

A LEVEGŐKÖRNYEZET- ÉS KLÍMAVÉDELEM NEMZETKÖZI KVÓTA-KERESKEDELMI RENDSZEREI

FARAGÓ TIBOR c. egyetemi tanár

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A nemzetközi, illetve államközi környezetvédelmi megállapodásokban foglalt, az azokban részes felek számszerűsített környezeti erőforrás-korlátozási vagy környezetszennyezés-korlátozási kötelezettségei teljesítésére esetenként kvóta-kereskedelmi rendszereket vezettek be. Az ilyen kötelezettségek teljesítése érdekében a megállapodásban részes államok "hazai" intézkedéseket hoznak és hajtanak végre. Ha ezek az intézkedések (pl. költséghatékonysági megfontolásokból) nem elégségesek, akkor a kvóta-kereskedelmi rendszer segítségével a hiányzó kvótákat megvásárolhatják azon államoktól (vagy közvetítőktől), amelyeknek többlete van.

A levegőkörnyezet esetében az emberi tevékenységek által, azok nem-szándékolt következményeként kibocsátott légszennyező anyagok okoznak jelentős problémát. Ezek sorában a nagytávolságra eljutó levegőszennyező anyagok káros hatásai miatt születtek meg azok a nagyjelentőségű nemzetközi egyezmények, amelyek célja: a magasléghőmérsékletű ózonréteg védelme, a környezeti savasodás csökkentése, a földi éghajlat védelme (vagy pl. a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagok felhasználásának korlátozása, amivel e dolgozatban nem foglalkoztunk). Mindhárom témakörben felmerült a kibocsátási kvóták kereskedelmének lehetősége.

Ugyanakkor a gyakorlatban csak a környezeti savasodást kiváltó gázkibocsátásokra az USA-ban és néhány más államban bevezetett – az érintett létesítmények részvételével működő – emisszió-kereskedelmi rendszer, valamint az üvegházhatású gázokra a vonatkozó nemzetközi megállapodásban (Kiotói Jegyzőkönyv) részes fejlett államok közötti, illetve az EU tagállamainak érintett létesítményei közötti emisszió-kereskedelmet támogató rendszer valósult meg.

Az ilyen rendszereket közgazdasági szempontból sokan kifejezetten előnyösnek tekintik, mások pl. környezet-etikai szempontból kifogásolják ezek alkalmazását. Ez utóbbi kapcsán azt vetik fel, hogy az emisszió-kereskedelem tulajdonképpen a "szennyezési jogok" kereskedelmét jelenti és egyúttal azt, hogy akinek pénze van, az pénzzel – piacfüggően esetleg csak "aprópénzzel" - válthatja ki az általa keltett környezetszennyezést.

Emiatt is lett különösen fontos az, hogy ezeket az eszközöket kiegészítő jellegűnek szánták. Azzal a szándékkal, hogy az államok és a cégek elsősorban maguknál érvényesítsék – pl. kevésbé környezet-szennyező termelési szerkezetre való áttéréssel, vagy jobb technológiák bevezetésével – a környezetileg káros kibocsátások csökkentését. Az eredeti célok szerint tehát a környezetszennyezésnek csak egy kisebb része lehetne pénzzel megváltható az emisszió-kereskedelem keretében.

Más megközelítésben az USA-ban annak idején a kén-dioxid--kibocsátásokra bevezetett rendszer és az EU-ban a közelmúltban a szén-dioxid--kibocsátásokra bevezetett rendszer jelentőségét az adja, hogy egyrészt ez még mindig ösztönzőbben hatott az érintett cégekre az "utasítás-és-ellenőrzés" típusú szabályozáshoz képest, másrészt a klímavédelem esetében egyfajta közvetlen környezetvédelmi partneri kapcsolatot teremtett az állam és az érintett vállalatok között.

Az említett emisszió-kereskedelmi rendszerek gazdasági és környezeti hatékonyságát végsősoron az igazolhatja, ha ezek révén összességében elérhető vagy akár meg is haladható a kitűzött környezetszennyezés-csökkentési cél. Ennek egyik alapvető gyakorlati feltétele pedig az, ha az emisszió-kereskedelemben résztvevő felek az értékesíthető többlet-kvótákat eredményező kibocsátás-csökkentést is "környezetbarát" fejlesztésekkel vagy termelési/gazdasági szerkezet-átalakítással érik el, s az eladott kvótákból keletkező bevételt is ilyen – a versenyképességet is erősítő – fejlesztésekre vagy modernizációra fordítják.

BEVEZETÉS

A nagytérségű - regionális vagy globális - környezeti hatásokkal járó emberi tevékenységek sorában megkülönböztetett figyelem övezi azokat, amelyekért több – vagy szélső esetben minden – állam visel bizonyos mértékű felelősséget. A nemzeti fennhatóság hatálya alá nem tartozó, így közösnek (közjóságnak) minősülő egyes természeti erőforrások felhasználásának, kiaknázásának korlátozása esetében és egyes környezeti elemek szennyezésének csökkentése, állapotmódosításának korlátozása érdekében is létrehoztak olyan nemzetközi eszközöket, amelyek alkalmazásával az egyes államok nem arányos felelőségük mértékében vesznek részt a közös célkitűzés végrehajtásában. Ehelyett kötelezettségeik egy részét megválthatják oly módon, hogy többlet környezeti erőforrás felhasználási jogot vagy többlet környezet-szennyezési jogot vesznek át vagy vásárolnak meg olyan államoktól, amelyek ennek fejében és mértékében a számukra meghatározottnál kevesebb környezeti erőforrást fognak felhasználni, illetve annál kisebb környezet-szennyezést fognak okozni. Az ilyen nemzetközi megállapodásokhoz soroljuk a regionális gazdasági közösségek tagjai, így mindenekelőtt az Európai Közösség tagállamai által elfogadott szabályozó eszközöket annál is inkább, mivel az Európai Közösség – a tagállamok mellett – maga is számos nemzetközi környezetvédelmi megállapodás részese.

Az államközi mechanizmusok mellett egy-egy államon belül is létrejöttek ilyen megoldások, amelyekben nem központosított módon egy állami szerv foglalkozik e jogok átadásával-átvételével, hanem – az állami szabályozás keretei között és bejelentési, elszámolási kötelezettség mellett – azt közvetlenül végezhetik az érintett vállalkozások és más szereplők.

A pénzbeli megváltás helyett más jellegű kompenzációkra is van példa. Ilyennek tekinthető például az Európai Közösség akkori 15 tagállamának "teher-megosztási" megállapodása az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyvben általuk közösen vállalt kibocsátás-csökkentési kötelezettség végrehajtására: ennek alapján egyes tagállamok az átlaghoz többel, mások kevesebbel járultak hozzá¹.

A környezeti erőforrás felhasználási jogok egységeiről, másszóval kvótáiról, s a környezet-szennyezési jogok egységeiről, kvótáiról, illetve az ilyen kvóták átadás-átvételéről, átruházásáról – egyszerűbben kifejezve mindkét esetben egy sajátos kvóta-kereskedelemtől – van szó.

A természeti környezet erőforrásaival kapcsolatos ilyen mechanizmusokra jól ismertek a halászati kvóták meghatározását, kiosztását és átadásának, átruházásának lehetőségét tartalmazó nemzetközi és nemzeti szintű szabályozások². Hosszú történelmi múltra tekintenek vissza a vízkészletek felhasználására vonatkozó nemzetközi és államközi együttműködési megállapodások³. De ide sorolhatók a nemzeti fennhatóság alá nem tartozó térségek erőforrásainak kiaknázását, kiaknázásának lehetőségét vagy éppenséggel korlátozását szabályozó két- és többoldalú egyezmények⁴.

A környezet-terhelés csökkentését a probléma "forrásához közelebb" is el lehet, sőt célszerűbb lehet elérni. A levegőszennyezés esetében ez történt az ózonkárosító anyagok termelésére kiszabott mennyiségi korlátok (kvóta-mennyiségek) meghatározásával a vonatkozó nemzetközi megállapodás alapján. Közvetve vagy közvetlenül a természeti környezet erőforrásait is érintő kvóta-rendszerekre persze sok más nemzetközi példa van (EU mezőgazdasági kvótái, OPEC kőolaj-kitermelési kvótái stb.)

Szennyező anyagoknak a környezetbe való kibocsátása kapcsán alapvetően egyes levegőszennyező anyagok különböző forrásokból származó kibocsátásainak, légkörben való felhalmozódásának, illetve hatásainak "összeadódása", továbbá a különböző kibocsátási források esetében a szükséges kibocsátás-csökkentés eltérő költsége teremtett olyan helyzetet, hogy felmerülhetett a vonatkozó kibocsátási kvóták átadás-átvételének gondolata. Az élővizekkel kapcsolatban sem újkeletű nemzeti szinten (de széles körben nem elterjedt) az összerhelés csökkentésére az átruházható szennyezési jogok rendszere⁵; de ezt a megközelítést – szemben a nagy távolságra terjedő levegőszennyező anyagokkal – nemzetközi keretekben, így pl. a Fekete-tenger szennyezés

¹ A Tanács 1998. évi döntése értelmében az átlagos 8%-os kibocsátás-csökkentéshez az akkori 15 tagállam a következő arányban járult hozzá: Ausztria –13%, Belgium –7,5%, Dánia –21%, Finnország 0%, Franciaország 0%, Németország –21%, Görögország +25%, Írország +13%, Olaszország –6,5%, Luxemburg –28%, Hollandia –6%, Portugália +27%, Spanyolország +15%, Svédország +4%, Egyesült Királyság –12,5%. Láthatóan különösen a négy akkori "kohéziós" tagállam számára csak a gyors gazdasági felzárkózásukból adódó nagymértékű kibocsátás-növekedés lassítását várták el a többiek.

² Shotton, R. (ed.), 2001: Case studies on the allocation of transferable quota rights in fisheries. *FAO Fisheries T.P. No. 411*. Rome, FAO

³ Colorado River Compact, 1922 (az USA érintett szövetségi államai között); 1889, 1944: Utilization of Waters of the Colorado and Tijuana rivers, and of the river of the Rio Grande (az USA és Mexikó között)

⁴ Antarktisz Szerződés, 1959; a kontinentális talapzattal kapcsolatos alapvető rendelkezéseket tartalmazó ENSZ Tengerjogi Egyezmény, 1982, s az arra is épülő számos kétoldalú megállapodás.

⁵ Schoon, N., 1995: Pollution quotas. *The Independent (The Business Section)*

elleni védelméről szóló egyezmény és ezzel összefüggésben a Dunába jutó tápanyag-csökkentési együttműködésben nem vezették be, bár ennek általános elvi alapja adott a vonatkozó jegyzőkönyvben⁶.

A környezet-szennyezés kezelésének nemzetközi megállapodásokkal is összefüggő kötelezettségeinek teljesítésére más típusú – országhatárokat átszelő – együttműködések is léteznek. Ide sorolhatóak a többek között környezet-etikai szempontból meglehetősen ellentmondásos, a szennyező anyagok országhatárokon át való szállításával is együtt járó olyan nemzetközi együttműködések, mint például hulladéklerakók közös létesítése és/vagy használata, avagy a karbon-leválasztás és -tárolás technológiájával kapcsolatban jelenleg kibontakozó EU-s rendszer, amelynek keretében két vagy több állam megállapodhat egy-egy ilyen létesítmény közös használatáról. Ezekben az esetekben az adott létesítmény befogadóképességi, kapacitási egységeinek elosztása, átadása/átengedése történik a beruházási és/vagy az üzemeltetési költségrézsz megtérítésének ellenében.

Akár nemzetközi (államközi), akár nemzeti szinten vizsgáljuk, a kétféle probléma – tehát a természeti erőforrásokkal és a környezetszennyezéssel kapcsolatos probléma – és kvóta-kereskedelmi megoldása többek között környezeti hatásai miatt nagymértékben különbözik egymástól. Az alábbiakban a levegőszennyező anyagok kibocsátásával foglalkozó kvóta-kereskedelem lényegének bemutatásával foglalkozunk.

KVÓTA-KERESKEDELEM A KÖRNYEZETI SAVASODÁST ELŐIDÉZŐ ÉS AZ ÓZONKÁROSÍTÓ GÁZOKRA

Levegőtisztaság-védelmi célú nemzeti kvótarendszerek

Az "emisszió-kereskedelem" (kibocsátási jogok, illetve egységeinek kereskedelme) gyakorlati szinten az USA-ban került bevezetésre a környezeti savasodást kiváltó, emberi tevékenységekből eredő légköri szennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére. Az 1970. évben, majd 1990-ben módosított szövetségi "Tiszta Levegő" törvénnyel⁷ bevezetett "Savas Eső Program"⁸ keretében elsőként a kén-dioxid kibocsátásokra meghatározott csökkentési cél – felső kibocsátási korlátot jelentő összesített kibocsátási mennyiséggel, másszóval "sapkával" megadott cél - eléréséhez vezették be az "emisszió-kereskedelmet"⁹. Ezt egy piaci, piac-konform eszköznek tekintették és a szabályozás által érintett vállalkozások számára lehetővé tette, hogy a részükre külön-külön meghatározott éves kibocsátási szint – előrelátható - túllépése esetén ne az állami hatóság által kivetendő bírságot kelljen kifizetniük, hanem az adott vállalkozások a hiányzó kibocsátási jogot megvásárolhassák más vállalkozásoktól. Olyan vállalkozásoktól, amelyek éves kibocsátása viszont a számukra meghatározott szint alatt maradna. E cégek az így fel nem használt, "kibocsátott" kibocsátási egységeiket vagy átvihetik a következő évre (saját célra való "bankolás") vagy eladhatják, átruházhatják más cég részére. A vevőnek azért éri meg e kibocsátási jogok megvásárlása, mert ez még mindig olcsóbb ("költséghatékonyabb") lenne, mint a kibocsátás-csökkentő beruházás vagy a bírság.

A rendszert eredetileg a kén-dioxid kibocsátások szabályozására alkották meg, s az a fosszilis tüzelőanyagokra alapozott meglévő, működő villamos erőművekre vonatkozott. A kiindulási alapot – bázist vagy viszonyítási szintet – az 1980. évi összesített kibocsátásaik jelentették és a cél az volt, hogy ez fokozatosan a felére csökkenjen. E célt "lebontva" tehát minden egyes ilyen vállalkozásra meghatározták a kibocsátható mennyiséget (fajlagosan, egységnyi megtermelt energiamennyiségre megadva azt, azaz akár pl. a füstgázból megfelelő hatásfokú kénleválasztás által a kén-dioxid kibocsátás csökkentésével, tüzelőanyag-váltással vagy az energiatermelés hatékonyságának fokozásával is teljesíthetővé vált az erőműre kiszabott előírás). Az új építésű erőművekre már eleve szigorúbb kibocsátási előírások voltak érvényben.

A cégek közötti "kvóta-kereskedelem" elősegítésére egy sajátos központosított tőzsde-jellegű intézmény¹⁰ jött létre, s ennek közreműködésével a számukra előírtnál alacsonyabb kibocsátást elérő cégek árverésre bocsáthatták kvótatöbbletüket. A cégek részére kiadott éves kibocsátási egységek mennyiségének fokozatos csökkenése nyomán a kvóták tőzsdei árfolyama jelentős mértékben emelkedett olyannyira, hogy egyrészt egy idő után felszámolták a régi építésű, felettébb környezet-szennyező erőművi blokkokat, másrészt megérte pl. a kibocsátás-csökkentő technológiák beépítése, semmint a hiányzó kibocsátási egységek megvásárlása vagy még inkább a bírság megfizetése.

⁶ Protocol on the Protection of the Black Sea Marine Environment Against Pollution from Land-Based Sources and Activities, 1992: Art. 10, 2. If pollution from a watercourse which flows through the territories of two or more Contracting Parties or forms a boundary between them affect or is likely to affect the marine environment of the Black Sea, the Contracting Parties in question, respecting the provisions of this Protocol in so far as each of them is concerned, are called upon to cooperate with a view to ensuring its full application.

⁷ Clean Air Act (CAA) Extension, 1970 (84 Stat. 1676, P.L. 91-604); CAA Amendments, 1990 (104 Stat. 2468, P.L. 101-549); 42 U.S.C. § 7401

⁸ Acid Rain Program

⁹ Cap-and-Trade

¹⁰ Chicago Board of Trade (annual acid rain allowance auctions)

Összességében a kitűzött kibocsátás-csökkentési célt elérték és ebben kétségkívül komoly szerepe volt a fentiekben röviden ismertetett piaci eszköznek. Az emisszió-kereskedelmi rendszer alkalmazását a hivatalos szervek és a vállalkozások eredményesnek ítélték meg (nyilván ahhoz képest is értékelve azt, hogyha ehelyett egy nem piaci szabályozási, "utasítás-és-ellenőrzés" típusú eszközt vezettek volna be). Különböző civil szervezetek azonban többek között etikai okokból helytelenítették egy ilyen eszköz alkalmazását azon az alapon, hogy az valójában a környezet-szennyezési jogok adásvételét jelenti.

Később más országokban – így pl. Lengyelországban, Szlovákiában, Svédországban^{11,12,13} – is részben hasonló, nemzeti keretek között működő emisszió-kereskedelmi mechanizmust alakítottak ki e kibocsátásokra elsősorban a vonatkozó nemzetközi egyezmény alapján előírt kibocsátás-csökkentési kötelezettségeik teljesítésének elősegítésére.

Államközi együttműködés a savasodást kiváltó kibocsátások csökkentésére

A kibocsátás-csökkentés végrehajtási eszközeként a fentiekben részletezett megoldás lehetőségét vezették be nemzetközi szinten a pán-európai - az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága égisze alatt létrejött - levegőtisztaság-védelmi egyezmény keretében¹⁴. Az 1979. évi egyezmény célkitűzéseivel összhangban 1994-ben fogadták el a kén-kibocsátások további csökkentését előíró újabb jegyzőkönyvet¹⁵ (nem hivatalos néven a "második kén-jegyzőkönyvet"). E jegyzőkönyv meghatározta a részes államok számára, hogy mennyivel kell csökkenteniük a kén-kibocsátásaikat. A költséghatékonyság (költség-csökkentés) szándékával annak egyik rendelkezése lehetővé tette, hogy két vagy több részes állam együttesen teljesítse a számukra külön-külön előírt kibocsátás-csökkentési kötelezettséget.

E levegőszennyező, a környezeti savasodást előidéző, nagytávolságra eljutó anyagok esetében azonban egy esetleges kibocsátási jog-átadás a kibocsátási forrás helyének módosítását is jelenti. Márpedig a levegőszennyező anyagok nagytérségű terjedését vizsgáló számítógépes modellekkel az is kimutatható, hogy ezáltal miképpen alakulhat a máshonnan kibocsátott levegőszennyező részecskék terjedése, légkörből való kikerülése (ülepedése) és így hol keletkezhet többlet (máshol pedig értelemszerűen kevesebb) környezet-savasodási hatás. Tehát két részes fél esetleges ilyen kvóta átadási-átvételi megállapodása nyomán más országok környezet-terhelésében is változások lehetnek.

E közvetett következmények miatt írták elő olyan sajátos korlátozó feltételek kidolgozását, amelyek betartásával lehetett volna a fenti típusú megállapodásokat megkötni és végrehajtani. Ehhez az alapvető feltételeket 1997-ben fogadták el¹⁶, de nem ismeretes, hogy végül e lehetőség használatát akárcsak kísérleti jelleggel tervezte-e a jegyzőkönyvben részes bármely két állam.

A nemzetközi megállapodással párhuzamosan és azzal összhangban fejlődött az Európai Közösség tagállamai közötti együttműködés kezdetben a környezeti savasodást kiváltó, majd a későbbiek során más levegőszennyező anyagok kibocsátásának közösségi szabályozására. Amikor az e témakörben korábban kidolgozott szabályozási eszközök (Integrált szennyezés-megelőzési és csökkentési irányelv, nagy tüzelőberendezésekkel foglalkozó irányelv stb.) egységesítésének céljával készülő "Ipari kibocsátási irányelvet" tárgyalták, akkor felmerült az érintett gázokra (dinitrogén-oxidok és kén-dioxid) vonatkozó emisszió-kereskedelem bevezetése, de végül elvetették ennek lehetőségét.

Az ózonkárosító anyagokkal kapcsolatos kvóta-átadási lehetőségek

A magaslégköri ózonréteg védelmére megkötött 1985. évi egyezményt már sokkal konkrétabb előírásokat tartalmazó nemzetközi jogi eszközként az 1987. évi Montreali Jegyzőkönyv követte¹⁷. Az alapvető cél az volt, hogy gyors ütemben csökkenjen a légkörbe kerülő ózonkárosító vegyi anyagok mennyisége. Ennek megvalósítását értelemszerűen úgy lehetett a leghatékonyabban elérni, ha meghatározzák ezen anyagok előállításának, kereskedelmének, felhasználásának csökkentési ütemét minden egyes államra. Tehát ebben az esetben a kibocsátás-szabályozást már nem az amúgy gyakorlatilag ellenőrizhetetlen "csővégi", hanem a "forrásánál" megvalósuló megoldással kellett elérni. (Gyakorlatilag azért ellenőrizhetetlen, mert pl. a legismertebb ózonkárosító anyagot hűtőközegként a háztartások hűtőszekrényeiben alkalmazták és azokból e gáz különféle okokból "szabadulhatott" ki és kerülhetett a légkörbe.) Az azóta eltelt időszakban a

¹¹ Tradeable industrial emissions demonstration project, Chorzow, Poland, 1991

¹² Mojik I., 2002: Experience with Emission Trading in Slovakia, AIXG Workshop, Berlin

¹³ Sweden, 2007: Emission trading for sulphur and nitrogen oxides - means to green maritime shipping. The Swedish Energy Agency, the Swedish Env. Protection Agency, the Swedish Institute for Transport and Communications Analysis and the Swedish Maritime Administration

¹⁴ Faragó T., Nagy B. (szerk.), 2005: Nemzetközi környezet- és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon. KvVM - ELTE

¹⁵ The Oslo Protocol of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 1994

¹⁶ Decision 1997/1 on rules and conditions for joint implementation under the Oslo Protocol (ECE/EB.AIR/53 Annex D)

¹⁷ The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987

jegyzőkönyvet több alkalommal módosították és kiegészítették – részben a számszerűsített célok további szigorításával, részben újabb ózonkárosító anyagokra való kiterjesztésével.

Ez a nemzetközi megállapodás lehetővé teszi, hogy valamelyik részes fele a számára, valamely szabályozott ózonkárosító anyag vonatkozásában megszabott (maximált) gyártási vagy felhasználási mennyiséget jelentő jog egy részét átadja a megállapodásban részes másik államnak. Az első ilyen kétoldalú megállapodást Ausztrália és Új-Zéland kötötte. Az ilyen kvóta-átadásokról a feleknek értesíteniük kell a nemzetközi megállapodás titkárságát, ahol jegyzéket vezetnek ezekről és figyelembe veszik, amikor értékelik az egyes államok kötelezettségeinek teljesítését. Ennek megfelelően egy állam részben úgy is végrehajthatja e kötelezettségét, hogy abba beszámíthatja az esetlegesen más államoktól átvett, azok által nem kihasznált termelési jogot. Részben hasonló rendelkezéseket vezettek be az érintett anyagok felhasználási mennyiségei esetében is a felhasználási kvóták átadásának lehetőségére.

Lényegében az Európai Közösség tagjai számára – formálisan bármely regionális gazdasági integrációs szervezet számára – az a lehetőség is nyitva állt, hogy együttesen hajtsák végre az ózonkárosító anyagokkal kapcsolatban számukra külön-külön számszerűen meghatározott, az ózonkárosító anyagok felhasználásának (de nem a termelésének) szabályozására vonatkozó kötelezettségeiket. Végül ezzel a lehetőséggel nem éltek az EU tagállamai.

NEMZETKÖZI EMISSZIÓ-KERESKEDELEM AZ ÜVEGHÁZHATÁSÚ GÁZOK KIBOCSÁTÁSÁRA

Nemzetközi klímavédelmi megállapodások

Az 1992. évi ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény^{18,19} célkitűzése, hogy az említett gázok légköri koncentrációit stabilizálják "olyan szinten, amely megakadályozná az éghajlati rendszerre gyakorolt veszélyes antropogén hatást". Az egyezmény alapján az ahhoz csatlakozó államok – részes felek – "együttműködésben is végrehajthatják az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedéseket" (3.cikkely, 3.bek.).

Az egyezmény külön előírta a fejlett államok számára olyan szakpolitikai intézkedések elfogadását, amelyekkel elérhető az üvegházhatású gázkibocsátásaik korlátozása oly módon, hogy 2000-ben e kibocsátások ne haladják meg az 1990. évi szintet. Az e körbe tartozó fejlett államokat – köztük az Európai Közösség akkori tagállamait – és a bizonyos mértékű engedményekre jogosult átmeneti gazdaságú államokat (köztük Magyarországot) egyértelműen felsorolta az egyezmény I. melléklete.

A kibocsátások korlátozását, azaz szinten tartását jelentő előírással kapcsolatban fontos lehetőség, hogy "Ezek a Felek más Felekkel közösen valósíthatják meg ezt a politikát, és tehetik meg ezeket az intézkedéseket, illetve segíthetnek további Feleket abban, hogy hozzájáruljanak az ezen Egyezmény és különösen ezen alpont célkitűzéseinek eléréséhez." (4. cikkely, 2. bek.). Ezen általános jellegű rendelkezések figyelembevételével kezdődött meg olyan végrehajtási eszközök kidolgozása, amelyek felhasználásával a későbbiekben – a Kiotói Jegyzőkönyv keretében – a fejlett államok kibocsátás-szabályozási kötelezettségeik teljesítésének egy részét más fejlett vagy fejlődő államnak átadott "pénzzel váltották meg".

Az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv az ahhoz csatlakozó fejlett államok számára még konkrétabb kibocsátás-szabályozási kötelezettségeket írt elő^{20,21}: nevezetesen azt, hogy ezen országcsoport üvegházhatású gázkibocsátása a 2008-2012 közötti időszak évi átlagában mintegy 5%-kal legyen kisebb az 1990. évi szinthez képest (az USA nem lett részese e jegyzőkönyvnek, s így az annak mellékletében feltüntetett korábbi kibocsátás-csökkentési "szándéka" sem számítható be az említett átlagba; ráadásul kibocsátásai jelentősen növekedtek az elmúlt két évtizedben).

A jegyzőkönyv alapján néhány állam csak a kibocsátás-növekedés korlátozását vállalta (Ausztrália, Izland); az Európai Közösség akkori 15 tagállama közösen vállalt 8%-os kibocsátás-csökkentést (ennek az átlagnak a tagállamok közötti elosztásáról külön rendelkeztek), az átmeneti gazdaságú államok pedig 0%-8% közötti csökkentést vállaltak egyes esetekben az 1990. évitől eltérő bázishoz viszonyítva. Magyarország számára a Kiotói Jegyzőkönyv szerint az lett a követelmény, hogy üvegházhatású gáz kibocsátásai összességükben (szén-dioxid egyenértékben számítva) 6%-kal maradjanak majd el a korábbi kibocsátási szinttől.

¹⁸ UNFCCC, 1992: UN Framework Convention on Climate Change; az 1995. évi LXXXII. tv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről

¹⁹ Faragó T., Pálvölgyi T. (szerk.), 1992: Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Keretegyezménye az Éghajlatváltozásról. Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága

²⁰ UNFCCC-KP, 1997: Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change

²¹ Faragó T. (szerk.), 1998: Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése: Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hazai feladatok. Fenntartható Fejlődés Bizottság, Budapest

A Kiotói Jegyzőkönyv rugalmassági mechanizmusai

Az említett kibocsátás-csökkentési cél végrehajtásának elősegítésére a Kiotói Jegyzőkönyv bevezette a rugalmassági eszközök – rugalmassági mechanizmusok vagy "kiotói mechanizmusok" – fogalmát és legfontosabb szabályait. A részletes szabályozás megalkotása csak néhány évvel később történt meg. E rugalmassági eszközök a következők: együttes végrehajtás (6. cikkely), tiszta fejlesztési mechanizmus (12. cikkely), nemzetközi emisszió-kereskedelem (17. cikkely). Ezek az eszközök is alapvetően és egyelőre a fenti 2008-2012 közötti "első" kiotói kötelezettségvállalási időszakra vonatkoznak.

Az együttes végrehajtás azt jelenti, hogy valamelyik fejlett állam pénzügyileg vagy technológiával hozzájárul egy kibocsátás-csökkentő beruházáshoz egy másik fejlett államban, s az így keletkező kibocsátás-csökkentési mennyiségnek vagy egy részének megfelelő kibocsátási jogot – kibocsátási egységet, kvótát – átvesz a beruházást befogadó államtól. Másszóval ezt a kvótamennyiséget saját teljesítésként számolhatja el (mintha ez a mértékű kibocsátás-csökkentés nála történt volna meg). Ez tehát egy beruházási projekthez kapcsolódó kvóta-átvétel, amely jelenleg a 2008-2012 közötti időszakban keletkező kibocsátás-csökkentési egységek elszámolására vonatkozhat.

A tiszta fejlesztési mechanizmus is kibocsátás-csökkentő beruházásokon alapul, de ezeket fejlődő államban valósítják meg. A beruházáshoz pénzügyileg vagy technológiával hozzájáruló fejlett állam ekkor formálisan nem veheti át a fejlődő államban a beruházásból keletkező kibocsátás-csökkentési egységeit, hiszen ez utóbbi számára a jegyzőkönyv nem írt elő kibocsátás-szabályozási kötelezettséget (egy számszerűsített kibocsátási felső korlát megadásával). Ehelyett az érintett fejlett állam a beruházásból származó kibocsátás-csökkentési mennyiséggel egyenértékű kvótamennyiséget vehet számításba, azaz ezt a csökkentési mennyiséget nem "otthon" (és feltehetően jóval drágábban) kell elérnie. Napjainkra nagyon sok ilyen kétoldalú megállapodás született.

Végül a nemzetközi emisszió-kereskedelem szabályai alapján két fejlett állam között valósulhat meg kibocsátás-csökkentési egységek adásvétele – elvben annak konkrét figyelembevétel nélkül, hogy az ilyen többlettel rendelkező, a kvótát átadó (eladó) fél miként érte el a többletet. Ilyen eladható kvóta-felesleg keletkezhetsz az adott országban pl. a fosszilis tüzelőanyagokkal összefüggő energiatermelés csökkentésével (energiatakarékosságot ösztönző intézkedések nyomán), az energiahatékonyság javítását és a megújuló energiahordozók nagyobb mértékű felhasználását eredményező beruházásokkal vagy a nagyon energiaigényes ágazatok teljesítményének visszafogásával vagy visszaesésével.

A rugalmassági mechanizmusok gyakorlata

A Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépését követően különösen a fejlődő államok számára új fejlesztési forrásokat biztosító tiszta fejlesztési mechanizmus népszerűsége nőtt meg. Ennél jóval kisebb számban kezdődtek meg az együttes végrehajtás szabályai szerinti beruházási projektek. Említésre méltó, hogy az előbbi típusú projektek kezdeményezése, tervezése már jóval ezt megelőzően megkezdődött: egyrészt feltételezve a jegyzőkönyv megfelelő időben való (de mindenképpen 2008 előtti) hatálybalépését; másrészt számításba véve a részletes tervezés, jóváhagyás, engedélyezés, kivitelezés akár hosszadalmasabb folyamatát is; harmadrészt annak tudatában, hogy ez az eszköz látszott a leginkább ösztönzőnek a fejlődő államok számára a nemzetközi klímavédelmi együttműködésben való közvetlen részvételhez. Mindkét mechanizmusnál a legtöbb esetben az így keletkező kibocsátás-csökkentési kvótákra igény tartó fejlett állam vállalkozása vagy az ilyen kvótaszerzésre elkülönített állami forrással gazdálkodó szervezet kereste meg egy fejlett vagy fejlődő állam kibocsátás-csökkentési beruházásban érdekelt vállalatát (vagy ugyancsak a közvetítésre felhatalmazott állami szervet).

A tervezett beruházás együttes végrehajtási vagy a tiszta fejlesztési mechanizmus hatálya alá tartozó projektként való elismeréséről mindkét állam illetékes kormányzati szerve részéről nyilatkozni kellett, ami egyúttal annak szavatolását is jelentette, hogy 2008-2012 között az adott beruházásból évenként keletkező kibocsátás-csökkentési egységek egészét vagy egy meghatározott részét a beruházást támogató állam majd sajátjaként számolhatja el. A feleknek e projekteket be kellett jelenteniük az egyezmény - és egyúttal a jegyzőkönyv - nemzetközi titkárságának, s azokat értékeli, ellenőrzi a jegyzőkönyv alapján e mechanizmusokra létrejött két nemzetközi testület is. Külön említésre méltó, hogy több fejlett állam támogatásával közös közvetítő szervezet is működött²², amelyik vállalta, hogy feltárja az ilyen projektek lehetőségét, szerződik, értékeli e beruházásokat, s intézi a kvótákkal kapcsolatos ügyeket.

A nemzetközi emisszió-kereskedelem szabályai alapján kezdeményezett kvóta átadás-átvétel abból indul ki, hogy a Kiotói Jegyzőkönyvhöz csatlakozott valamely két fejlett állam számára meghatározták a 2008-2012

²² Prototype Carbon Fund

közötti időszakra kibocsátható összes üvegházhatású gáz mennyiséget, amelynek egysége²³ az összes szabályozott üvegházhatású gáz egy tonna szén-dioxid egyenértékben - egy szén-dioxid molekula légköri melegítő hatását számításba véve, ahhoz viszonyítva - kifejezett értéke. Az emisszió-kereskedelemben ilyen egységek "cserélnek gazdát". Mivel a Kiotói Jegyzőkönyvben részes minden fejlett állam részére meghatározott mennyiségi keretbe tartozó minden egyes kibocsátási egységnek azonosító jele van, így egyértelműen nyomon követhető pl. az emisszió-kereskedelemben résztvevő minden egység sorsa.

A nemzetközi emisszió-kereskedelemben az adásvétel tárgyát képező kibocsátási egységek árát a piac alakítja (azaz a kereslet és a kínálat viszonya). Ugyanakkor az elmúlt évek során a kvóta-vásárlásban érdekelt fejlett államok mind nagyobb figyelmet fordítottak arra, hogy az eladó milyen célra tervezi fordítani az átadott kvótákért kapott pénzüsszeget. Ennek háttérében az a megfontolás áll, hogy a kvótavevő állam képviselői felelősséggel tartoznak adófizetők pénzének megfelelő felhasználásáért, következésképpen azért is, hogy a kvóták fejében átadott összeget az általuk is elfogadott nemzetközi megállapodással összhangban álló célra fordítsák (egy másik állam területén).

A Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépésig is – mint fentebb említettük – már sor került a tiszta fejlesztési mechanizmus és az együttes végrehajtás szabályai szerinti projektek kezdeményezésére, tervezésére, jóváhagyására, de már ekkor látszott, hogy az egyik legnagyobb problémát a projekt által elérhető tényleges kibocsátás-csökkentés becslése és majdani konkrét értékelése jelenti. E tekintetben a fő módszertani kérdés az volt (és az maradt), hogy mihez és miképpen kell viszonyítani, illetve számítani a kibocsátás-csökkentést. Ez kulcsfontosságú volt mind a beruházó, mind a beruházását fogadó fél számára, hiszen ennek alapján határozták meg az elszámolható kvóta-mennyiséget és egyúttal annak ellenértékét.

Ugyancsak a tiszta fejlesztési mechanizmus és az együttes végrehajtás keretébe tartozó projektek "kényes" kérdésének bizonyult azok kiegészítő, másszóval addicionális jellege, e követelmény értelmezése és igazolása. Ugyanis a Kiotói Jegyzőkönyv előírta, hogy az ilyen beruházási projektekből származó kibocsátás-csökkentés csak akkor számolható el, ha az nem más okból keletkezik (pl. egyébként is végrehajtandó állami szabályozás miatt vagy mert az ilyen projektből származó bevétel nélkül is "megérné" a tervezett beruházást végrehajtani).

Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeivel kapcsolatos nemzetközi emisszió-kereskedelem első tranzakciójára 2002-ben került sor Szlovákia és Japán között, pontosabban a szigetország egy előrelátó cége között (Sumimoto)²⁴. Már ennek kapcsán is kiviláglott, hogy az államok között közvetlenül lebonyolított kétoldalú adásvételi megállapodások mellett a továbbiakban magáncégek és a "klasszikus" tőzsdei gyakorlathoz hasonlóan közvetítők kapcsolódhatnak be a nemzetközi kvóta-kereskedelemben. Kifejezetten az ilyen tranzakciók céljára 2003-ban speciális "karbon-tőzsde" is létrejött²⁵. Ezáltal pedig az árkülönbszetekből adódó nyereség realizálásával a kvóták útjának több állomása is lehet, amíg végleg kikötnek a Kiotói Jegyzőkönyvben részes valamelyik állam nyilvántartásában. Továbbá a későbbiekben mind az emisszió-kereskedelem, mind a projekt-alapú rugalmassági mechanizmusok kapcsán a kvóták árát nagymértékben befolyásolhatta, ha valamelyik eladó a gyors bevétel-szerzés érdekében "nyomott áron" kínálta a terméket, vagy éppenséggel valamelyik vevő kiegészítő feltételeket támasztott (pl. a nagyon is célszerűnek tekinthető "zöld beruházási" feltételek biztosítása mellett igényt tartott arra, hogy azokhoz a vevő által megjelölt cégektől származó technológiát használjanak.)

A nemzetközi, ill. államközi karbon-piac mellett a Kiotói Jegyzőkönyvben részes néhány fejlett állam maga is bevezetett emisszió-kereskedelmi rendszert: ez történt Dániában és az Egyesült Királyságban még pár évvel az EU-rendszer előtt. Az USA néhány szövetségi államában pedig az ott elfogadott önkéntes kibocsátás-csökkentési célkitűzés eléréséhez tartották megfelelőnek egy ilyen eszköz alkalmazását, attól függetlenül, hogy az USA nem lett a Kiotói Jegyzőkönyv részese, s nincs szövetségi szintű hasonló rendszer.

A rugalmassági mechanizmusok jövője

A Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt, az ahhoz csatlakozott fejlett államok konkrét kibocsátás-csökkentési céljait előíró rendelkezés 2012 végén lejár. Egyúttal a fentebb leírt három rugalmassági mechanizmus "céltalanná" válna - legalábbis a közös kibocsátás-csökkentési cél elérésének vonatkozásában -, ha nem születne megegyezés a közös teendőkről a 2012. évet követő időszakra. A 2007-ben megkezdett újabb tárgyalási forduló²⁶ a tervekkel szemben nem ért véget 2009 végén²⁷.

²³ A rugalmassági mechanizmusok alkalmazásából származó kibocsátás-csökkentési egységekre külön-külön megnevezéseket és rövidítéseket vezettek be; ez utóbbiak: a nemzetközi emisszió-kereskedelemben AAU (Assigned Amount Unit), az együttes végrehajtásban ERU (Emission Reduction Unit), a tiszta fejlesztési mechanizmusban CER (Certified Emission Reduction unit)

²⁴ PointCarbon and VertisEnvFinance, 2003: Slovakia - Country Report – Summary

²⁵ Chicago Climate Exchange (CCX)

²⁶ Bali Action Plan, 2007

Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület legutóbbi jelentését²⁸ is figyelembe véve arra lenne szükség, hogy globális szinten a kibocsátások már ne növekedjenek tovább 10-15 éven belül, majd ezt követően számottevően csökkenjenek. Az eddigi kibocsátásokért viselt nagyobb történelmi felelősségük okán a globális kibocsátás-szabályozási követelményhez a fejlett államoknak lényegesen nagyobb mértékben kellene hozzájárulniuk: 25-40%-os csökkentéssel 2020-ra 1990-hez képest. Az eddigi "ajánlatok" összesített értéke ugyan meglehetősen távol van ettől a kibocsátás-csökkentési szinttől, de ha akár csak azt megközelítő mértékű célt fog tartalmazni a leendő megállapodás, már akkor is az eddigieknél jóval nagyobb jelentősége lehet a nemzetközi rugalmassági mechanizmusok alkalmazásának. Sokkal magasabb lehet a karbon-kibocsátási egységek ára, tehát még nagyobb lehet a kereslet az olcsóbb és átvehető kibocsátási jogok (kvóták) iránt.

A nemzetközi tárgyalások során ezért is kap megkülönböztetett figyelmet az eddigi mechanizmusok fejlesztése, sőt kiegészítése (amellett, hogy minden más olyan eszközről is folynak az egyeztetések, amelyek nem közvetlenül a kibocsátás-csökkentést szolgálják, hanem más módon segítenék elő a klímavédelmi célkitűzés elérését, így pl. a karbon-leválasztásról és -tárolásról, a nyelők – mindenekelőtt az erdők – karbonmegkötő kapacitásának erősítéséről, a környezetváltozáshoz való alkalmazkodási képesség javításáról és ennek támogatásáról).

A jelenlegi tárgyalási tervezetek²⁹ részletesen foglalkoznak különösen a tiszta fejlesztési mechanizmus töretlen folytatásával és "finomításával", továbbá a fejlett államok közötti eddigi nemzetközi emisszió-kereskedelem megerősítése mellett már szó van a kibocsátások szempontjából fontosabb ágazatokra külön-külön nemzetközi mechanizmusok bevezetéséről is.

AZ EU EMISSZIÓ-KERESKEDELMI RENDSZERE A SZÉN-DIOXID KIBOCSÁTÁSOKRA

Az emisszió-kereskedelmi rendszer bevezetésének célja, lényege

Az EU 15 tagállama számára a Kiotói Jegyzőkönyvben előírt kibocsátás-csökkentési célok teljesítésének elősegítésére dolgozták ki és fogadták el 2003-ban a közösségi emisszió-kereskedelmi rendszert³⁰. A 2004-től és azután taggá vált újabb államoknak is értelemszerűen - belépésüket követően - át kellett venniük ezt a jogszabályt. A rendszer hatálya azon ágazatokra terjedt ki, amelyek az EU összesített kibocsátásainak nagy részét tették ki és amelyek kibocsátásai ill. kibocsátás-változásai jól nyomon követhetőek voltak – kezdve az e körben legnagyobb részesedésű (fosszilis tüzelőanyag bázisú) villamos-energia termelő ágazattal³¹.

A rendszer közvetlen célja az volt, hogy minden egyes tagállamra külön-külön, az érintett ágazatainak összességére egy adott időszakra előre meghatározott, a korábbi szintnél – a Kiotói Jegyzőkönyvben előírt kibocsátás-csökkentési mérték és az adott tagállam, ill. ágazat kibocsátás-csökkentési lehetőségeinek számításba vételével meghatározott – alacsonyabb kibocsátási mennyiség betartható és betartandó legyen. Ezt az össz-mennyiséget a közösségi szabályok alapján a tagállam maga vezethette le és oszthatta szét az ágazatok, illetve az azokba sorolt létesítmények között, de csakis az Európai Bizottság jóváhagyásával.

A rendszer bevezetésének kísérleti időszaka volt a 2005-2007 közötti három év, majd az "éles" időszak a 2008-2012 közötti ötéves periódus, ami megfelelt a Kiotói Jegyzőkönyv (első) kötelezettségvállalási időszakának; hiszen éppen erre az időszakra kellett elérni, hogy az EU-tagállamok eleget tegyenek nemzetközi kibocsátás-csökkentési kötelezettségüknek.

A kibocsátási egységeket általában ingyenesen kapták meg a létesítmények, de a tagállam döntésétől függően mód volt arra is, hogy az össz-mennyiség egy részét – a 2005-2007 közötti időszakban legfeljebb 5%-át, a 2008-2012 közötti időszakban legfeljebb 10%-át – árverésen vásárolhassák meg a cégek. Ezt a lehetőséget is figyelembe véve, az érintett cégek (tkp. létesítményeik) úgy tehettek eleget egy-egy évben a kibocsátás-szabályozási kötelezettségüknek, ha a működésükből adódó szén-dioxid kibocsátásuk alatta maradt a részükre megállapított mennyiségnek. Ellenkező esetben a hiányzó kibocsátási egységeket megvásárolták egy aukció keretében, illetve valamely más cégtől, amelyik többlettel rendelkezett. Emellett

²⁷ COP15, 2009: Copenhagen Accord

²⁸ IPCC, 2007: Éghajlatváltozás – 2007. Éghajlatváltozási Kormányközi Testület. Összefoglaló. KvVM-OMSZ

²⁹ UNFCCC-COP16, MOP6 (Cancun), 2010: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention; Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

³¹ E rendszer a következő ágazatokra terjedt ki (de további feltételektől függően meghatározva azt, hogy az ágazatokba tartozó mely létesítményeket érinti): villamos energia-termelés; lakossági és közületi távhő termelés; saját célú tüzelő-berendezések és ipari távhő; cukorgyártás; földgázszállítás és -tárolás; bioüzemanyag gyártás; ásványolaj-feldolgozás; kokszolás; fémércek pörkölése és zsugorítása; vas- és acéltermelés; cementgyártás; mészgyártás; üveggyártás; burkolólapok gyártása; tetőcserpepek, téglák, tűzálló téglák gyártása; cellulóz-, papír- és kartongyártás.

lehetőség volt egy-egy időszakon belül az előző esztendőben a teljesítéshez esetleg fel nem használt kvóták átvitelére a következő évre ("bankolás").

Az egyes létesítményeknek kiosztott kibocsátási (kibocsátható) egységek, az átadott-átvett egységek és az egyes évek végén a teljesítés (vagy nem-teljesítés) központosított nyomonkövetését az tette lehetővé, hogy elektronikus nyilvántartást vezettek be mind a tagállamok, mind az Európai Közösség szintjén. A nem-teljesítés pedig szankciót von maga után (a 2005-2007 közötti időszakban 40 Euró/egység, a 2008-2012 közötti időszakban 100 Euró/egység).

A közösségi rendszer bizonyos mértékig engedélyezte az e rendszer és a Kiotói Jegyzőkönyv által bevezetett projekt-alapú rugalmassági mechanizmusok közötti "átjárhatóságot". A kettős elszámolás szigorú kizárásával a tiszta fejlesztési mechanizmus vagy az együttes végrehajtás szerinti projektekben résztvevő EU-tagállami cég az adott projekt által megszerzett kiotói kibocsátás-csökkentési kvótát is beszámíthatta a közösségi emisszió-kereskedelmi rendszerben.

A közösségi rendszer egyik alapvető problémáját az jelentette, hogy ha nem megfelelően határozta meg – azaz elsősorban túlméretezte – egy-egy tagállam a saját összes kvóta mennyiségét vagy nem megfelelően osztotta azt le az ágazatok és a létesítmények számára. Ebben az esetben az adott tagállam a kvóta-kiosztásokat ellenőrző és azok felülvizsgálatát, az össz-mennyiség esetében akár annak csökkentését előíró Európai Bizottsággal kerülhetett összeütközésbe (jelenleg is folynak az ennek nyomán végül az Európai Bíróság elé került ügyek). Egyébként pedig a "túl-allokáció" következtében az adott tagállam, ill. érintett cégei juthattak indokolatlanul többlet-bevételhez az EU karbon-piacán.

Az e problémakör által leginkább érintett új tagállamok ugyanakkor – elismerve, hogy általában korábbi lényegesen alacsonyabb gazdasági fejlettségük, majd gazdasági visszaesésük miatt rendelkeznek viszonylag kisebb kibocsátással és így nagyobb és olcsóbb a kibocsátás-csökkentési lehetőségük – arra tartottak igényt, hogy pl. gazdasági felzárkózásuk és modernizációjuk érdekében juthassanak e többletbevételhez. (Az összehasonlítást bonyolítja az is, hogy az egyes államok között az energiatermeléshez felhasznált energiaforrás-összetétel és annak keretében a fosszilis energiahordozó arány nagymértékben különbözik.)

Az EU emisszió-kereskedelmi rendszere mindenesetre az eddigi mutatók és elemzések szerint hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok teljesíthessék majd a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kibocsátás-szabályozási előírást. Ezt a megállapítást viszont annyiban mindenképpen pontosítani kell, hogy ha csupán a kibocsátás-csökkentési kötelezettséget nézzük, akkor erre a közösségi mechanizmusra a korábbi 15 tagállamnak volt szüksége a jegyzőkönyvben foglalt közösen vállalt -8%-os kibocsátás-csökkentés eléréséhez. Az új tagállamoknak korábbi nemzetközi vállalásaiknak "kifelé" önállóan kell eleget tenniük 2012-ig, s éppen az említett korábbi gazdasági folyamatok – recesszió, illetve gazdasági szerkezetváltás – miatt ez nem okoz különösebb gondot. (A két szigetállam, Ciprus és Málta helyzete pedig még sajátosabb, hiszen eredetileg fejlődő államként besorolva nem voltak nemzetközi kibocsátás-szabályozási kötelezettségeik.)

Az emisszió-kereskedelmi rendszer jövője

A nemzetközi klímavédelmi együttműködés új szakaszába lépett a 2005. évet követően a Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépésével és annak előrelátásával, hogy ha az abban részes fejlett államok teljes mértékben eleget is tesznek kibocsátás-csökkentési kötelezettségeinek, akkor is globális szinten alig mérséklődő ütemben fog tovább növekedni az üvegházhatású gázok kibocsátása. Számos gyors gazdasági növekedésű fejlődő állam, továbbá az USA kibocsátásai is jelentősen emelkednek. A többi fejlett állam számára a jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségvállalási időszak pedig lejár 2012 végén.

Mindezekre tekintettel 2007-től új nemzetközi tárgyalások kezdődtek azzal a céllal, hogy egyfelől megegyezés szülessen a Kiotói Jegyzőkönyv 2012 utáni sorsáról, másfelől elkészüljön egy új jogi eszköz – feltehetően egy másik jegyzőkönyv –, amelynek keretében minden állam közreműködik a globális szintű kibocsátások sokkal nagyobb mértékű visszafogásában. Ez utóbbiban tehát a fejlettek ambiciózusabb csökkentést vállalnának (így az USA is) és különösen a gyorsan fejlődő államok is "lassítanák" a kibocsátásaik növekedését.

A tervekkel szemben e tárgyalások nem zárultak le 2009 végével, de az egyértelműnek látszik, hogy akármiképpen végződnek valamilyen megegyezéssel, a rugalmassági mechanizmusok – ha bizonyos mértékű módosításokkal is – folytatódni fognak vagy "újraindulnak". Az Európai Unió általános tárgyalási álláspontként elfogadta és közzétette, hogy kész egyoldalúan 20%-os kibocsátás-csökkentésre 2020-ig 1990-hez képest, de akár 30%-ra is, ha mások is megfelelő vállalásokat tesznek. A 20%-os feltétel nélküli nemzetközi vállalás teljesítése érdekében készült el az EU "20-20-20-as" szakpolitikai programja. Ennek értelmében 2020-ra a tagállamok (együttesen) elérik a 20%-os kibocsátás-csökkentést, az

energihatékonyság 20%-kal való javítását (mindegyik tagállam) és a megújuló energiahordozók 20%-os arányát (együttesen).

Ehhez kapcsolódóan született meg a klíma-energia csomag négy szabályozási elemmel. Ezek a következők: a további közösségi emisszió-kereskedelmet szabályozó irányelv; az emisszió-kereskedelem által nem "lefedett" ágazatokra kibocsátás-szabályozási célokat előíró, a tagállamok közötti "erőfeszítés-megosztási" határozat; a szén-dioxid kibocsátás egy része légkörbe való kijutásának elkerülését célzó karbon-leválasztási és tárolási technológia alkalmazási feltételeit szabályozó irányelv; valamint a megújuló energiaforrások közösségi szintű 20%-os részesedésének eléréséhez szükséges rendelkezéseket tartalmazó irányelv. (Ez utóbbi külön szól a bioüzemanyagok 10%-os részesedésének eléréséről, amit elfogadása óta is számos kritika ért.)

E szabályozási csomagnak formálisan nem része, de az EU klímavédelmi törekvéseit szolgálja számos más közösségi eszköz is. Ezek sorában említendő: a már fent hivatkozott program-elem az energia-hatékonyság 20%-os növelésére (egyelőre 2016-ig bezárólag van évi 1-1%-os hatékonyság-növelést előíró jogszabály, s jelenleg van folyamatban ennek 2020-ig szóló jogszabályi kiterjesztése és ambiciózusabb céllal való felváltása); az épületek energia-felhasználásának (energetikai normáinak) szabályozása; az energiatakarékos világítási megoldások alkalmazásának elősegítése (kezdve a 100W-os izzóknak a forgalomból való kivonásával); az energiafogyasztó háztartási készülékek energetikai címkézése; a gépjárművek szén-dioxid kibocsátási határértékeinek szabályozása; a repülőgépek esetében is szén-dioxid kibocsátási egységek kiosztására épülő emisszió-kereskedelmi rendszer bevezetése.

A közösségi emisszió-kereskedelmet szabályozó új irányelv (formálisan a régít módosító irányelv)³² értelmében már nem a tagállamok kormányai felelnek a kibocsátás jogok, kibocsátási egység-mennyiségek meghatározásáért és kiosztásáért, hanem az központilag az Európai Bizottság feladata. A kiosztandó mennyiségek évről-évre csökkennek 2020-ig pontosan annak figyelembevételével, hogy az EU már egyoldalúan vállalta a 20%-os kibocsátás-csökkentést 2020-ra 1990-hez képest. A módosított közösségi rendszer alapján a villamos-energia ágazatba tartozó cégek már 2013-tól kezdődően csakis átverésen vásárolhatják meg a számukra szükséges kvótákat (bizonyos feltételek mellett ez alól átmeneti mentességet kérhetnek egyes tagállamok). A többi ágazatban ez 20%-os aránnyal kezdődik (tehát 2013-ban még 80% az ingyenesen kiosztandó mennyiség) és ez évről-évre növekszik (hosszabb távon, tehát csak majd 2020 után elérve a 100%-t, azaz akkor már a többi ágazatban is megszűnik az ingyenes kvóta-juttatás).

A tagállamok a kvóta-árverések révén bevételhez jutnak és ezt nemzeti ill. nemzetközi szinten kell klímavédelmi célokra fordítaniuk. A gazdaságilag kevésbé fejlett új tagállamok az EU-szinten meghatározott és majd aukcióra bocsátandó kvóta-mennyiség egy kisebb részét – még a tagállamok közötti kiosztás előtt – külön megkapják majd; ezáltal némi többlet-bevételhez juthatnak, de e bevételt is a rendszer eredeti klímavédelmi célkitűzésével összhangban kell felhasználniuk. A rendszer még egy eleme kapott nagy figyelmet, nevezetesen a "karbon-szivárgás" problémája. Ez azt jelenti, hogy ha az EU-n belül bevezetett szigorúbb környezetvédelmi szabályozás miatt bizonyos ágazatokból a termelési tevékenységek (vagy maguk a cégek) "átvándorolnának" egy EU-n kívüli államba, akkor - ezt megakadályozandó – az érintett tagállam érintett ágazata némi engedményt kaphat (nagyobb mértékben adhat ki ingyenes kvótákat).

Annak érdekében, hogy 2012 után már az EU, illetve tagállamai teljes üvegházhatású gáz kibocsátása szabályozott legyen, az emisszió-kereskedelem által nem érintett ágazatokra (pl. közlekedés) is kibocsátás-korlátozó szabályokat adtak meg a tagállamok közötti "erőfeszítés-megosztási" határozatban³³. Ez minden egyes tagállam esetében konkrét számszerű kibocsátási korlátot jelent 2020-ra 2005-höz képest, de úgy, hogy az EU szintjén összességében 10%-os kibocsátás-csökkentést lehessen elérni. Az érintett ágazatokban érvényes alacsonyabb gazdasági fejlettségi mutatóik alapján elsősorban az új tagállamok számára a csökkentési cél helyett a kibocsátás-növekedés korlátozását jelentő értékeket állapítottak meg. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezen ágazatokban be is következzen az engedélyezett gazdasági növekedés és az ezzel együtt járó kibocsátás-növekedés. Ugyanis mód van arra, hogy a ki nem használt éves többlet-kvótát más EU-tagállam megvásárolja (másképpen fogalmazva: az EU új emisszió-kereskedelmi rendszerében nem érintett ágazatokra bevezetett "erőfeszítés-megosztási" mechanizmus keretében is lehet az emissziós jogokkal, azaz kvótákkal kereskedni). Továbbá e rendszerben is lehetséges az esetleges többlet-kvóta átvitele a következő évre, de egyúttal szankció is vár arra a tagállamra, amelyik egy adott évben túllépi a számára megadott limitet.

* * *

³² Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community

³³ Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (23 April 2009)