



Mernyei Ákos
Polgári Eljárásjogi Tanszék
Témavezető: Varga István habil. egyetemi docens
TÁMOP konzulens: Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

Az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszere a Harmadik Kereskedési Időszakban¹

A tanulmány tárgya

Jelen tanulmányban az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszerének egyes elemeit vizsgálom meg. Elemzésem során arra fókuszálok, milyen szabályok szerint épül fel és működik a 2013. január 1-jével megkezdődött ún. „*Harmadik Kereskedési Időszakban*” az üvegházhatású gáz kibocsátási egységek kereskedelmének uniós rendszere. Ennek során bemutatom a rendszer felépítését és a helyhez kötött létesítmények tekintetében tárgyalom a kibocsátási egységek aukciós megszerzésének főbb szabályait, valamint ismertetem a kibocsátási egységek ingyenes kiosztással való megszerzésének szabályait is.

A terjedelmi szűkösség miatt jelen tanulmány nem foglalkozik sem a rendszer hatékonyságának kérdéseivel, sem a légi jármű üzemeltetőkre alkalmazandó, a helyhez kötött létesítményekre vonatkozóktól részben eltérő szabályokkal.

Bevezetés

Az ipari társadalmak gazdasági fejlődésének és fejlődési igényének, valamint a környezetvédelem szükségleteinek összeegyeztetése korunk egyik meghatározó, nemzetközi szintű problémája. A probléma abból

¹ A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 számú projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával készült.

adódik, hogy a társadalomnak szüksége van az ipari fejlődésre, a termelésre és ezek folytonos bővítésére, többek között ez teremt lehetőséget új munkahelyekre és a társadalom tagjai számára egyre kedvezőbb életszínvonal elérésére. Úgy is mondhatjuk, hogy a gazdasági fejlődés jelenkori társadalmunk ütőere, amelynek lüktetése hiányában a társadalmi méretekben vizsgált életszínvonalunk hihetetlen gyorsasággal indulna hanyatlásnak.

Ugyanakkor figyelemmel kell lennünk arra, hogy az ipari termelés fejlődésének fizikai-földrajzi értelemben vett velejárója a „térhódítás”. E térhódításba beletartozik a természeti erőforrások növekvő mértékű kiaknázása, amely erőforrásokat az ipar alap-, segéd-, vagy tüzelőanyagként használ fel a termeléshez. A bővülő ipari termelés révén, változatlan egyéb feltételek mellett, folyamatosan nő a szennyezőanyagok kibocsátásának mértéke. Mindez a környezet szempontjából kedvezőtlen hatásokkal jár: az ipar az általa felhasznált természeti erőforrások maradványait, salakanyagait visszajuttatja a természetbe, ami viszont a korunkban keletkező „maradvánnyal” már nem tud megbirkózni. A túlzott mennyiségű üvegházhatású gáz a légkörben az ökológiai egyensúly zavaraihoz vezet.²

Az emberiség azonban környezetéről, annak lehetőség szerinti természetes formájában való megtartásával, nem mondhat le. Ez nemcsak értékítélet kérdése, hanem létfenntartási érdek is. Miközben ugyanis a „jóléthez” folytonos termelésbővülésre és gazdasági fejlődésre van szükség, a természeti egyensúly védelmét az emberiség pusztá léte igényli. Az ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezménye („**Keretegyezmény**”) megállapítja, hogy *„...az emberi tevékenységek az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának jelentős emelkedéséhez vezetnek, tovább fokozva ezáltal a természetes üvegházhatást, ami átlagosan a Föld felszínének és légkörének további felmelegedését fogja eredményezni és károsan befolyásolhatja a természetes ökológiai rendszereket és az emberiséget...”*³. A nemzetközi közösség tehát arra a megállapításra jutott, hogy egyes, az ipari termelés következtében keletkező ipari gázoknak mint szennyezőanyagoknak a légkörbe való kibocsátása az üvegházhatás mesterséges felerősödéséhez, ez pedig, több más hatás között, a globális felmelegedés fokozódásához vezethet.

² „Az IPCC negyedik jelentésében megfogalmazottak szerint nagyon nagy biztonsággal állítható, hogy a globális felmelegedés egyik oka az emberi tevékenység.” *ld. in: FAZEKAS Orsolya szerk.: A Villamos-energia szektor működése és szabályozása I. CompLex Kiadó, Budapest, 2010 340.; ld. hasonlóan az 2003/87/EK irányelv (2)-(3) preambulum-bekezdéseit.*; Hasonló megállapításra jut az Európai Bizottság is. *Ld. <http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/causes/index.en.htm>*

³ ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény, Preambulum

Furcsa ellentmondással állunk tehát szemben: miközben a társadalomnak arra lenne szüksége, hogy folytonosan növekvő gazdasági-termelési pályát produkáljon, ez, változatlan körülmények mellett, a környezet folytonos romlásához vezethet, ami viszont magára az emberiségre jelent veszélyt. A környezet védelmének a fejlődési igényekre való tekintet nélküli előtérbe állítása viszont szintén társadalmi-gazdasági problémákhoz vezethet (így adott esetben kevesebb munkahelyhez, szűkösebb javakhoz, az árak felhajtásához, rosszabb életszínvonalhoz, stb.).

A probléma tehát úgy jelentkezik, hogy megoldási módot kell találni arra, hogy összhangba lehessen hozni ipari társadalmunkban az ökológiai egyensúly fenntartását a növekvő termelés szükségletével. Ez csak úgy tűnik lehetségesnek, ha sikerül elérni, hogy az ipari termelés úgy tudjon fejlődni és bővülni, hogy közben tekintettel van az eljövendő generációk (azaz környezet megóvásának) igényeire. Ez lényegében az ún. „fenntartható fejlődés” koncepciója.⁴ A fejlődés, többek között, attól válik fenntarthatóvá, hogy a környezetbe kibocsátott üvegházhatású gázok koncentrációját a szabályozás olyan mértékre korlátozza, amely megakadályozza a természetes ökológiai egyensúly felbomlását, és így a gazdasági fejlődés környezeti peremfeltételei a jövőben is adottak lesznek.

A fentiekkel összhangban rendelkezik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („**EuMSz**”) arról „Általánosan Alkalmazandó Rendelkezések” alcíme alatt (azaz gyakorlatilag alapelvi szinten), hogy „[a] környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”⁵ Az EuMSz ennek megfelelően kimondja továbbá, hogy az Európai Unió környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez: a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, az emberi egészség védelme, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása, valamint a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdése, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések nemzetközi szinten való ösztönzése.⁶

⁴ A kifejezést először az ún. Brundtland-bizottság használta (hivatalosan: „*World Commission on Environment and Development (WCED)*”); „...**sustainable development**, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, should become a central guiding principle of the United Nations, Governments and private institutions, organizations and enterprises...” ld. ENSZ Közgyűlési Határozat A/RES/42/187 (kiemelés a szerzőtől)

⁵ Ld. EuMSz 11. cikk (EKSz korábbi 6. cikk)

⁶ Ld. EuMSz 191. cikk (1) bek. (EKSz korábbi 174. cikk)

1. Nemzetközi kötelezettségvállalás az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére és az uniós kvótakereskedelmi rendszer

Tekintettel arra, hogy az éghajlatváltozás nemzetközi és nem regionális vagy lokális probléma, egyértelmű, hogy ellene hatékonyan küzdeni is csak nemzetközi szinten lehet. A nemzetközi szintű küzdelemhez pedig, mint általában, elsősorban a nemzetközi közösség akarata és összefogása szükséges. Ezen összefogás egyik jele volt, hogy a Keretegyezmény Harmadik Ülésszakán, 1997 decemberében elfogadták az ún. Kiotói Jegyzőkönyvet. A Jegyzőkönyv, szemben a Keretegyezménnyel, számszerűsítve is elérendő célokat tűzött a szerződő felek elé,⁷ így az Európai Közösség elé is, amely a Jegyzőkönyv önálló tagja. Az Európai Közösség, vállalása szerint, köteles volt 8%-al csökkenteni egyes, a Kiotói Jegyzőkönyvben szintén meghatározott, üvegházhatású gázok kibocsátását a 2008-2012 közötti időszakban az 1990-es kibocsátási szintekhez mint bázisidőszakhoz képest.⁸⁻⁹ Az Európai Unió tagállamai között a kibocsátás-csökkentési célok elérésének megosztását egy belső, EK Tanácsi határozati formába foglalt megállapodás, az ún. „*Burden Sharing Agreement*” szabályozta.¹⁰

A Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kibocsátás-csökkentési cél elérése érdekében a Bizottság 2000-ben zöld könyvet adott ki az üvegházhatású gáz kibocsátási egységek Európai Unión belüli kereskedelme címmel („**Zöld Könyv**”).¹¹ A Zöld Könyvben foglaltak szerint a Bizottság a „hagyományos”, azaz a közigazgatási jog és így a környezetvédelmi jog területén bevett engedélyezési, határérték meghatározási és technikai standardok előírásán alapuló rendszert nem tartotta kielégítőnek a kitűzött

⁷ Az ekkor még nem EU tagállam Magyarország önálló szerződő félként részt vett a Kiotói Jegyzőkönyvben, és e minőségében 6 %-os kibocsátás csökkentési arányt vállalt. Ld. Kiotói Jegyzőkönyv, B) melléklet

⁸ Ld. Kiotói Jegyzőkönyv, B) melléklet (kihirdetve Magyarországon a 2007. évi IV. törvénnyel); Megjegyzem, hogy a 8 %-os kötelezettségvállalással az Európai Közösség a legnagyobb kibocsátás-csökkentést vállalók között volt.

⁹ A Kiotói Jegyzőkönyv szerint abban az esetben, ha „...az együttműködő felek közös tevékenységüket olyan regionális gazdasági integrációs szervezet keretén belül és azzal együtt végzik, amely önmaga is részes fele e jegyzőkönyvnek, és a feleknek nem sikerül együttesen elérniük a megállapodásban kitűzött összes együttes kibocsátás-csökkentést, a regionális gazdasági integrációs szervezet tagjai egyenként és a 24. cikkel összhangban működő regionális gazdasági integrációs szervezettel együtt felelősek az e cikkel összhangban az értesítésben megadott kibocsátási szint eléréseért.” Ld. Kiotói Jegyzőkönyv, 4. cikk (6) bek.

¹⁰ Ld. 2002/358/EK tanácsi határozat az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről, II. sz. Melléklet; ld. szintén az ÜHG Irányelv (5) preambulumbekkezdését.

¹¹ Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union; COM(2000) 87 final; Brussels, 8.3.2000

célok eléréséhez.¹² A Bizottság fenntartása a hagyományos tiltó-engedélyező típusú szabályozással és igazgatással szemben alapvetően az volt, hogy a közigazgatási típusú intézkedések az előre kitűzött környezetvédelmi célok elérését nem tudják biztosítani, más szóval: alkalmatlanok a rendszerszintű programozásra. Ezt a Bizottság alapvetően azon az alapon állapította meg, hogy az új létesítmények száma és ezáltal az időegység alatti összkibocsátás mennyisége magasabb lehet, mint amivel ma kalkulálunk. Így még akkor is, ha a legjobb technikai feltételeket alkalmazzák a kibocsátók, az összes kibocsátás meghaladhatja a kitűzött célértéket.¹³

Ehhez magyarázatként hozzá kell fűzni, hogy a hagyományos engedélyezési rendszer tipikusan úgy működik, hogy amennyiben a kérelmező teljesíti a tevékenység folytatásához szükséges normatív feltételeket, részére az engedélyt az engedélyező hatóságnak ki kell adnia.¹⁴ Ebből eredően az egyes iparági engedélyezési rendszerek nem alkalmasak számszerűsített környezetvédelmi célok megvalósítására. Az engedélyezés e sajátossága abból fakad, hogy az egyes ágazati szabályok feladata, noha a szabályozott tevékenység környezetet befolyásoló hatással jár, elsődlegesen nem környezetvédelmi szempontok érvényesítése, hanem az adott ágazatba tartozó tevékenységek ágazat-specifikus szabályozása. Így például az energetikai iparági szabályozás feladata többek között a villamos-energia rendszer stabilitásának biztosítása, azonban a környezetvédelmi célok elérése nem ezen ágazat feladata. A hagyományos környezetvédelmi igazgatás ugyanakkor szintén nem tud programozást megvalósítani, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi engedélyezés során az engedélyező hatóság a jogszabályok alapján az egyedi létesítményt nézi. Az pedig sem jogilag, sem gazdaságilag nem kívánatos, hogy a piacra később belépni kívánókat a már piacon lévők nagymértékű szennyezése miatt a piacra lépéstől akár normatív, akár egyedi aktussal elzárják.

Ugyanakkor a klasszikus közigazgatási típusú szabályozás nemcsak a környezetvédelmi cél elérhetősége oldaláról, hanem közgazdasági oldalról is problematikusnak tűnik. A hagyományos környezetvédelmi engedélyekben tipikus a határértékek meghatározása és a termelő (és szennyező) létesítmény működésének e módon való korlátozása. Könnyen

¹² Ld. Zöld Könyv 8. o.

¹³ Uo.

¹⁴ Így például a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 75. § (1) bek. szerint „A Hivatal az engedélyt köteles kiadni, ha az engedély iránti kérelem a jogszabályokban meghatározott követelményeknek megfelel.”; Megjegyzem, hogy e látszólag egyértelmű rendelkezést némileg relativálja, hogy a 75. § (3) bek. szerint a Magyar Energia Hivatal az engedély kiadását megtagadja, amennyiben a kérelemben foglaltak nem állnak összhangban meghatározott energiapolitikai követelményekkel.

belátható, hogy amennyiben a szennyezési limitet túlzottan magasan határozzák meg, a szennyezővel szemben ez nem jelenti érdemi környezetvédelmi követelmények érvényesítését. Ellenkező esetben, azaz amennyiben a megállapított határérték túlzottan alacsony, a létesítmény képtelen lesz a termelésre, így előbb-utóbb kiszorul a piacról. A helytelenül megállapított, merev határértékek tehát nem a maximális lehetséges hatékonysággal működnek, sőt adott esetben akár kifejezetten károsak is lehetnek. Emellett az engedélyek módosítása hosszas, állami adminisztrációval terhelt, költséges folyamat, amelynek sikere ráadásul végső soron az apparátus (jóllehet jogszabályok által meghatározott) döntésétől függ. Mindez azt jelenti, hogy a klasszikus engedélyezési rendszernek a tehetetlensége is nagy, ami eljárási oldalról okoz hatékonyságvesztést.

A hagyományos (ún. „*command and control*”¹⁵) engedélyezési rendszer tehát azon túl, hogy átfogóbb szinten, azaz országosan, vagy regionálisan nem vagy csak korlátozottan alkalmas célorientált tervezésre és a kitűzött célok megvalósítására, nem is tűnik kellően hatékony eszköznek sem. A hatékonyság annál inkább megkérdőjelezhető, minél hosszabb szakpolitikai tervezési periódusról van szó, figyelemmel a gazdasági környezet változására, valamint a technikai fejlődésre is.

1.1. Az üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszer mint a kötelezettségek teljesítésének gazdaságilag optimalizált módja¹⁶

A Zöld Könyv a fentieket figyelembe véve nem a hagyományos közigazgatási engedélyezést és ellenőrzést javasolta a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt célok elérésére megoldási módként, hanem egy merőben új, piaci alapú megoldást: az emisszió-kereskedelmet.¹⁷

Az emisszió-kereskedelmi rendszer alap gondolata a szennyezés (pontosabban a szennyezés lehetőségének) piacosítása.¹⁸ A Zöld Könyv szerint: „Az emisszió-kereskedelem olyan séma, amelyben a vállalatok üvegházhatású-gáz kibocsátásuk után kvótákat kapnak kormányuk átfogó környezetvédelmi célkitűzései alapján, amely kvótákkal ezt követően

¹⁵ "In contrast to traditional 'command and control' regulation, emissions trading harnesses market forces to find the cheapest ways of reducing emissions." Ld. hasonlóan az Európai Bizottság "The EU Emission Trading System (EU ETS)" c. kiadványa - http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_2013_en.pdf

¹⁶ A gazdasági optimalizációt hangsúlyozza az ÜHG Irányelv (5) preambulum-bekezdése is.

¹⁷ Az EU ETS kialakulásának történetéről ld. Részletesen Cívin Vilmos: uo. 362-366. o.

¹⁸ Jól visszaadja ezt a német terminológia, amely „*Verschmutzungsrecht*”-nek, azaz „szennyezési jogosultságnak” nevezi az ÜHG kvótát.

*egymás között kereskedhetnek.*¹⁹ A rendszer tehát úgy épül fel, hogy az érintett piaci szereplők központilag meghatározott összmennyiségű kibocsátási kvótát kapnak, amelyben egy kvóta meghatározott mennyiségű üvegházhatású gáz kibocsátásra való jogosultságot jelent. Bármely, a rendszer hatálya alá tartozó piaci szereplő legfeljebb annyi üvegházhatású gázt bocsáthat ki, amekkora mennyiséget a rendelkezésére álló kvóták lefednek.

A kibocsátási egységek azonban, eltérően a hagyományos határértékektől nem merev, csak az engedély módosítása útján módosítható korlátokat jelentenek. A kvóták vagyoni értékű, forgalomképes jogok. Ez azt jelenti, hogy adott létesítmény a számára eredeti módon megszerzett²⁰ kvótának megfelelő mennyiségű üvegházhatású gáznál többet is kibocsáthat, feltéve, hogy pótlólagos kvótákat szerez be. A pótlólagos kvóták beszerzése azonban nem közigazgatási engedélyezési eljárást igényel, hanem a kibocsátónak erre akként van módja, hogy ezeket a pótlólagos kvótákat más, olyan piaci szereplőktől vásárolja meg, amelyek a saját kvotáikat nem vagy nem teljes egészében használták fel. Ennek következtében sajátos új termék piaca, a „szennyezési lehetőségek piaca” alakul ki a kibocsátási egységek kereskedelmére, ahol a többet szennyező (azaz többet üzemelő, illetve korszerűtlenebb technológiája miatt jobban szennyező tüzelőanyaggal üzemelő) létesítmények a keresleti oldalt, míg a kevésbé szennyező (azaz kevesebbet üzemelő, vagy korszerűbb technológiával, illetve kevésbé szennyező tüzelőanyaggal üzemelő) létesítmények, kvóta-többletük révén, a kínálati oldalt jelenítik meg. Minél nagyobb az így kialakuló földrajzi értelemben vett piac, annál valószínűbb, hogy a piacon kialakuló egyensúlyi árban nem fordulnak elő nagy ingadozások. Ennek megfelelően a kvóták ára többé-kevésbé kalkulálható költségtényezővé válik a kibocsátók számára. Ez pedig lehetővé teszi a kibocsátók számára, hogy árképzésükbe beépítsék szennyezésük árát.

A rendszer a környezetvédelmi célok megvalósítását akként szolgálja, hogy a kvóták összmennyisége központi szinten rögzített, azaz ennél a központilag meghatározott szennyezés-mennyiségnél több nem fogja terhelni a környezetet a programozási időszakban. Azt azonban, hogy ezt a szennyezési mennyiséget ki bocsátja ki ténylegesen a légkörbe, már nem az állam, hanem a piac határozza meg. Abban az esetben, ha a nagyon szennyező termelők a részükre kiosztott kvótákon felül is termelni

¹⁹ A Zöld Könyv szerint: „Emissions trading is a scheme whereby companies are allocated allowances for their emissions of greenhouse gases according to the overall environmental ambitions of their government, which they can trade subsequently with each other.”; Ld. Zöld Könyv 7.

²⁰ Függetlenül attól, milyen eredeti módon, így ingyenes kiosztás vagy aukció útján jut a kvótához.

kívánnak, a piacról tudnak pótlólagos kvótákat beszerezni. Tekintettel arra azonban, hogy a kvóták száma rögzített, az, hogy mely létesítmény használja fel a kvótát termelése során (azaz mely piaci szereplő bocsátja ki a kvótának megfelelő mennyiségű szennyező anyagot a környezetbe), nem érinti a kitűzött környezetvédelmi cél elérését.

A kvóta-kereskedelmi rendszer lényege tehát az, hogy nem egyediesített kibocsátási határértékeket állapítanak meg az egyes piaci szereplők számára, hanem egy központilag meghatározott szennyezési mennyiséget. A környezetvédelmi előnyt az adott időszakban felhasználható kvóták összmenységének a rögzítése és nem az egyes kibocsátók egyedi szennyezési mennyiségének korlátozása jelenti, azaz a teljes üvegházhatású-gáz kibocsátási mennyiség az, ami a séma környezetvédelmi hasznát hordozza.²¹ Ez a teljes mennyiség meghatározott számú kibocsátási egységből áll, amelyeket elméletileg bármely, a rendszer hatálya alá tartozó piaci szereplő felhasználhat.

A kiosztott kibocsátási egységek végső felhasználását (illetve végső felhasználóit) a piac allokálja: az használhatja fel a kvótát, aki hajlandó megfizetni a piacon kialakuló egyensúlyi árat. A piaci szereplők előtt így alapvetően két út áll:

- (i) hatékonyabbá és környezetkímélőbbé teszik termelésüket (így hosszú távon kevesebb kvótára van szükségük termelésükhöz), vagy
- (ii) szennyezőbb tevékenységük folytatása mellett pótlólagos üvegházhatású gáz kibocsátási kvótákat vásárolnak a piacról, (és így megtakarítják a K+F-re fordítandó költségeket).

A rendszer láthatólag összhangban áll az Európai Unió környezetvédelmi politika egyik alapelveivel, az ún. „szennyező fizet” („polluter pays”) elvvel²².

Kvótán felüli kibocsátásra nincsen lehetőség, ugyanis a rendszer komoly szankciókkal, bírsággal, sőt akár üzembezárással fenyegeti azokat, akik a rendelkezésükre álló kvótamennyiségen felül bocsátanak ki üvegházhatású gázt.

A rendszer így elméletileg tehát biztosítja azt, hogy függetlenül attól, hány új kibocsátó lép piacra, illetve hányan lépnek ki a piacról az adott tervezési periódus alatt, ezen időszakban a központilag meghatározottnál nagyobb káros anyag mennyiség nem kerülhet kibocsátásra. A kitűzött környezetvédelmi cél elérése ezáltal biztosított. A rendszer ugyanakkor

²¹ Ld. Zöld Könyv 8. o.

²² Ld. EuMSz 191. cikk (2) bek. (EkSz korábbi 174. cikk)

hatékonyabb a közigazgatási engedélyezési szisztémánál, tekintettel arra, hogy azáltal, hogy az eredeti módon kiosztott kvótákon felül piaci alapon többletkvótához lehet jutni, nagyobb össztermelés érhető el, és ezáltal az ipari-gazdasági előny nemcsak az egyes kibocsátóknál, de társadalmi szinten is realizálható.

A kvóta-kereskedelmi rendszer a fentiek miatt az európai jogalkotó szerint paradigmaváltást jelent a környezetvédelem és fenntartható fejlődés szempontjából. A hagyományos környezetvédelmi engedélyezési rendszert a kereskedelemmel kombinálva a célkitűzések szerint a korábbiaknál hatékonyabb és egyszersmind tervezhetőbb rendszer jön létre. Figyelemmel a központilag meghatározott felső limitre (amelyet angol szakkifejezéssel „*cap*”-nek neveznek) és a kibocsátási egységekkel való kereskedelem lehetőségére (angol szakkifejezéssel: „*trade*”), az Európai Közösség üvegházhatású gáz kereskedelmi rendszerét „*cap and trade*” típusú rendszernek hívják.²³ Ebben a rendszerben a környezetvédelmi célt a „*cap*” elem, az optimalizálást pedig a „*trade*” elem hordozza.

A rendszer a környezetvédelmi haszon eléréséhez piaci mechanizmust vesz igénybe.²⁴ Figyelemmel arra, hogy a piaci szereplők számára többlettermeléshez szükséges többlet kibocsátási egység beszerzése a kibocsátási egység piaci árában jelentkező többletköltségbe kerül, a kibocsátók elemi érdeke minél alacsonyabb szinten tartani kibocsátásaik mennyiségét. Kevésbé szennyező termelés alapvetően két módon érhető el: egyrészt hatékonyabb termeléssel, amely környezetbarát, kevésbé szennyező technológiákba való beruházást tesz szükségessé, amely lehetővé teszi azonos egységnyi áru megtermelését alacsonyabb költségek mellett (nem mellesleg ezzel hozzájárulva az ipari K+F-hez és munkahelyek teremtéséhez is), vagy a kibocsátó termelési intenzitásának csökkentésével, azaz kevesebb áru megtermelésével vagy végső soron az üzem bezárásával.

Tekintettel arra, hogy a nem termelő üzem főszabályként hasznot sem termel, a kvóta-kereskedelmi rendszerrel az ipari szereplők arra ösztönözhetők, hogy a pótlólagos kibocsátási egység beszerzés, mint többletköltség miatt termelési döntéseiket akként optimalizálják, hogy vagy beruháznak környezetbarát technológiákba és fejlesztenek, vagy kivonulnak a piacról. Bármelyik megoldást válasszák is a kibocsátók, az a

²³ Ld. Az Európai Bizottság „*EU action against climate change, The EU Emissions Trading Scheme (2009 edition)*” c. kiadványa. 3. és 7. ; ld. http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf

²⁴ „*In contrast to traditional ‘command and control’ regulation, emissions trading harnesses market forces to find the cheapest ways of reducing emissions.*” Ld. az Európai Bizottság „*The EU Emission Trading System (EU ETS)*” c. kiadványa - http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_2013_en.pdf

korábbi állapotnál kevésbé lesz szennyező a környezetre nézve, és ezáltal a környezet védelme jobban meg tud valósulni úgy, hogy várhatóan a termelési szint nem marad el a korábbiaktól.

1.2. Elérendő kibocsátás-csökkentési célok a Harmadik Kereskedési Időszakban

Amint arról fentebb már szó esett, az uniós üvegházhatású gáz kvóta kereskedelmi rendszer nem előzmények nélkül való, annak felállítását alapvetően a Kiotói Jegyzőkönyvben való uniós kötelezettségvállalás teljesítése indokolta. Az Európai Közösség a Kiotói Jegyzőkönyv alapján a 2008-tól 2012-ig tartó időszakban köteles volt a területén lévő meghatározott kibocsátóktól eredő üvegházhatású gázok mennyiségét az 1990-es szintekhez képest 8 %-al csökkenteni. A Jegyzőkönyv szerint ez az időszak (2008-2012) az ún. „első kötelezettségvállalási időszak” a kiotói rendszerben.

Az ÜHG Irányelv azonban már az első kötelezettségvállalási időszakot megelőzően felállította az uniós ÜHG kvóta kereskedelmi rendszert, az alábbiak szerint. Az ÜHG Irányelv eredeti formájában két kereskedési időszakot irányzott elő: egy hároméves időszakot 2005-től 2008-ig, valamint egy ötéves időszakot 2008-tól 2012-ig. Ezeket nevezik első, illetve második kereskedési időszakoknak az uniós rendszerben. Látható tehát, hogy az első kiotói kötelezettségvállalási időszak egybeesett a második európai uniós kereskedési időszakkal.

Az uniós rendszerben az első kereskedési időszak felállításának oka a kiotói kötelezettségvállalások teljesítésére való felkészülés volt. A Bizottság a Zöld Könyvben ugyanis azt irányozta elő, hogy már az első kötelezettségvállalási időszakot megelőzően sor kerüljön egy kvázi „teszt-fázisra”, amelyben a rendszer működését a Közösség, a tagállamok, valamint az érintett létesítmények üzemeltetői is megtapasztalhatják. Ezt a többlépcsős, az új rendszerre megelőző „hozzászoktatási” periódus beiktatásával való átállást nevezte a Bizottság „*learning-by-doing*” megközelítésnek.²⁵

Az első kereskedési időszak az érintettek tanításán túl módot adott arra, is, hogy a rendszer problémáit fel lehessen tárni és azokat a szükségeshez képest módosítsák annak érdekében, hogy a Közösség maradéktalanul eleget tudjon tenni a kiotói kötelezettségvállalásoknak az első

²⁵ A „*learning-by-doing*” kifejezést talán úgy célszerű fordítani, hogy az új szabályozás elsajátítása, alkalmazása egy tanulási folyamatban. Ld. Zöld Könyv 10.

kötelezettségvállalási időszakban. Ugyancsak célja volt az első kereskedési időszaknak az újonnan felállított közösségi rendszerben rejlő lehetőségek feltárása.²⁶

2007-ben, tehát még az első kötelezettségvállalási időszak megkezdése előtt, az Európai Közösség túllépett a Kiotói Jegyzőkönyv követelményein: a Tanács kötelezettséget vállalt arra, hogy 2020-ra 20 %-al csökkenti az üvegházhatású gázok teljes kibocsátását a területén.²⁷ A Közösség kezdeményezése nemzetközi szinten sem maradt hatástalan. 2012 decemberében, Dohában (Quatar), az UNFCCC 18. fordulóján megállapodás született az üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentés Kiotói Jegyzőkönyv szerinti rendszerben történő folytatásáról a 2013-2020 közötti időszakra (ún. „Második Kötelezettségvállalási Időszak”).²⁸ Látható, hogy az Európai Unió által felállított rendszerben a harmadik kereskedési időszak így egybeesik a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti második kötelezettségvállalási időszakkal. A Dohai Kiegészítés során az Európai Unió a 2013-2020 közötti időszakra azt vállalta, hogy 20%-al csökkenti üvegházhatású gáz kibocsátást az 1990-es bázisévhez képest.

2. Az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszere működésének hatályos szabályai

A Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében az Európai Unió 2003. október 13-án elfogadta a 2003/87/EK irányelvet („**ÜHG Irányelv**”), amellyel létrehozta az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerét. Az ÜHG Irányelv preambuluma szerint annak „...*célja, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac létrehozásával hozzájáruljon az Európai Közösség és tagállamai által vállalt kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez, a*

²⁶ 2009/29/EK irányelv (8) preambulum-bekezdés

²⁷ A Tanács már ekkor jelezte, hogy amennyiben más fejlett országok is hasonló kötelezettséget vállalnak a kibocsátásaik csökkentésére, kész arra, hogy a 20 % helyett 30 %-al csökkentse területén az üvegházhatású gázok kibocsátását. Ld. Presidency Conclusions 7224/1/07 REV 1; 31. pont: *„In this context, the European Council endorses an EU objective of a 30 % reduction in greenhouse gas emissions by 2020 compared to 1990 as its contribution to a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and economically more advanced developing countries to contributing adequately according to their responsibilities and respective capabilities.”; Ez a kötelezettségvállalási hajlandóság megismétlésre került a Módosító Irányelv preambulumban (ld. (3) preambulum-bekezdés) is.*

²⁸ Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment), 1/CMP.8, ld. <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>

*gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett.*²⁹

A rendszer hatálya az ÜHG Irányelv mellékleteiben meghatározott kibocsátókra és meghatározott üvegházhatású gázokra terjed ki. Fontos megjegyezni, hogy az ÜHG Irányelv 2003-as elfogadása óta, a rendszer személyi (és tárgyi) hatálya jelentősen kibővült,³⁰ legfontosabb új elemként a légiközlekedéssel. Eredetileg a szabályozás csak a helyhez kötött létesítményekre terjedt ki, majd a 2008/101/EK irányelv³¹ beépítette a légiközlekedésre vonatkozó szabályozást is.³²

Az ÜHG Irányelv alapján a kibocsátási egység kereskedelmi rendszer csomópontjai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- (i) engedélyezés;
- (ii) a kibocsátások nyomon követése és hitelesítése és
- (iii) a kibocsátási egységek visszaadása.

A rendszer záróköveként ezekhez társul még a szabályok betartását biztosító szankciórendszer. Külön tárgyalást igényel továbbá a kibocsátási egységek megszerzésének igen bonyolult szabályrendszere, amelyet a fenti, „statikus” elemeket követően tárgyalok.

2.1. Engedélyezés

Az ÜHG Irányelv értelmében az abban meghatározott tevékenységeket végző üzemeltetők 2005. január 1-jétől kötelesek speciális, az üvegházhatású gázok kibocsátásra vonatkozó engedéllyel („**ÜHG Engedély**”) rendelkezni. Az ÜHG Irányelv ezen szabályát implementáló, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény („**ÜHG Törvény**”) 4. § (1) bekezdése ennek megfelelően akként rendelkezik, hogy *„A 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott tevékenység – az 1. számú melléklet XI. pontjában meghatározott légiközlekedési tevékenység kivételével – a környezetvédelmi hatóság által kiadott jogerős kibocsátási engedély alapján folytatható.”*

²⁹ Ld. ÜHG Irányelv (5) preambulum-bekezdés

³⁰ A rendszer hatálya alá kezdetben csak egyes energia-, ásvány-, fa-, és fémipari létesítmények tartoztak.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/101/EK irányelve (2008. november 19.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról.

³² Az egyes tevékenységekre vonatkozó eltérő szabályok szerint alapvetően a „Légi közlekedés” és az ún. „Helyhez kötött létesítmények” között kell különbséget tenni. Vö. ÜHG Irányelv II. és III. fejezet

Az engedély kiadásának tartalmi feltételeit az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 213/2006. (X.27.) Korm. rendelet („Vhr.”) 2. számú melléklete tartalmazza. A feltételek többek között a kibocsátások várható mennyiségére, valamint azok mérésének és nyomon követésének módjára vonatkoznak.³³

Az ÜHG Engedély kiadására az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség rendelkezik hatáskörrel Magyarországon.³⁴ Az engedélyt a hatóság ötévente hivatalból felülvizsgálja.³⁵ Amennyiben az engedély kiadásának feltételei már nem állnak fenn vagy fennállnak ugyan, de az engedély kiadásakor állapothoz képest módosultak, a hatóság az ÜHG Engedélyt visszavonja, vagy azt megfelelően módosítja.

Az ÜHG Engedélynek kötelező tartalmi eleme az ún. nyomonkövetési terv,³⁶ amely konkrét létesítmény vagy légitármű-üzemeltető nyomonkövetési módszereinek részletes, teljes és átlátható dokumentációjából áll,³⁷ tartalmazza az engedélyesre vonatkozó jelentéstételi követelményeket, valamint meg kell határoznia az ún. visszaadási kötelezettséget is.³⁸

2.2. Nyomon követés és visszaadás – a kibocsátók elszámolásának rendszere

A nyomon követési és jelentéstételi kötelezettség szabályozása többszintű. Az ÜHG Irányelv 14. cikke szerint a Bizottság rendeleteket fogad el a kibocsátások nyomon követéséről és bejelentéséről. A jelenleg ezt a kérdéskört szabályozó jogi normák a 601/2012/EU rendelet („**Nyomon Követési Rendelet**”)³⁹ és a 600/2012/EU rendelet (az „**Akkreditációs Rendelet**”)⁴⁰. Magyarországon szabályozza továbbá e kérdésköröket az ÜHG Törvény és a Vhr is.⁴¹

³³ Ld. Vhr 1. § (2) bek.

³⁴ Ld. Vhr. 1. § (1) bek.

³⁵ Ld. az ÜHG Irányelv 6. cikk (1) bek. 2. albek.-t implementáló Vhr. 1. § (8) bek.

³⁶ Ld. Vhr. II. sz. melléklet B pont

³⁷ Ld. 601/2012/EU rendelet 12. cikk (1) bek.

³⁸ Ld. ÜHG Irányelv 6. cikk (2) bek. c-e) pontok

³⁹ A Bizottság 601/2012/EU Rendelete (2012. június 21.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelő nyomon követéséről és jelentéséről

⁴⁰ A Bizottság 600/2012/EU Rendelete (2012. június 21.) a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó adatokat tartalmazó jelentések és a tonnakilométer-adatokat tartalmazó jelentések hitelesítéséről, valamint a hitelesítők akkreditációjáról

⁴¹ A Vhr. 2. § (1) szerint „Az üzemeltető köteles a kibocsátási engedély hatálya alá tartozó üvegházhatású

A kvóta-kereskedelmi rendszer ellenőrzési mechanizmusa alapvetően az „önbevallás” más jogterületeken (így pl. az adójogban) is alkalmazott logikáját követi. A Nyomon Követési Rendelet 11. cikk (1) bek. szerint minden üzemeltető köteles nyomon követni üvegházhatású gáz kibocsátását a jóváhagyott nyomonkövetési terve alapján. A kibocsátásairól az üzemeltető jelentést állít össze, amelyet (a megelőző év vonatkozásában) minden év március 31-éig köteles a tagállam illetékes hatóságának benyújtani.⁴²

A kibocsátói visszaélések elkerülése végett a jelentésnek hitelesnek kell lennie.⁴³ Ez azt jelenti, hogy noha a rendszer önbevallási alapon működik, mind az államtól, mind a kibocsátótól független harmadik személy, az ún. egyéni hitelesítő vagy hitelesítő szervezet (együtt a „Hitelesítő”) az, aki jóváhagyja a kibocsátó által benyújtani kívánt jelentést. Az ellenőrzési rendszer alapvetően tehát két elemű: a kibocsátónak egyrészt folyamatosan nyomon kell követnie saját kibocsátásait és arról jelentést kell készítenie, másrészt köteles ezen jelentést hitelesíttetni az állam által erre feljogosított Hitelesítővel.⁴⁴ A rendszer szabályszerű működése érdekében értelemszerűen kulcskérdés, hogy ki lehet Hitelesítő.

A hitelesítési tevékenységet végzőkre vonatkozó feltételeket az Akkreditációs Rendelet III. fejezete, az ÜHG Törvény, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenységet végző szervezetek akkreditálásáról és nyilvántartásáról 295/2012. (X. 16.) Korm. rendelet tartalmazza. Ahhoz, hogy valaki hitelesítőként tevékenykedhessen, főszabályként rendelkeznie kell a környezetvédelmi hatóság engedélyével,⁴⁵ valamint akkreditáltatnia kell magát. Ez utóbbi eljárást nem a környezetvédelmi hatóság, hanem Magyarországon a Nemzeti Akkreditáló Testület („**NAT**”) folytatja le. A NAT feladata az akkreditáció során alapvetően a hitelesítő szakmai felkészültségének ellenőrzése.⁴⁶

Amennyiben a kibocsátó nem felel meg a szabályszerű jelentéstétel követelményeinek, a környezetvédelmi hatóság - az ÜHG Törvény 17. §-

gázkibocsátását ... a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról szóló 2007/589/EK bizottsági határozat ... és a kibocsátási engedély szerint nyomon követni, és arról a környezetvédelmi hatóság részére a tárgyévet követő március 31-ig ... hitelesített jelentést tenni....”

⁴² Ld. Nyomon Követési Rendelet 67. cikk (1) bek.; a rendelet szerint az illetékes hatóság egy hónappal korábbi jelentéstételt is megkövetelhet a kibocsátótól.

⁴³ Ld. ÜHG Irányelv 15. cikk 1. albek.

⁴⁴ A hitelesítőként való eljárás feltételeire nézve ld. az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről szóló 183/2005. (IX. 13.) Korm. rendeletet, a hitelesítési tevékenység végzésével kapcsolatos szabályokra nézve pedig ld. a 8/2011. (III. 17.) NFM rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenységről

⁴⁵ A hitelesítőkre vonatkozó részletes szabályokra nézve ld. az ÜHG Törvény 5/A-5/F. §-ait

⁴⁶ Ld. Akkreditációs Rendelet 44. cikk a) pont

ában foglalt szankciók alkalmazásán túlmenően⁴⁷ - maga fogja megállapítani az érintett kibocsátó tárgyévi kibocsátását, a rendelkezésére álló adatok alapján. Ennek során a hatóság, a kibocsátó költségére, jogosult Hitelesítő igénybevételére is.⁴⁸

A kibocsátók további kötelezettsége a hitelesített kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egység ún. „visszaadása” az állam részére. Az ÜHG Törvény indokolása szerint ez a kibocsátó elsődleges (eljárási) kötelezettségét képezi.⁴⁹ A „visszaadás” kifejezés véleményem szerint, legalábbis a magyar jogi terminológiában, félreérthető.⁵⁰ Amikor a kibocsátási egységek visszaadásáról van szó, azon valójában a kibocsátási egységekkel való az állam felé történő elszámolást kell érteni. Ennek technikai formája az, hogy a kibocsátónak hitelesített kibocsátási jelentésében foglalt kibocsátásának megfelelő számú kibocsátási egységet át kell adni az államnak, amely ezt követően megsemmisíti (törli) azokat.⁵¹

Amennyiben a kibocsátó a tárgyévi kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységgel nem tud elszámolni, és hitelesített kibocsátásának megfelelő mennyiségű kvótát az állam részére átadni, a hatóság jogszabályban foglalt szankciókat alkalmaz vele szemben.⁵² Ilyen helyzet állhat elő például akkor, ha a kibocsátó anélkül bocsátott ki üvegházhatású gázt, hogy az annak kibocsátásához szükséges kvótát beszerezte volna, azaz a rendelkezésére álló kvótamennyiség által lefedett szennyező anyagnál többet bocsátott ki.

2.3. Szankciórendszer

A kvóta-kereskedelmi rendszer nem tudna hatékonyan működni, ha nem állna rendelkezésre megfelelő mechanizmus a szabálytalanságok visszaszorítására.⁵³

⁴⁷ Az ÜHG Irányelv megkívánja továbbá, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a március 31-ei határidő elmulasztása esetén az üzemeltető ne ruházhasson át más személyre kibocsátási egységeket. Ld. ÜHG Irányelv 15. cikk 2.albek., ezt a szabályt implementálja az ÜHG Törvény 17. § (3) bek.-e

⁴⁸ Ld. ÜHG Törvény 5. § (4) bek.

⁴⁹ Ld. Az ÜHG Törvény 11. §-ához írt miniszteri indokolás; Véleményem szerint ez helytelen megfogalmazás. A kvótával való elszámolás nem eljárási, hanem anyagi jogi kötelezettsége a kibocsátónak, hiszen ez nem egy hatósági/bírósági eljárásban megteendő cselekmény, hanem érdemi kötelezettség.

⁵⁰ Nem segíti a megértést az sem, hogy az ÜHG Törvény indokolása egy másik kifejezést, a „visszaautalást” is használ ugyanarra a tevékenységre.

⁵¹ Ld. ÜHG Irányelv 12. cikk (3) bek.

⁵² Uo.

⁵³ Ld. ÜHG Irányelv (12) preambulum-bekezdés

A szankciórendszer tételes szabályozását ugyan nemzeti hatáskörben hagyja az ÜHG Irányelv, azonban annak mikénti kialakítását mégis nagymértékben meghatározza. Az irányelv generálisan akként fogalmaz, hogy az előírt szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.⁵⁴ Az irányelv ezeken az elvi jelentőségű követelményeken túlmenően továbbá részletes előírásokat is tartalmaz. Ezek közül fontos kiemelni, hogy az ÜHG Irányelv számszerűsítve írja elő, hogy azon kibocsátókat, akik évente április 30-ig nem számolnak el a kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kvótával, olyan többletkibocsátási bírság megfizetésére kell kötelezni, amelynek összege minden egyes át nem adott kibocsátási egység⁵⁵ után 100 EUR.⁵⁶ További előírás, hogy a többletkibocsátási bírság megfizetése nem mentesíti a kibocsátót az alól, hogy a következő évben a többletkibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet visszaadjon. Figyelemmel arra, hogy egy kibocsátási egység ára jelen tanulmány írásakor az 5 EUR-t sem éri el⁵⁷, a 100 EUR-s bírság igen erőteljes szankciónak tekinthető.⁵⁸

Az ÜHG Törvény szerint az ÜHG Engedélyhez kötött tevékenység engedély nélkül folytatója napi húszszertől százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtandó, kötelező jelleggel.⁵⁹ A hatóságnak mérlegelési lehetősége kizárólag a bírság összegének a fenti keretek közötti megállapítása tekintetében van, de a bírság kiszabásától nem tekinthet el. A bírság kiszabása során a hatóság által mérlegelendő körülmények a Vhr. szerint a kötelezettségszegés súlya és az érintett létesítmény kapacitásai. Tekintettel arra, hogy a kötelezettségszegés ebben a szituációban csak, mint engedély nélküli tevékenység értelmezhető, nem igazán látható, hogy ez a hatóság számára milyen mérlegelési lehetőséget biztosít, hiszen az engedély nélküli tevékenység végzésben nincsenek „súlyossági fokozatok”. Feltehetőleg ebbe a kritériumba kell beleérteni az engedélyköteles tevékenység ÜHG engedély nélküli végzésének időtartamát. Ebben az esetben viszont célszerű volna, ha a jogalkotó ezt így nevesítené.

Az ÜHG Törvény ezt a szankciórendszert tovább cizellálja, és egyben erősíti azzal, hogy előírja, hogy *„[i]smételt kötelezettségszegés esetén a környezetvédelmi hatóság – a kötelezettségszegés súlyára figyelemmel –*

⁵⁴ Ld. ÜHG Irányelv 16. Cikk (1) bek. második mondat

⁵⁵ Egy kibocsátási egység az EU ETS-ben egy kvóta, egy szén-dioxid tonnaegyenérték kibocsátására való jogosultságot jelent. Ld. ÜHG Irányelv 3. Cikk a) pont

⁵⁶ ÜHG Irányelv 16. Cikk (3) bek. és ÜHG Törvény 17. § (5) bek.

⁵⁷ A European Energy Exchange weblapján közzétett adatok szerint ld. <http://www.eex.com/de/>

⁵⁸ Az ÜHG Irányelvvvel megfelelően harmonizáltan, 100 eurónak megfelelő forintegyenértékben jelöli meg az ilyen jogsértés esetén fizetendő bírság összegét a Vhr. is. Ld. Vhr. 19. § (6) bek.

⁵⁹ Ld. Vhr 19. § (1) bek.

a tevékenységet korlátozza, felfüggeszti vagy a kibocsátási engedélyt visszavonja.⁶⁰ Az ÜHG Törvény szerint továbbá, amennyiben a kibocsátó a jelentési, hitelesítési, vagy visszaadási kötelezettségének nem tesz eleget, azok előírás szerű teljesítéséig nem jogosult kibocsátási egységek átruházására.⁶¹ Ezen kötelezettségek teljesítésének elmulasztása továbbá a jogsértő kibocsátó nevének és jogsértésnek nyilvánosságra hozatalával („*named and famed*”) is jár.⁶² Utóbbi szankciónak, egyfajta „defamációs” szankciónak, a represszió a célja.

3. A kvóták megszerzésének szabályai a Harmadik Kereskedési Időszakban

Az uniós rendszer egyes kereskedési időszakai egymástól nemcsak a kötelező kibocsátás-csökkentés mértékében, hanem, több más elem között, az üvegházhatású gáz kibocsátási egységekhez való hozzájutás mikéntjében is különböznek egymástól. Az első két kereskedési időszakban a kibocsátók a kvóták döntő részéhez ingyenesen, tagállami kiosztás útján jutottak. Az ÜHG Irányelv eredeti szövege szerinti 10. cikke arról rendelkezett, hogy az első kereskedési időszakban a kibocsátási egységek legalább 95 %-át, míg a második kereskedési időszakban a kibocsátási egységek legalább 90 %-át térítésmentesen osztják ki a tagállamok az üzemeltetőknek. A főszabály tehát a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása volt.

Ez a rendszer elvi alapjaiban változott meg a Harmadik Kereskedési Időszakban. 2013-tól a kvóták megszerzésének alapvető módjává az aukcióztatás útján való megszerzés vált. Az új szabályozási keretrendszert a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló 2009/29/EK irányelv („**Módosító Irányelv**”) alkotta meg és építette be az ÜHG Irányelvbe. A Módosító Irányelv által bevezetett szabályok tárgyalása előtt röviden bemutatom a közösségi szinten megállapított kvóták abszolút értékének meghatározási szabályait, valamint azt, hogy ez a kvótamennyiség miként oszlik meg megszerzésük módjai alapján.

⁶⁰ Ld. ÜHG Törvény 17. § (1) bek.

⁶¹ Ld. ÜHG Törvény 17. § (3) bek.

⁶² Ld. ÜHG Törvény 17. § (4) bek.

3.1. A kvóták abszolút mennyiségének meghatározása és szektorspecifikus megoszlásuk

Az üvegházhatású gáz kvótákhoz való hozzájutás szabályai tárgyalásánál mindenekelőtt a kiosztható, illetve megszerezhető kvóta-összmenntiségek megállapításának szabályait kell ismertetni. 2013. január 1-je előtt mind az első, mind a második kereskedési időszakban a tagállamok voltak felelősek azért, hogy az ÜHG Irányelvben meghatározott szabályok alapján meghatározzák az általuk kiosztani kívánt kibocsátási egységek mennyiségét.⁶³ A tagállamok ezen eljárása felett azonban a Bizottság jóváhagyási jogkörrel bírt, és a szabályok be nem tartása esetén elutasíthatta (részben vagy egészben) a tagállam ún. „nemzeti kiosztási tervét”. A bizottsági elutasítás közvetlen jogkövetkezménye volt az ÜHG Irányelv szerint, hogy a tagállam nem hozhatott döntést az ingyenes kiosztásról, amíg a Bizottság a terv megfelelő módosításait jóvá nem hagyta.

Az ÜHG egységek elosztására a Harmadik Kereskedési Időszakban ezzel szemben közösségi szinten kerül sor. Az ÜHG Irányelv jelenleg hatályos 9. cikke értelmében a 2013-tól kezdve a Bizottság által meghatározott összes lehetséges kibocsátási mennyiség számított érték, amely kiindulópontként a 2008-2012 közötti időszak közepét veszi alapul. 2013 és 2020 között a teljes kiosztható kvóta-mennyiség ezt a számított értéket alapul véve minden évben egy 1,74 %-os lineáris együtthatóval csökken.⁶⁴ Az Unió számításai szerint ez teszi lehetővé 2020-ra a második kiotói kötelezettségvállalási időszak irányszámainak teljesítését. A Bizottság a 2013-ra irányadó kvóta-mennyiséget 2010. június 30-áig volt köteles meghatározni.⁶⁵ A Bizottság ennek a köteletségének a 2010/634/EU határozattal⁶⁶ tett eleget.⁶⁷ A határozat szerint 2013-ban az uniós szintű összes abszolút kibocsátásiegység-mennyiség összesen 2 039 152 882 kvóta.⁶⁸

Ezeknek a kvótáknak a kiosztási módja jelentősen eltér a megelőző kereskedési időszakban alkalmazott szabályoktól. A korábbi időszakok

⁶³ Vö. ÜHG Irányelv eredeti 9. cikk (1)-(3) bek.

⁶⁴ Ld. ÜHG Irányelv hatályos 9. cikk

⁶⁵ Ld. ÜHG Irányelv hatályos 9. cikk (2) albek.

⁶⁶ A Bizottság határozata (2010. október 22.) az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének keretében a 2013. évben kiadható kibocsátási egységek uniós szintű mennyiségének kiigazításáról, valamint a 2010/384/EU határozat hatályon kívül helyezéséről (2010/634/EU)

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy a Bizottság már 2010 nyarán is kiadott ilyen határozatot [A Bizottság Határozata (2010. július 9.) az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének keretében a 2013. évben kiadható kibocsátási egységek közösségi szintű mennyiségéről (2010/384/EU)], amelyet azonban a 2010/634/EU rendelet később hatályon kívül helyezett.

⁶⁸ Ld. 2010/634/EU rendelet 1. cikk

90%-os, illetve 95 %-os mértékű ingyenes kiosztásának helyébe főszabályként az aukcióztatás lépett a Harmadik Kereskedési Időszakban.⁶⁹ A Módosító Irányelv preambuluma szerint „A Közösség gazdasága által teendő további erőfeszítések többek között azt is megkövetelik, hogy a felülvizsgált közösségi rendszer lehetőség szerint a legnagyobb gazdasági hatékonysággal és a Közösségen belül teljesen harmonizált feltételek alapján működjön. Ezért az árverés útján történő értékesítésnek kell a kiosztás alapelveinek lennie, tekintettel arra, hogy az árverés útján történő értékesítés a legegyszerűbb és egyben a leghatékonyabbnak tartott rendszer. Ez a módszer kiküszöböli a váratlan nyereséget, továbbá a meglévő létesítményekkel azonos versenyjogi feltételeket biztosít az új belépőknek és az átlagosnál jobban növekvő gazdaságoknak.”⁷⁰

Noha az új szabályozás elviekben az aukcióztatást tette főszabállyá, az ingyenes kiosztás számos iparág tekintetében továbbra is meghatározó maradt.⁷¹ Az ÜHG Irányelv 10a. cikke (4) bek. szerint azonban nem részesülhetnek ingyenes kiosztásban a villamos energia termelők, valamint egyes szén-dioxid megkötésével, tárolásával kapcsolatos tevékenységeket végző létesítmények. Ezen iparágak-tevékenységek tekintetében az ingyenes kiosztás tehát kizárt.⁷² Más szektorok számára ugyan (részben) megmaradt az ingyenes kiosztás lehetősége, azonban a Módosító Irányelv szerint az ingyenes kiosztás mértékét minden évben egyenlő mértékben csökkenteni kell, akként, hogy 2027-re az ingyenes kiosztás teljesen megszűnjön.

Jelenleg az ingyenes kiosztás és az aukcióztatás útján megszerezhető kvóták mennyiségi megoszlása közel 3:2-hoz arányú.⁷³ Ez az jelenti tehát, hogy miközben a villamosenergia-szektor főszabályként egyáltalán nem jut ingyenesen kvótához, addig a közösségi teljes kvótamennyiség több mint fele egyelőre továbbra is ingyenesen kerül kiosztásra.

⁶⁹ Bár az ÜHG Irányelv hatályos 10. cikke akként rendelkezik, hogy „A tagállamok 2013-tól kezdődően a 10a. és 10c. cikkel összhangban ingyenesen ki nem osztott valamennyi kibocsátási egységet árverés útján értékesítik., amiből arra lehetne következtetni, hogy csak a „fennmaradó” mennyiség kerül aukcióztatásra, és megmarad az ingyenes kiosztás főszabálya, ingyenes kiosztás valójában csak a jóval szűkebb iparági körben, illetve az energia-iparban kizárólag a termelés korszerűsítésre érdekében maradt meg.

⁷⁰ Lásd Módosító Irányelv (15) preambulumbekkezdés.

⁷¹ Speciális szabályok vonatkoznak az ún. „szénzivatárgás kockázatának kitett” iparágakra. Helyszűke miatt ezen szabályok ismertetésére azonban nincs lehetőség.

⁷² Megjegyzendő, hogy az ÜHG Irányelv 10c. cikke a villamosenergia-termelés korszerűsítése érdekében lehetővé teszi speciális szabályok szerint az ingyenes kiosztást. Ugyancsak lehetőség van ingyenes kiosztásra egyes kiválasztott demonstrációs projektek számára, ld. ÜHG Irányelv 10a. cikk (8) bek.

⁷³ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index_en.htm („Given the significant weight of power generation in the EU ETS, and even with partial free allocation in the eight member states, more than 40% of all allowances will be auctioned in 2013 and this share will rise in the coming years.”)

3.2. Az ingyenes kiosztás jogcímeinek áttekintése és a kiosztás szabályai⁷⁴

Az ÜHG Irányelv szerint azon kvótákat, amelyeket nem osztanak ki a tagállamok ingyenesen, aukcióztatás útján kell értékesíteni.⁷⁵ Amint arról már szó esett, mennyiségi szempontból 2013-ban továbbra is dominál az ingyenes kiosztás. Az ingyenes kiosztás a tervek szerint várhatóan 2027-ben fog teljesen megszűnni.

Az ingyenes kiosztás jogcímeit az ÜHG Irányelv 10a. és 10c. cikkei tartalmazzák. A 10a. cikk több jogalapot tartalmazó szabály. Ezek tárgyalására itt helyszűke miatt nincsen mód, de annyit fontos kiemelni, hogy az egyes létesítmények üzemeltetői az egyes szektorok tekintetében számított alapvetően hatékonyságalapú „benchmark”-ok alapján juthatnak hozzá ÜHG kvóta szükségletükhöz, amennyiben elérik a benchmark-ot, illetve szükségletük egy részéhez, amennyiben a benchmark alatt maradnak.

Fontos továbbá kiemelni, hogy bármiféle hatékonyságtól függetlenül, az ÜHG Irányelv kategorikusan kizárja az ingyenes kiosztás esetei köréből a villamosenergia-termelést. Ennek oka a Módosító Irányelv preambuluma szerint az, hogy a villamosenergia-termelők át tudják hárítani a kvóta költségét fogyasztóikra.⁷⁶ Ennek megfelelően, főszabályként, a villamosenergia-termelő szektor számára semmilyen jogcímen, még új belépőként sem osztható ki ingyenesen ÜHG kvóta a Harmadik Kereskedési Időszak alatt. Kivételt képez a tilalom alól egyrészt a hulladékgázokból előállított villamosenergia-termelés, valamint a 10c. cikk alá tartozó esetek. Ezekben az esetekben, immár az alkivétel kivételeként, mégis lehetséges ingyenes kvótához jutni.

A 10a. cikk szerinti ingyenes kiosztani kívánt kvóták allokálása a tagállamok számításai alapján, de közösségi szinten történik.⁷⁷ Az ÜHG

⁷⁴ Noha az aukcióztatás a főszabály a kvóták megszerzése tekintetében 2013-tól, amelyhez képest az ingyenes kiosztás esetei kivételt képeznek, a jobb érthetőség és az előző alcímmel való jobb kontinuitás kedvéért, valamint az aukciókra vonatkozó szabályok kiterjedtebb volta miatt, az alábbiakban elsőként az ingyenes kiosztás eseteit ismertetem röviden, majd azt követően térek rá az aukcióztatás szabályainak tárgyalására.

⁷⁵ „A tagállamok 2013-tól kezdődően a 10a. és 10c. cikkel összhangban ingyenesen ki nem osztott valamennyi kibocsátási egységet árverés útján értékesítik.” ld. ÜHG Irányelv 10. cikk (1) bek.

⁷⁶ Ld. Módosító Irányelv (19) preambulumbekzdés; valamint ld. hasonlóan az Európai Bizottság "The EU Emission Trading System (EU ETS)" c. kiadványa, 3. oldal:

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_2013_en.pdf

⁷⁷ Az ÜHG Irányelv 10c cikke szerinti kvóták számításának eljárásrendjéről a 10c cikk rendelkezik. Az egységes értelmezés és alkalmazás érdekében Bizottság több útmutató dokumentumot is kiadott a 10c cikk alkalmazásával kapcsolatban. Ezek a következők: A Bizottság Közleménye - Iránymutatás a 2003/87/EK irányelv 10c. cikkének opcionális alkalmazásához (2011/C 99/03), és A Bizottság határozata (2011.3.29.) a

Irányelv 10a. cikk (1) bek. szerint a Bizottság köteles volt 2010. december 31-éig közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket elfogadni az ingyenes kiosztás átmeneti szabályairól. A Bizottság e kötelezettségének a 2011/278/EU számú bizottsági határozattal⁷⁸ tett eleget. A határozat szabályai szerint az ingyenes kiosztásban részesülő létesítmények azonosítása és a részükre ingyenes kiosztható kvóták mennyiségének meghatározása többlépcsős eljárás. Áttekintő jelleggel elmondható, hogy a folyamat alapvetően a következő főbb lépésekből állt:

- (i) az érintett létesítmények tagállamok általi azonosítása,
- (ii) a létesítmények meghatározott szempontok szerint létesítményrészekre való felosztása,
- (iii) azokkal kapcsolatos adatszolgáltatás és azok hitelesítése,
- (iv) a bizottsági határozat szerint meghatározott számítások elvégzése,
- (v) az adatoknak a Bizottság felé való kommunikációja, és
- (vi) bizottsági jóváhagyás.⁷⁹

Ezt követően a tagállamok meghatározták minden, a területükön lévő érintett létesítmény számára 2013-tól 2020-ig az egyes években kiosztható kvótamennyiség végleges összmennyiségét, amelyet megküldtek a Bizottság részére.

A 10c. cikkben foglalt kivétel lehetőség a villamosenergia-termelők számára arra, hogy meghatározott mennyiségű ÜHG kvótahoz ingyenesen jussanak. A lehetőség ahhoz a feltételhez kötött, hogy az érintett termelő ún. „tiszta technológiákba” ruház be. Arról van szó, hogy a rendszer ingyenes ÜHG kvóták kiosztásának lehetőségével honorálja azt, ha valamely villamosenergia-termelő beruházásaival korszerűsíti és így hatékonyabbá és környezetkímélőbb teszi termelését. A 10c. cikk szerinti kivétel nem volt minden tagállam számára nyitott, abban csak a 10 újonnan csatlakozott tagállam vehetett részt. A 10c. cikk szerinti „ingyenes kvóta” ugyanakkor az érintett tagállamoknak nincsen ingyen: az ÜHG Irányelv 10c. cikk (2) bek. szerint a tagállam által egyébként árverésre bocsátandó kvóta-mennyiségből a 10c. cikk szerinti kvóták mennyiségét le kell vonni. Ez azért fontos, mert a tagállam által

2003/87/EK irányelv 10c. cikkének (3) bekezdése alapján a villamosenergia-ágazatban átmenetileg ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek kiosztási módszerére vonatkozó iránymutatásról

⁷⁸ A Bizottság határozata (2011. április 27.) a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról (2011/278/EU)

⁷⁹ Ld. a Bizottsági határozat 5-15. cikkeit

egyébként árverésre bocsátott kvóták ellenértékéként befolyt összeg (felerészben a tagállam által szabadon felhasználható) költségvetési bevételt képez.

Az ingyenes kiosztás lebonyolítását, mind a 10a., mind a 10c. cikk szerinti ingyenes kvóták tekintetében az tagállami illetékes hatóságok végzik. A hatóságok az ingyenes kvótákat legkésőbb minden év február 28-áig kötelesek kiadni azok jogosultjainak.⁸⁰

3.3. Az aukcióztatás mint a kiosztás főszabálya és a tagállamok által árverezésre bocsátható kvóta-mennyiség

Amennyiben valamely létesítmény az üvegházhatású gáz kibocsátási egység beszerzésére köteles, azonban ahhoz ingyenesen nem tud hozzájutni, vagy az ingyenesen megszerzett kvóták nem fedezik teljes szükségletét, a számára a működéshez szükséges ÜHG egységeket aukción kell megvásárolnia. Amint az a fentiekben említésre került, a villamosenergia-termelő szektor (szűk körű kivételekkel) nem jogosult ingyenes kvótára, ezért az aukciós beszerzés kötelezettsége elsősorban ezt az iparágat terheli.⁸¹

Szintén szó esett róla, hogy 2013-tól a Bizottság közösségi plafont („cap”) határoz meg az uniós szintjen kiosztható kvótákra. A teljes kvótamennyiségből le kell vonni az ingyenesen kiosztásra kerülő kvótákat, valamint el kell különíteni az új belépők tartalékát.⁸² Az ÜHG Irányelv szerint az egyes tagállamok között különböző jogcímek alapján kerül felosztásra az ezt követően fennmaradó kvótamennyiség. A 10. cikk (2) bek. szerint három ilyen jogcím létezik:

- (i) az árverés útján értékesítendő teljes kibocsátási egység-mennyiség 88 %-át a tagállamok között, közösségi rendszerbeli hitelesített kibocsátásaik arányában;
- (ii) 10 %-ot a tagállamok között a Közösségen belüli szolidaritás és növekedés céljára tekintettel – ezen jogcímek tekintetében az ÜHG Irányelv IIa. melléklete százalékos arányt ír elő az érintett tagállamok tekintetében;⁸³ végül

⁸⁰ Ld. ÜHG Irányelv 11. cikk (2) bek.

⁸¹ Ld. ÜHG Irányelv 10a. cikk (1) bek., harmadik albek.

⁸² Ld. ÜHG Irányelv 10a. cikk (5) bek. és (7) bek.

⁸³ Az ÜHG Irányelv IIa. melléklete azt írja elő, hogy adott tagállamnak a 88%-ból jutó részesedése milyen százalékkal emelkedik meg a szolidaritási hányad alapján. Magyarország tekintetében az ÜHG Irányelv IIa. melléklete 28%-os növekményt ír elő.

(iii) a kvóták 2 %-át azon tagállamok között, amelyek üvegházhatású gázkibocsátása 2005-ben legalább 20 %-kal alacsonyabb volt, mint a Kiotói Jegyzőkönyv alapján rájuk vonatkozó bázisévben (ez a Kiotói 2 % tehát a „jól teljesítő” tagállamok törekvéseinek kvázi „elismerése”⁸⁴)

kell kiosztani.

Az aukcióztatás szabályait az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezéséről, lebonyolításáról és egyéb vonatkozásairól szóló 1031/2010/EU rendelet tartalmazza („**Aukciós Rendelet**”), de az aukciók mikénti megszervezésével kapcsolatban az ÜHG Irányelv is tartalmaz, elsősorban alapvető jelentőségű, rendelkezéseket.⁸⁵

3.3. 1. Az aukciós termékek, az ajánlattétel mennyiségi kritériumai és az aukciós platformok

A kvóták árverezése különböző aukciós platformokon zajlik. Az aukciós platform feladatai többtűiek: ezek közé tartozik az árverések lebonyolítása, az azokhoz való hozzáférés biztosítása, az ún. „aukciós eseménynaptár” vezetése, az árverés eredményeinek bejelentése, az előírt klíringrendszer meghatározott célokból az ajánlattevők rendelkezésére bocsátása.⁸⁶

Sokáig vita volt arról, hogy csak egyetlen közösségi platformot állítsanak fel, vagy az aukciók tagállami platformokon történjenek-e. A létrehozott hatályos rendszerben főszabályként egy, közösségi szinten szervezett aukciós platform működik, az „opt-out” lehetőségével, vagyis azzal, hogy a tagállamok kijelölhetnek külön aukciós platformot. A tagállamok döntő többsége a közös platform kijelölésére irányuló közös fellépésben vesz részt.⁸⁷ A nemzeti platform kijelölésének „opt-out” lehetőségével eddig Németország és az Egyesült Királyság élt. Németország az EEX-et,⁸⁸ az Egyesült Királyság pedig az ICE Futures Europe (ICE) platformot⁸⁹ jelölte ki. A fenti két ország mellett

⁸⁴ A Kiotói 2% (az ún. „Kiotói bónusz”) megoszlását az ÜHG Irányelv IIb. melléklete határozza meg. Magyarország számára 5%-os érték került megállapításra.

⁸⁵ Ld. ÜHG Irányelv 10. cikk (4) bek.

⁸⁶ Ld. Aukciós Rendelet 27. cikk (1) bek.

⁸⁷ Közös platformként a németországi „European Energy Exchange” (EEX) tőzsde került kijelölésre.

⁸⁸ Ld. 784/2012/EU rendelet egy Németország által kijelölt aukciós platformnak az 1031/2010/EU rendelet jegyzékébe történő felvételéről, valamint a rendelet 59. cikke (7) bekezdésének helyesbítéséről

⁸⁹ Ld. 1042/2012/ EU rendelet egy az Egyesült Királyság által aukció céljára kijelölni tervezett platformnak az 1031/2010/EU rendelet jegyzékébe történő felvételéről

Lengyelország is jelezte, hogy „opt-out” platformot kíván jelölni, amely megtörténteig a közösségi platformot kívánja használni.⁹⁰

Az árveréseken az ajánlattevők nem egyes kibocsátási egységekre, hanem kibocsátási egység csomagokra tesznek ajánlatot. Az Aukciós Rendelet meghatározza a kvóták azon legkisebb mennyiségét, amelyre egy aukción ajánlatot lehet tenni. A legkisebb egység, amelyre ajánlatot lehet tenni egy ún. „csomag”.⁹¹ Az egy csomagban foglalt ÜHG kvóták mennyisége attól függően különbözik, hogy milyen típusú platformról van szó. Az Aukciós Rendelet 26. cikk (1) bek. és 30. cikk (1) bek. szerint kijelölt platformok esetén egy „csomag” 500 kibocsátási egységből áll. Amennyiben a platform kijelölésére az Aukciós Rendelet 26. cikk (2) bek. vagy 30. cikk (2) bek. alapján került sor, a „csomag” 500 vagy 1000 kibocsátási egységből is állhat.

Az ÜHG Irányelv alapján egy ÜHG kvóta egy szén-dioxid tonnaegyenérték kibocsátására jogosít fel.⁹² A fentiekből értelemszerűen következik, hogy valamely aukción legkevesebb 500 (illetve adott esetben 1000) szén-dioxid tonnaegyenérték megvásárlására lehet ajánlatot tenni.

Az Aukciós Rendelet szerint a kibocsátási egységek aukción való értékesítésének módja az, hogy a kibocsátási egységeket szabványosított elektronikus szerződések formájában megvételre kell felkínálni. Ezek a szabványosított elektronikus szerződések az aukciós termékek. Az aukciós termékek lehetnek kétnapos azonnali ügyletek vagy ötnapos határidős ügyletek.⁹³ A két típus közötti különbség alapvetően a teljesítési időtartam: míg a kétnapos azonnali ügyletnél ez két kereskedési napot jelent, addig az ötnapos határidős ügyletnél ez öt kereskedési nap.⁹⁴

3.3.2. A lehetséges ajánlattevők köre

Az aukciókon részvételre jogosultak köre az Aukciós Rendeletben meghatározott. Az Aukciós Rendelet szerint főszabályként az tehet közvetlenül ajánlatot egy árverésen, aki az Aukciós Rendelet 18. cikke

⁹⁰ „Poland has notified the Commission that it intends to use the common auction platform until it appoints its 'own' auction platform.” http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index_en.htm

⁹¹ Aukciós Rendelet 6. cikk (1) bek.

⁹² Ld. ÜHG Irányelv 3. cikk a) pont

⁹³ Ld. Aukciós Rendelet 4. cikk; Az Aukciós Rendelet e fogalmak magyarázatát egy másik rendeletre is utalva adja meg. Ez a rendelet a Bizottság 1287/2006/EK rendelete (2006. augusztus 10.) a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások nyilvántartás-vezetési kötelezettségei, az ügyletek bejelentése, a piac átláthatósága, a pénzügyi eszközök piaci bevezetése, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott kifejezések tekintetében történő végrehajtásáról.

⁹⁴ Ld. Aukciós Rendelet 3. cikk 3. és 4. pontok

alapján ajánlattételi kérelem benyújtására, valamint a 19-20. cikkek alapján ajánlattételre jogosult.⁹⁵

A lehetséges résztvevők között nem kizárólag a ténylegesen üvegházhatású gáz kibocsátást produkáló alanyok, hanem meghatározott, más piaci szereplők is szerepelnek. Ennek oka, alapvetően arra vezethető vissza, hogy tekintettel arra, hogy az ÜHG kvóta forgalomképes vagyoni értékű jogosultság, azok megszerzésében nem kizárólag a kibocsátók, hanem az ÜHG kvótákkal befektetési céllal kereskedő más jogalanyok is érdekeltek. A befektetési célzattal való jogalanyok részvételének lehetővé tétele természetesen automatikusan magával hozza a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával szembeni fellépés szükségességét.

Ajánlattételi kérelem benyújtására jogosultak a fentieknek megfelelően alapvetően két csoportra oszthatóak.⁹⁶ Az első csoportot az iparági szereplők, azok különféle csoportjai és az ellenőrzésüket ellátó állami szervek alkotják, míg a második csoportot a befektetők.

Ajánlattételi kérelem benyújtására jogosultak elsősorban az olyan kibocsátók, akik saját nevükben tesznek ajánlatot (beleértve ebbe vállalatcsoporton belül az anya-, és leányvállalatokat, valamint a kapcsolt vállalkozásokat), ezekből álló, saját nevükben eljáró üzleti csoportosulások, valamint a kibocsátókat ellenőrző állami szervek és állami tulajdonú vállalatok.⁹⁷ Befektetési célzattal jogosultak ajánlattételi kérelem benyújtására meghatározott befektetési vállalkozások és hitelintézetek. Utóbbiaknál nem feltétel, hogy saját nevükben járjanak el, így ezen jogalanyok akár saját nevükben, akár ügyfeleik nevében is nyújthatnak be ajánlattételi kérelmet.⁹⁸

Az Aukciós Rendelet nemcsak pozitív irányban határozza meg a lehetséges résztvevők körét, hanem kifejezetten ki is zár meghatározott jogalanyokat abból. A kizáró okok (azaz a negatív lista) az adott árverésen betöltött funkcióhoz kapcsolódnak. Így például nem jogosult ajánlattételi kérelem benyújtására többek között az aukcióellenőr, az árverező és maga az aukciós platform sem.⁹⁹

⁹⁵ Ld. Aukciós Rendelet 15. cikk

⁹⁶ Az Aukciós Rendelet (feltételesen) további személyeket is feljogosít ajánlattételi kérelem benyújtására. Ld. ehhez az Aukciós Rendelet 18. cikk (2) bek.

⁹⁷ Ld. Aukciós Rendelet 18. cikk (1) a), d) és e) pontok.

⁹⁸ Ld. Aukciós Rendelet 18. cikk (1) b) és c) pontok.

⁹⁹ Ld. Aukciós Rendelet 18. cikk (5)-(6) bek.

3.3.3. Az árverező és az aukcióellenőr

Az Aukciós Rendelet szerint a tagállamok csak úgy tudják árverésen értékesíteni az általuk aukcióztatható ÜHG kvótákat, ha azok aukcióztatása érdekében árverezőt jelölnek ki. Az Aukciós Rendelet szerint árverező nélkül egyetlen tagállam sem bocsáthat árverésre kibocsátási egységet.¹⁰⁰ Biztosított ugyanakkor a lehetőség arra, hogy több tagállam azonos árverezőt jelöljön ki.

Az árverező egyfajta közvetítőként szolgál a tagállam és az aukciós platform között. Feladatai közé tartozik, hogy árverésre bocsássa az őt kijelölő tagállam által értékesíteni kívánt kibocsátási egységeket, felveszi az őt kijelölő tagállamot illető árverési bevételeket, valamint folyósítja azt a tagállam számára.

Az aukcióellenőr feladata az aukciós folyamat figyelemmel kísérése. Az aukciók jogszabályoknak megfelelő lebonyolításáról az aukcióellenőr havonta utólag, ún. „ismertető jelentésben” számol be a Bizottság és a tagállamok felé. Beszámolójában különösen ki kell térnie az igazságos és nyílt hozzáférés, és az átláthatóság szempontjaira, valamint az árképzésre és a technikai és működési vonatkozásokra. Megbízatása legfeljebb 5 évre szólhat.

3.3.4. Az ajánlattétel rendje és az aukciós elszámolóár

Az Aukciós Rendelet szabályozza az ajánlattétel rendjét, beleértve egy ajánlat szükséges tartalmi elemeit,¹⁰¹ valamint az ajánlattétel benyújtásánál való képviselői lehetőségét is,¹⁰² azonban ezen szabályok ismertetésére ehelyütt nincs mód. Itt röviden csak annyit lehet megemlíteni, hogy az aukciók rendjének egyik legfontosabb szabálya, hogy az árverések titkosak, azaz az egyes ajánlategyek nem ismerhetik egymás ajánlatait.¹⁰³

Az ajánlattéti időszak leteltét követően az aukciós platform az Aukciós Rendeletben foglalt szabályok szerint meghatározza az ún. „aukciós elszámolóárat”. Az aukciós elszámolóár az az ár, amelyet valamennyi nyertes ajánlategynek meg kell fizetni a kvóták megszerzéséért az adott aukción. Adott aukción egy elszámolóár kerül megállapításra, így az árverezett ÜHG kvótákhoz minden ajánlategy ezen az azonos áron juthat

¹⁰⁰ Ld. Aukciós Rendelet 22. cikk (1) bek.

¹⁰¹ Ld. Aukciós Rendelet 6. cikk (2) bek.

¹⁰² Ld. Aukciós Rendelet 6. cikk (3) bek.

¹⁰³ Ld. Aukciós Rendelet 5. cikk

hozzá.¹⁰⁴ Azaz függetlenül attól, hogy egy ajánlattevő magasabb vagy alacsonyabb árat ajánlott meg az árverésre kerülő kibocsátási egységekért, mindegyikük azonos „egységáron” jut hozzá azokhoz.¹⁰⁵

Az aukciós elszámolóár az egyes ajánlatok tartalma alapján számított ár, amelyet a következőképpen kell számítani: az aukciós platform az árajánlatokat nagyságuk szerint sorrendbe állítja, mégpedig a legmagasabb árajánlattal kezdve. Ezt követően az árajánlatokban szereplő (azaz az ajánlattevők által megvásárolni kívánt) mennyiségeket összeadja a platform. Aukciós elszámolóárként az az ár kerül meghatározásra, amelynél a mennyiségi ajánlatokból összeálló teljes mennyiség megegyezik az árverésre bocsátott kibocsátási egységek mennyiségével, vagy azt meghaladja.¹⁰⁶ Tipikus esetben az aukciós elszámolóárnál az ajánlatokból összeadódó össz mennyiség meghaladja az aukcióra bocsátott mennyiséget (és azzal nem pontosan egyezik meg). Az Aukciós Rendelet szerint ilyen esetben, logikus módon, a legutolsó, az aukciós elszámolóár megállapításához figyelembe vett ajánlatot tevő a kibocsátási egységek fennmaradó (azaz töredék) részében részesül csak.

A fentiek alapján azok az ajánlattevők, akik az aukciós elszámolóárnál alacsonyabb árral tettek ajánlatot, egyáltalán nem jutnak az aukción kibocsátási egységhez, azok, akik annál magasabb árral tettek árajánlatot, függetlenül az ajánlatukban megjelölt ártól, mindnyájan az aukciós elszámolóáron jutnak kibocsátási egységhez. Azon ajánlattevők esetében, akik ajánlata az aukciós elszámolóár számításakor figyelembe vett utolsó ár, az eset körülményeitől függően jutnak hozzá a teljes, általuk megvásárolni kívánt kibocsátási egység mennyiségéhez, vagy – és ez a tipikus eset – annak egy meghatározott részéhez.

3.3.5. A kvóták megszerzésének technikai szabályai – a kibocsátás forgalmi jegyzék

Az aukciós folyamat rendkívül fontos aspektusa a kvóták megszerzésének mikéntje. Mint említésre került, a kvóták vagyoni értékkel bíró, forgalomképes jogosultságok. A kvóták csak dematerializált formában léteznek, így megszerzésük és nyilvántartásuk csak elektronikus rendszer útján képzelhető el. A kvótákkal kapcsolatos tranzakciók regisztrálására és adminisztrálására létrehozott rendszer meglehetősen bonyolult, ezért az alábbiakban azt csak vázlatosan ismertetem.

¹⁰⁴ Ld. Aukciós Rendelet 7. cikk (1) bek.

¹⁰⁵ Ld. Aukciós Rendelet 7. cikk (3) bek.

¹⁰⁶ Ld. Aukciós Rendelet 7. cikk (2) bek.

A jelenleg hatályos szabályok szerint működő rendszer lényege valamennyi, a kvótákkal kapcsolatos tranzakció egységes, uniós szintű kezelése. Az ÜHG Irányelv alapján a 2012. január 1-jétől kiadott kvótákat az ún. „közösségi kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben” kell tartani. Az uniós forgalmi jegyzéket a Bizottság által kinevezett ún. „központi tisztviselő” üzemelteti és tartja fenn. A kvótákkal való tranzakciók során a tagállamok kötelesek ezt az uniós jegyzéket igénybe venni.

Az ÜHG Irányelv felhatalmazása alapján a Bizottság külön végrehajtási rendeletet fogadott el kibocsátási egység-forgalmi jegyzék működéséről: a 1193/2011/EU rendeletet.¹⁰⁷ Az uniós jegyzék a rendelet I. mellékletében megjelölt számlákat tartalmazza. Ezen számlák közé tartoznak többek között az EU-s alap-, aukciós-, és kiosztási számlák, az üzemeltetői számla, az ügyfélszámla, a nemzeti folyószámla és a kereskedési számla. A különböző típusú számlák különböző típusú egységek nyilvántartására szolgálnak. A számláról végezhető tranzakciók köre részletesen szabályozott. Minden számláról csak a rendeletben meghatározott ügylet kezdeményezhető.¹⁰⁸ A tagállamok saját számláikhoz és a joghatóságuk alá tartozó más számlákhoz is csak egy általuk kijelölt nemzeti tisztviselőn keresztül férhetnek hozzá. A rendelet létrehozta továbbá az európai uniós ügyleti jegyzőkönyvet („EUTL”), az ÜHG kvóták kiadásának, átruházásának és törlésének nyilvántartására.¹⁰⁹

A nyilvántartási rendszer közhitelesség szempontjából legfontosabb szabálya az, hogy az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék nyilvántartásai bármely kibocsátási egység esetén *prima facie* és elegendő bizonyítékot képeznek az egység feletti tulajdonjog (jogosuljának) meghatározásában, valamint minden más olyan kérdésben, amellyel kapcsolatban a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék a rendelet alapján nyilvántartás tartalmaz vagy tartalmazhat.¹¹⁰ Ez tehát mindenekelőtt azt jelenti, hogy a kvóta tulajdonosának azt kell tekinteni, akinek a számláján a kvótát nyilvántartják.

Sajátos, a *nemo plus iuris* elvét felülíró dologi jogi szabályt tartalmaz a rendelet, amikor előírja, hogy aki kvótát jóhiszeműen megvett és

¹⁰⁷ A Bizottság 1193/2011/EU Rendelete (2011. november 18.) a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti, az uniós kibocsátási kereskedelmi rendszer 2013. január 1-jén kezdődő kereskedési időszakát és azt követő kereskedési időszakait szolgáló uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék létrehozásáról, valamint a 2216/2004/EK és a 920/2010/EU bizottsági rendelet módosításáról

¹⁰⁸ Ld. rendelet 35. cikk

¹⁰⁹ Ld. rendelet 5. cikk (1) bek. és (5) preambulum-bekezdés

¹¹⁰ Ld. rendelet 37. cikk (2) bek.

birtokol,¹¹¹ az a kvótát átadó fél tulajdonjogának bármiféle fogyatékoságától függetlenül teljes körű tulajdonjogot szerez a kvótán.¹¹²

A kvóta árverésen való megszerzésének modellje technikailag a következő:¹¹³ az árverezendő kvótákat még az ajánlattételi időszak megnyílta előtt az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék átvezeti egy nevesített kibocsátási egység-forgalmi számlára, amelyen azokat letétbe helyezik.¹¹⁴ Az aukciós elszámolóár meghatározását követően a nyertes ajánlattevőt az általa megszerzett kvótákról értesítik. A kvóták megszerzéséhez az ajánlattevő köteles a kvóták ellenértékét lehívható pénzeszközök formájában az ún. klíringrendszeren (vagy elszámolórendszeren) keresztül az árverező meghatározott bankszámlájára folyósítani. A folyósításról való rendelkezésnek legkésőbb az ajánlattevő kibocsátási egység-forgalmi számláján való jóváírással egyidejűleg kell megtörténnie.¹¹⁵ A kvóták folyósítására oly módon kerül sor, hogy a letéti számláról a klíringrendszer (vagy elszámolórendszer) átvezeti az ajánlattevő által megszerzett kibocsátási egységet az ajánlattevő kibocsátási egység-forgalmi számlájára.¹¹⁶

3.3.6. Az aukciós értékesítésből befolyó pénzeszközök felhasználása

Az ÜHG egységek árverezéséből befolyó pénzüsszegek a tagállam bevételeit, azaz költségvetési bevételt képeznek. Ezen pénzüsszeg felhasználása ugyanakkor nem teljesen szabad, éppen a klímavédelmi célok előmozdítása végett az uniós jog ezek egy részének felhasználását különböző célokhoz köti.

Az ÜHG Irányelv 10. cikk (3) bek. szerint a tagállam, a kibocsátási egységei elárverezéséből befolyó bevételről szabadon határozhat azzal, hogy a bevétel legalább 50%-át a (3) bekezdésben meghatározott célok valamelyikére kell fordítania. Nem köteles ugyanakkor a tagállam a teljes érintett hányadot egyetlen nevesített célra felhasználni, ez az összeg a nevesített célkitűzések közül többre is felhasználható. A tagállamok kötelesek a pénzeszközök hova fordításáról a Bizottságot tájékoztatni.¹¹⁷

¹¹¹ Felhívom a figyelmet, hogy e ponton a rendelet magyar nyelvű szövege eltér mind az angol, mind a német nyelvű szövegtől, ezek ugyanis konzekvensen konjunktív (azaz „és”) kapcsolatot írnak elő a megvétel, valamint a birtoklás között, szemben a magyar nyelvű verzióval, amely alternatív (azaz „vagy”) kapcsolatról rendelkezik.

¹¹² Ld. rendelet 37. cikk (4) bek.

¹¹³ A további, kvótákkal végezhető műveletek ismertetésére ehelyütt nincs mód. Ezen ügyletek végrehajtásának mikéntjét a rendelet részletesen szabályozza.

¹¹⁴ Ld. ÜHG Irányelv 46. cikk

¹¹⁵ Ld. Aukciós Rendelet 44. cikk (1) bek.

¹¹⁶ Ld. Aukciós Rendelet 47. cikk (2) bek.

¹¹⁷ Ld. Aukciós Rendelet 10. cikk (3) bek.