ők vizsgálatot folytatnak, bármilyen adatba betekinthetnek, méréseket végeznek. E tevékenységük körében az üzleti titkok védelme miatt titoktartási kötelezettség terheli őket.

A hitelesítési tevékenység fő lépéseit jogszabály tartalmazza.¹¹⁰ A jelentett kibocsátások és tonnakilométer-adatok akkor hitelesíthetők, ha:

- *a jelentett adatok nem tartalmazznak ellentmondásokat;
- * a létesítményre vonatkozó nyilvántartások ellentmondásmentesek és teljesek.

A hitelesítő a hitelesítési tevékenység végzése alatt vizsgálja, hogy a tárgyév során voltak-e eltérések, illetve hogy a kibocsátási jelentésben van-e tévedés, valamint hogy ezek lényegesnek minősülnek-e. A hitelesítőnek figyelembe kell vennie az üzemeltető és a légi jármű üzemben tartó által a nyomon követés pontosságának növelése érdekében alkalmazott

¹⁰⁶183/2005. Korm. rend. 3.§ (4)

¹⁰⁷183/2005. Korm. rend. 13.§

¹⁰⁸183/2005. Korm. rend. 1. számú melléklet

¹⁰⁹<http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu/kibocsatas-engedelyezese-nyomonkovetese.php>

¹¹⁰8/2011. (III.17.) NFM rend. 3.§

kockázatkezelési és - elemzési módszereket, az alkalmazott környezetirányítási rendszert, valamint azt, hogy a létesítmény vagy a légi jármű üzemben tartó szerepel-e az Európai Közösség környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerének (EMAS) nyilvántartásában.

A hitelesítőt hitelesítési tevékenysége során szakmai álláspontjának kialakításában megbízója vagy munkáltatója nem utasíthatja.¹¹¹

A hitelesítő a hitelesítési terv végrehajtását követően a kibocsátási jelentést és a tonnakilométer-adatokról szóló jelentést hitelesítői záradékkal látja el, amelyben nyilatkozik arról:

* az általa vizsgált nyomon követési és adatkezelési rendszer megfelel-e a jóváhagyott nyomon követési tervnek és a vonatkozó jogszabályoknak, továbbá a kibocsátási engedélynek, és e rendszerek alkalmazása vezetett-e tévedésre vagy eltérésre;

* az általa vizsgált kibocsátási jelentésben és tonnakilométer-jelentésben szereplő, a tárgyévi teljes kibocsátásra vonatkozó adatokban és tonnakilométer-adatokban van-e lényeges tévedés;

* mennyi a létesítmény tárgyévi teljes kibocsátása, és az a valóságnak megfelel-e.¹¹²

Ennek fényében a *hitelesítői záradék* lehet:

- pozitív hitelesítői záradék,
- megjegyzésekkel ellátott pozitív hitelesítői záradék avagy
- negatív hitelesítői záradék.

A hitelesítő akkor készít *pozitív hitelesítői záradékot*, ha arra a következtetésre jut, hogy az üzemeltető vagy légi jármű üzemben tartó a kibocsátások és tonnakilométer-adatok nyomon követését és az adatok kezelését a jóváhagyott nyomon követési tervnek, valamint a vonatkozó jogszabályoknak, továbbá a kibocsátási engedélynek *megfelelően* végezte, a jelentett adatokban tévedés, valamint eltérés nincs, vagyis a kibocsátási jelentés hitelesen tartalmazza a tárgyévi teljes kibocsátást.¹¹³

A hitelesítő *megjegyzésekkel ellátott pozitív hitelesítői záradékot* készít, amennyiben arra a következtetésre jut, hogy az üzemeltető vagy légi jármű üzemben tartó a kibocsátások, illetve tonnakilométer-adatok nyomon követését és az adatok kezelését a jóváhagyott nyomon követési tervnek, valamint a vonatkozó jogszabályoknak, továbbá a kibocsátási engedélynek

¹¹¹8/2011. (III.17.) NFM rend. 3.§

¹¹²8/2011. (III.17.) NFM rend. 9.§

¹¹³8/2011. (III.17.) NFM. rend. 9.§ (3)

megfelelően végezte, a jelentett adatokban *lényeges tévedés*, valamint lényeges eltérés *nincs*. Tehát a kibocsátási jelentés hitelesen tartalmazza a létesítmény tárgyévi teljes kibocsátását.¹¹⁴ Megjegyzésekkel ellátott pozitív hitelesítői záradék esetén az üzemeltető és a légi jármű-üzemben tartó - a hitelesítői jelentésben javasolt intézkedéseket figyelembe véve - a feltárt tévedéseket, valamint eltéréseket legkésőbb a tárgyévet követő év december 31-ig megszünteti.¹¹⁵

Negatív hitelesítői záradékot készít, amennyiben arra a következtetésre jut, hogy az üzemeltető vagy légi jármű üzemben tartó a kibocsátások és a tonnakilométer-adatok nyomon követését és az adatok kezelését *nem a jóváhagyott* nyomon követési terv alapján végezte. A vonatkozó jogszabályoknak, továbbá nem a kibocsátási engedélynek megfelelően végezte, és ez *lényeges eltérést vagy lényeges tévedést eredményezett* a jelentett adatokban, és ez nem került kijavításra a záradék lezárásáig. Vagyis a kibocsátási jelentés nem tartalmazza hitelesen a létesítmény tárgyévi teljes kibocsátását.¹¹⁶

Ilyen záradék esetén az üzemeltető vagy légi jármű üzemben tartó új kibocsátási jelentést, illetve tonnakilométer-jelentést készít.

A hitelesítői záradékot a környezetvédelmi hatóság internetes honlapján közzétett adatlapon kell a tárgyévet követő év március 31-ig benyújtani.¹¹⁷ Miért is lényeges ez? Azért mert hitelesítői záradék nélkül nemcsak a következő éves kibocsátási egységet nem kapja meg az üzemeltető, hanem az elmúlt tárgyévre nézve bizonyosan büntetésre is számíthat az OKTVF- től.

Minek is minősíthetjük őket mindezek alapján?

A hitelesítők jelentéséhez a következő tárgyévi kibocsátási egységeinek megadása függ, így jelentésüket a klímaügyért felelős miniszterhez nyújtják be.

A hitelesítők jogi helyzetének és szerepének minősítése nem egyértelmű. A kézenfekvő minősítést, miszerint a hitelesítők a Ket. 38/C. §-a szerinti tanúsító szervezetek, el kell vetnünk. Ezt kell tennünk, mert ellentétben a tanúsító szervezetek főbb ismérével,¹¹⁸ a

¹¹⁴8/2011. (III.17.) NFM rend. 9.§ (4)

¹¹⁵8/2011. (III.17.) NFM. rend. 9.§ (5)

¹¹⁶8/2011. (III.17.) NFM. rend. 9.§ (6)

¹¹⁷8/2011. (III.17.) NFM rend. 9.§ (9)

¹¹⁸Ket. 38/C.§

hitelesítők felülbírálnak. A klímapolitikáért felelős miniszter, ha visszásságot lát, eljárásra utasíthat egy másik hitelesítőt.

Ugyancsak ki kell zárunk a Ket. 58.§-ában nevesített szakértőt is, mivel a hitelesítőket az üzemeltetők bízzák meg, nem pedig egy hatóság.

Mindazonáltal kétségtelen, hogy a tényállás tisztázásában résztvevő, nélkülözhetetlen szervezet a hitelesítőké. Ahhoz, hogy tényleges jogi szerepüket meghatározhassuk, analógia útjára kell lépünk.

Kézenfekvő speciális eljárásnak minősíteni ezen eljárást, melynek szabályait nem nemzeti vagy uniós jogforrás határozza meg, hanem maga a kiotói jegyzőkönyv. Hiszen ez a 8. cikkében egy szakértői testületről ír, melynek feladata az országok kibocsátásainak nyomon követésére létrejött nemzeti rendszerek vizsgálata és arról jelentések benyújtása a Részesek Konferenciájának. Ez jelenti azonban a problémát is ezzel a hasonlítással. Ez a rendszer országok felett álló nemzetközi rendszer, melynek résztvevői a szerződő államok, nem pedig az üzemeltetők és az ország ahol tevékenységét végzi. A Kiotói Jegyzőkönyv szintje tehát másik szint.

Más úton indulva hasonlíthatjuk őket még a polgári perben résztvevő szakértőkhöz is. A jogszabály¹¹⁹ szerint, ha a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság szakértőt rendel ki. Rendszerint egy szakértőt kell alkalmazni, több szakértőt csak különböző szakkérdések felmerülése esetében lehet kirendelni. Ezen leírás megfelel a mi hitelesítőink tevékenységének behatárolásánál, és közelíti még az a tény, hogy szakvéleményüket írásban nyújtják be. Ugyanakkor nyilván ezen ügycsoportnál nem beszélhetünk polgári bírósági eljárásról, így tárgyalásról sem.

A legtöbb hasonlóságot a hitelesítők és a könyvvizsgálók között lehet felfedezni. A könyvvizsgálókról szintén vezetnek nyilvántartást, ezt a Magyar Könyvvizsgálói Kamara vezeti.¹²⁰ Munkájukat az ellenőrizendő gazdasági társaságokkal kötött megbízási szerződés alapján látják el.¹²¹ A könyvvizsgálat célja annak megállapítása, hogy a vállalkozó éves beszámolója a törvény szabályai szerint készült.¹²² Jelentésüket a könyvvizsgálók is záradékkal látják el.¹²³

¹¹⁹1952. évi III. tv. a polgári perrendtartásról 177.§

¹²⁰2000. évi C. tv. (továbbiakban Szvt.) 151.§

¹²¹Szvt. 155.§

¹²²Szvt. 155.§

¹²³Szvt. 156.§

Összegezve az eddigieket a kvóta ismérveit foglalom össze az alábbiakban.

A kvóta

A kvóta tehát forgalomképes vagyoni értékű jog, mely lehetővé teszi a hatálya alá tartozó üvegházhatású gázok kibocsátását, és amellyel a polgári jog szabályai szerint annak jogosultja kereskedhet.

A jelenlegi elosztási terv szerint Magyarországon 20 millió tonna kvóta jut az energiaszektorra, 3-3 millió tonna a vas és acéliparra. 1,2 millió a kőolaj finomítóknak, fél-fél pedig a mészgyáraknak, illetve a kerámia gyáraknak. Ha valaki túllépi a kvótát, plusztonnánként 100 euró büntetést kell fizetnie, illetve utólag meg kell vennie a hiányzó kvótát.

Az üzemeltetők kvótáját a NFJ- ben tartja nyilván az OKTVF. Ezek az ügyfélszámlák melyekhez kezelőként két személy fér hozzá Magyarországon, az emisszió kereskedelmi osztály vezetője, mint számlakezelő, valamint az OKTVF főigazgatója. Ezen kívül minden tulajdonos, illetve a NFJ bejegyzett személy láthatja a saját számláján lévő adatokat.

Minden tárgyévben más sorozatszámú egységeket hoznak a forgalomba, (természetesen megkülönböztetik az CER és az ERU egységeket is, mivel ezen egységek csak 10%-ig számíthatók be a kötelezettségek teljesítésekor), így tudják megkülönböztetni a kvótákat. Ha egy üzemeltető megkapta a következő tárgyévi kvótáját, mely február 28-án¹²⁴ következik be, akár e kvótákat is használhatja kibocsátásainak elszámolására a megelőző tárgyévet illetően, mely kötelezettséget április 30-ig¹²⁵ kell teljesíteniük. A már visszaadott egységek törlési számlára kerülnek, melyet a kereskedési időszak végén törölnek. Az összes olyan egység, mely nem került a törlési számlára, részt vehet a kereskedésben. A sorozatszám csak arra szolgál, hogy megkülönböztessék az évenként kiadott egységeket egymástól.

A rendszert magát egy netbankhoz lehetne hasonlítani, melyben a számlatulajdonosok szabadon utalhatnak át egymás számlájára. Érdekesség még, hogy az ellenszolgáltatás nem e rendszer keretében történik meg. Gyakori, hogy az anyavállalat és leányvállalata (vagy fordítva) között azért történik átutalás, hogy segítsék egymás kötelezettségének teljesítését.

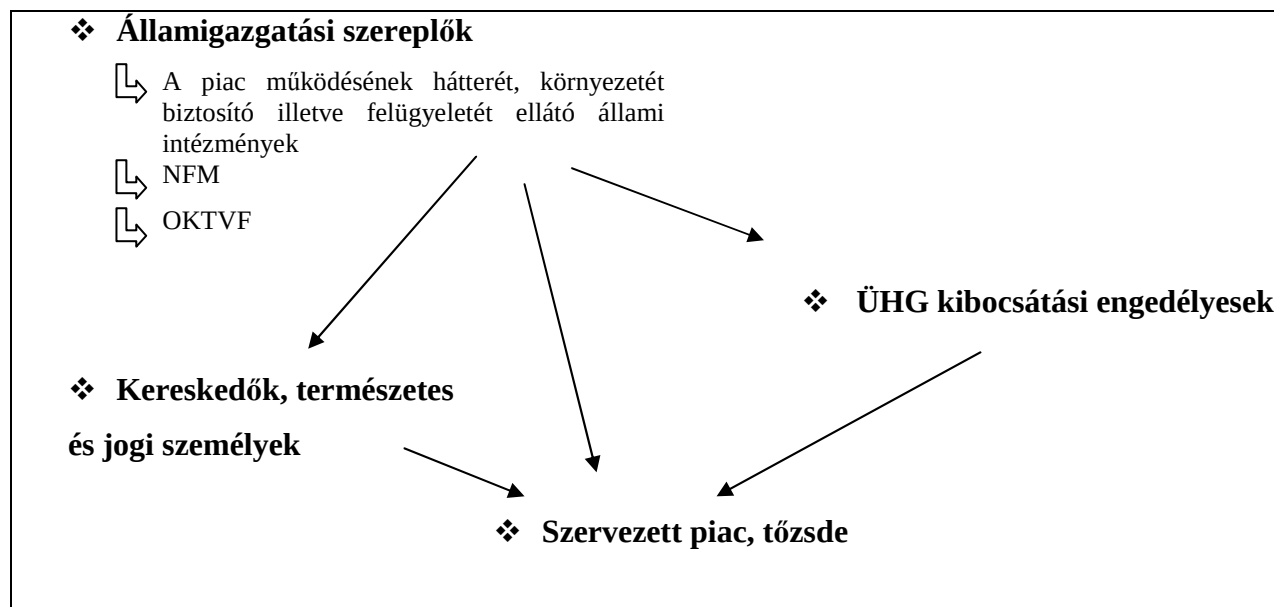
Eddig a hiány nem volt nagy az üzemeltetőknél, mivel az állam szétosztotta a rendelkezésére álló kvóták 90%-át. 2013-tól kezdődő kereskedési időszakban azonban már

¹²⁴<http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu/kibocsatas-engedelyezese-nyomonkovetese.php>

¹²⁵<http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu/kibocsatas-engedelyezese-nyomonkovetese.php>

csak a kvóták 85%-át fogják szétosztani, így feltételezhető, hogy a piaci kereslet nőni fog a jövőben a kvóták iránt.

Összefoglalva a rendszer szereplői



126

VI. A nemzetközi és a hazai kereskedés

A továbbiakban szeretném bemutatni röviden kereskedést, valamint a tőzsdék működését.

Az üzemeltető köteles az adott tárgyévét követő év április 30-ig a nyomon követett és hitelesített tárgyévi kibocsátásának megfelelő kibocsátási egységet visszaadni a Magyar Állam részére. Ez az üzemeltető elsődleges és legfontosabb kötelezettsége a kibocsátás-kereskedelmi rendszerben. Ha ezt teljesíti, akkor a fennmaradt kibocsátási egység az EGT tagállamai, az ott lakóhellyel rendelkező bármely természetes személy, illetőleg ott székhellyel rendelkező jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére szabadon átruházható. Figyelembe véve azonban azt is, hogy csak azok szerezhetik meg, akik vállalták a Jegyzőkönyvben rájuk mért kibocsátás-csökkentést.

Komoly tőzsde rendszer épült ki, mely az EUA-ra és CER-re épül. Az ilyen legnagyobb kvóta kereskedelmi piacok az oslói Nord Pool, a müncheni Green Market és a londoni European Climate Exchange.

¹²⁶Saját szerkesztés

2012. november elején EUA értéke 15,09 euró, míg a CER 2,95 euró volt a tőzsdén. Ez a kereskedelmi rendszer végképp mellőz minden klasszikus közgazdaságtani alapot. Széndioxid kibocsátásra kapott jogosultságok képzik a tőzsde rendszer alapját. Ellentétben pedig a már korábban ismert és elterjedt értékpapírral, e kibocsátási jog azonnal megszűnik, vagyis értékét veszti, ha az adott kereskedési időszak véget ér. Ezen új „jóságnak” nincs sem hozamrátája, sem kockázata.¹²⁷ Itt az árakat a kereslet és a kínálat tényleges alakulása szabja meg. Spekulációs ügylet ezen piacon vagy egyáltalán nem, vagy pedig korlátozottan működik.¹²⁸ A kereskedők csak az öt éves időszakok alatt és csak pénzért juthatnak egységekhez, részükre nincs ingyenes kiosztás. Arról nem is beszélve, hogy a kvóták korlátosan rendelkezésre álló javak. Vagyis kínálatukat csak az fogja meghatározni, hogy mennyi olyan résztvevője van a piacnak, amelyik eladásra tud kínálni a maga fölöslegéből. Ad absurdum az is előfordulhat, hogy senki nem rendelkezik fölösleggel egy adott tárgyévben, hiába lenne rá kereslet.

Furcsa módon azonban a keresleti oldal mindig biztosítottnak tűnik. Ha másért nem, azért, mert a kvóta túllépése esetén a bírság megfizetésén túl a hiányzó kvóta megvételére van kötelezve a túlzott kibocsátó. A kvóta tehát egy káros anyag kibocsátási egység, tonnában mérve. Azonban a rá épülő kereskedelem révén piaci jelentősége ennél már jóval nagyobb. Szabadon adható-vehető, szabad árfolyama van, SWAP és más tranzakciók alapja, hitelügyleteknél fedezetként felhasználható, sőt hitelként felvehető. Ebből következik, hogy a tőzsdét követte a bankrendszer is, mikor felismerték az új jószág biztosítottságát. Biztonságos, hiszen egy komplett nemzetközi jogi egyezmény, EU joganyag, valamint nemzetállami jogszabályok (ideértve természetesen Magyarországot) áll mögötte. Így bedőlésére minden értékpapírhoz képest kisebb esély van.

Az európai uniós energia tőzsde (EEX) és a határidős jegyzésekre szakosodott EUREX közös projektjével jött létre a világ legnagyobb CO₂ kvótával kereskedő tőzsdéje. A két tőzsde hálózatát összekapcsolták, és több mint 600 bejegyzett cég csatlakozott hozzájuk. A kereskedés 2005-ben indult meg, azóta több mint 10 ezer ipari létesítmény adja-veszi a kvótát jobbra a tőkepiac szereplőin keresztül, amely az EU ÜHG emissziójának 40%-át fedi le. A piacon összesen a teljes kibocsátás közel 50%-a foroghat.

A kvóta piaci árát a kiadott kvóták összes mennyisége és a CO₂ kibocsátás mértéke határozza meg. Ugyanakkor a kvóta árfolyamnak van elméleti plafonja, méghozzá annak a bírságnak a

¹²⁷Samuelson – Nordhaus: Közgazdaságtan, Bp. Akadémiai Kiadó 2005, 468.

¹²⁸Samuelson – Nordhaus: uo. 184.

mértéke, amellyel a rendelkezésre álló kvótájánál többet kibocsátó cégek sújthatók, ez jelenleg 100 euró.

A kvóta kiváltható a szén-dioxid kibocsátást csökkentő vagy szén-dioxidot megkötő beruházásokkal. Ezzel a vállalatok kvótát nyerhetnek, melyeket szintén adhatják-vehetik a tőzsdén.

2009-es világbanki adatok alapján elmondható, hogy 2008-ban összességében 126 milliárd dollár értékű CO₂ kvóta cserélt gazdát, míg 2007-ben még csak 63 milliárd dollár. A gazdasági válság ellenére az EU-ban 87%-kal nőtt a kibocsátás kereskedelme. Ugyanakkor a válsággal kapcsolatban a kvóta ára esést produkált, hiszen az ipari termelés egy része stagnált, így kibocsátás sem volt. Hirtelen többlet jelent meg az eladói oldalon, mely a kvóta árát lefelé nyomta, de azóta újra erősödött. Így látható, hogy milyen szoros kapcsolatban áll egymással az ipar, ami a kibocsátás nagy részét adja, és az arra épülő kvóta. Elmondható, hogy a tőzsdék közül a kvóta tőzsdét viselte meg legkevésbé a válság, a leghamarabb ezek a tőzsdék találtak magukra.

Ezen tőzsdei rendszer kétszintű. Egyrészt a vállalatok kereskednek egymással, másrészt az államok. Állami vásárlási igény általában Kanada, Japán, és egyes EU tagállamok részéről jelentkeznek. Míg főleg az átalakuló gazdaságú országokban, Oroszországban és Magyarországon jelentkezik elsődlegesen.¹²⁹

VII. Zárszó

Magyarországon 240 körüli ipari tevékenységet végző vállalat esett abba a kategóriába, kiknek szén-dioxid kibocsátását korlátozták. Ez azonban a magyarországi szennyezés 40%-át teszi ki. Úgy vélem, hogy a maradék 60% sem hagyható figyelmen kívül. Ezen belül a közlekedés a szennyezés csaknem 20%-ért felel. Bár a légi közlekedésre kiterjesztették a kibocsátás korlátozást, a közútra már nem. Tény, hogy közút esetében nehezebben lehetne lemérni a tényleges kibocsátást, azonban a nagy logisztikai cégek körében meg lehet ezt oldani. Emellett támogatni kellene a helyben gyártást, helyben fogyasztást, mert ezáltal a szállítással járó szén-dioxid kibocsátás jó része megtakarítható.

Nincs jogszabály arra nézve sem, hogy egy vállalat maximum hány kvótát birtokolhat. Jelen esetben arra gondolok, hogy globalizált világunkban egy multinacionális vállalt olyan országokban rendelkezik gyártási egységekkel, melyek beletartoznak a CO₂ korlátozásban

¹²⁹Pálvölgyi T.: Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás, Bp. L'Harmattan Kiadó 2000, 79.

résztvevő országok körébe. Így ugyanaz a vállalat különböző országokban kap kvótát CO₂ kibocsátására. Jobbnak gondolnám, ha az ilyen vállalatok összességükben kapnának egy kvóta mennyiséget, és ahhoz igazítanák kibocsátásukat minden országban.

A klímavédelem oldalán álló országok szerint a szennyezési jogok nemzetközi kereskedelme alkalmas arra, hogy fékezzék a felmelegedést. Bár a Kiotói Jegyzőkönyvet sok klímavédő szervezet támadja, el kell mondani, hogy ez az első nemzetközi egyezmény, ami kísérletet tesz az ÜHG kibocsátások kontrolálására.

Dolgozatomban igyekeztem bemutatni, hogy a rendszer nem tökéletes, visszasságok felfedezhetők benne, ugyanakkor azt is fontosnak tartom leszögezni, hogy a jegyzőkönyv felismert egy problémát, és megpróbált rá adekvát választ adni. Hogy sikerült-e?

Mindenesetre létrejött egy olyan rendszer, ami ha nem tud használni, legalább nem árt.

Sajnos ez is nagyon kevés, de figyelemmel arra, hogy sok kormány az atomenergia alkalmazási körének szűkítését tervezi a közeljövőben, és arra, hogy a kibocsátások nagy részét a 'hagyományos' erőművek adják, az ÜHG kibocsátások korlátok közé szorítását a legfontosabb célok közé kell sorolni nemzetközi és hazai politikai szintéren egyaránt.

Felhasznált irodalom:

Bándi Gy.: Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata, Szent István Társulat, Bp., 2008

Bándi Gy.: Környezetjog, Szent István Társulat, Bp., 2011

Bándi Gy.: Környezetjog, Osiris Kiadó, Bp., 2004

Bándi Gy.(szerk.) :The Impact of ECJ Jurisprudence on Enviromental Law, Szent István Társulat, Bp.,2009

Dr. Gellérthegeyi I.: Az engedély szerepe a környezetvédelemben, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft. Bp.,2009

Dr. Kovács F.: A Nemzeti Energiatérkép (2030) kapcsán ismét egyszer a CO₂ és a szén szerepéről, Bányászati és Kohászati Lapok- Bányászat 145.évf. 1 szám

Fazekas M.- Ficzere L.: Magyar Közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó, Bp., 2005

Fazekas M. (szerk.) Közigazgatási jog, Különös Rész, Osiris Kiadó, Bp, 2011

Hargitai M.: IPCC reform: a klímaőrök körmére néznek. Népszabadság 2010. március

Horváth Sz.: Az emisszió kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban, Európai Jog, 2006, 1. szám

Pálvölgyi T.: Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás, Bp. L'Harmattan Kiadó 2000

Reményi K.: Energetika, CO₂ felmelegedés, Akadémiai Kiadó, Bp., 2010

Samuelson – Nordhaus: Közgazdaságtan, Bp. Akadémiai Kiadó 2005

P. Sands: Principles of International Environmental Law, University Press, Cambridge 2004

Jegyzőkönyvek:

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: Tények és adatok, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága, Bp., 1992

Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése: Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hazai feladatok, Bp., Fenntartható Fejlődés Bizottság, 1998

Keretegyezmény az éghajlatváltozásról

Kiotói Jegyzőkönyv az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez

Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről,1992

Velencei Nyilatkozat II. János Pál pápa és Öszentsége I. Bartolomeiosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata 2002. június 10.

Internetes források:

http://mtvsz.blog.hu/2011/12/12/a_durbani_klimacsucs_merlege_egy_bianko_csekk
<http://www.ff3.hu/fejloides.html>
<http://www.greenfo.hu/hirek/2011/12/13/a-durbani-klimacsucs-egy-bianko-csekk>
http://index.hu/tudomany/klima/2011/12/07/patthelyzet_a_klimakonferencian/
http://index.hu/tudomany/klima/2011/12/16/oroszorszag_is_kilephet_a_kiotoi_egyezménybol/
<http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/klima-es-energiaügyi-allamtitkarsag>
<http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu/kibocsatas-engedelyezese-nyomonkovetese.php>
<http://eu.kormany.hu/a-jovo-evtol-uj-szabalyok-menten-mukodik-az-unios-emisszio-kereskedelem>

Joggyakorlat:

C-157/96 sz. National Farmers' Union és társai ügy
C-236/01.sz. ügy, Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio dei Ministri és Társaik
T-183/07. és T-263/07. számú ügy Lengyelország kontra Bizottság; Észtország kontra bizottság
C-366/10. sz. ügyben hozott ítélet, The Air Transport Association of America és társai kontra Secretary of State for Energy and Climate Change
Kfv. VI.37.391/2010/7 számú ügy

Felhasznált jogszabályok:

29/2008. (III.20) OGY. Hat. a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
2007.évi IV. tv: az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről

999/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre való áttérést elősegítő átmeneti intézkedések megállapításáról, valamint az említett rendelet VII. és XI. fejezetének módosításáról szóló, 2001. június 29-i 1326/2001/EK bizottsági rendelet

87/2003/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2003. október 13) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról

101/2004/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2004. október 27) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvnek a Kiotói Jegyzőkönyv projektmechanizmusaira tekintettel történő módosításáról

101/2008/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2008. november 19) a 87/2003/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légiközlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról

31/2009/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2009. április 23) a szén-dioxid tárolásáról
920/2010/EU a Bizottság Rendelete (2010. október 7.) a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti kibocsátási egység-forgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről

82/2010/EU a Bizottság Rendelete (2010. január 28.) a 2006. január 1-jén vagy azt követően a 87/2003/EK irányelv I. mellékletének jegyzéke értelmében légiközlekedési tevékenységet végző légi jármű-üzemeltetők listájáról és az egyes légi jármű-üzemeltetőkhez igazgatási célból rendelt tagállamok megállapításáról szóló 748/2009/EK rendelet módosításáról

2005.évi XV. tv. az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről

213/2006. (X.27.) Korm. rendelet, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól

2004.évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

1995.évi LIII. tv. a környezet védelmének általános szabályai

8/2011. (III.17.) NFM rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenységről

183/2005. (IX.13.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről

1952.évi III. tv. a polgári perrendtartásról

600/2012/EU rendelet (2012. június 21.) a 87/2003/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó adatokat tartalmazó jelentések

és tonnakilométer-adatokat tartalmazó jelentések hitelesítéséről, valamint a hitelesítők akkreditációjáról

2012.évi CXLIX. tv. a Nemzeti Akkreditáló Testület szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint eljárásáról szóló 2005. évi LXXVIII. törvény módosításáról

2000.évi C. tv. a számvitelről

2007. évi LX. tv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről

2011. évi CLXIII. tv. az ügyészségről