

54574

HORVÁTH SZILVIA

**A kibocsátási jogok kereskedelmének
nemzetközi háttere, közösségi szabályozásának
kialakulása**

c. Ph.D. értekezésének

TÉZISEI

**Témavezető:
Dr. Bobvos Pál
tanszékvezető egyetemi docens**



**Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar**

**2007
Szeged**

I.

A téma aktualitása és a témaválasztás indokolása

Az értekezésem témája az éghajlatváltozással szemben 2005. január 1-jei hatállyal bevezetésre került új közösségi eszköz: az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere, elsődlegesen közösségi szabályozásának kialakítása. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése érdekében nemzeti szinten a korábbiakban alkalmazott eszközt számos közgazdasági munka feldolgozta már a külföldi és hazai szakirodalomban, magyar nyelven monografikus munkában a közösségi rendszer jogi analizise azonban még nem történt meg. Főként azért nem, mert ezt a környezetpolitikai eszközt korábban kizárólag nemzeti szinten alkalmazták mind az egyes európai államokban, mind az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában; ilyen nemzeti rendszer Magyarországon azonban nem létezett. A rendszer közösségi bevezetésére tekintettel szükségszerűnek mutatkozott az új közgazdasági eszköz jogi kereteinek a hazai irodalomban történő feldolgozása, amely ma még számos gyakorlati probléma megoldását veti fel.

A téma aktualitását a kutatásom megkezdésekor az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszer legfőbb kereteit meghatározó 2003/87/EK irányelv elfogadása adta, amely alapján valamennyi tagállamnak (így Magyarországnak is) biztosítania kell a rendszer működésére vonatkozó nemzeti szabályozás kialakítását. A közösségi rendszer működése során felmerülő problémák és azok megoldásai jelentős mértékben hozzájárulhatnak a 2008-tól meginduló nemzetközi kereskedelem gördülékenyebb működéséhez, hiszen világviszonylatban a közösségi rendszer az első határokat is átlépő kereskedelem, melynek tárgya az üvegházhatású gázok kibocsátási egysége. A téma aktualitása napjainkra a nemzetközi kereskedelem megindításának előkészületeiben, a közösségi rendszer első kereskedési időszakának (2005-2007) lezárásában, a második kereskedési időszakra (2008-2012) vonatkozó nemzeti kiosztási tervek bizottsági jóváhagyásában lelhető fel.

II.

Az értekezés céljai, módszertanai és korlátjai

Az értekezésben arra vállalkoztam, hogy bemutassam a közösségi szinten bevezetésre került új (klíma)politikai, gazdasági eszköz kialakulásának nemzetközi előzményeit, a közösségi szabályozás kialakulásának legfőbb állomásait, a vonatkozó közösségi szabályozást, annak

indokait, a már létező közösségi eszközökhöz való viszonyát, egyes jogi problémáit, továbbfejlesztésének lehetőségeit és azokat közösségi környezetjogi megközelítésből elemeztem.

Az értekezés és az azt megelőző kutatás során hangsúlyt fektettem a közösségi rendszer bevezetésének nemzetközi hátterére, annak – egészen a „kezdetekig” visszanyúló – bemutatására, amely a közösségi rendszer kialakítását elsődlegesen indukálta, annak fejlődési irányát ma is determinálja és a nemzetközi rendszer 2008-cal való megindítására, a közösségi és a nemzetközi rendszer összekapcsolására tekintettel a jövőben is nagymértékben befolyásolni fogja. A Közösség klímapolitikájának tanulmányozásához a Közösség egyes szerveinek (Bizottság, Tanács, Parlament, Régiók Bizottsága), valamint az Európai Közösség Bíróságának hivatalos dokumentumai szolgáltak forrásul, ennek következtében az értekezés számos eredeti közösségi dokumentumra épül.

A nemzetközi klímavédelem egyes állomásainak bemutatása és a közösségi klímapolitika elemeinek bemutatása során a történeti leíró jellegű feldolgozás módszereit alkalmaztam, tekintettel arra, hogy a kutatásom egyik célja a közösségi rendszer bevezetése mögötti nemzetközi háttér és kötelezettségvállalások feltárása volt. Az egyes tagállami, illetve nemzeti kibocsátási jogok eddig alkalmazott kereskedelmi rendszereinek bemutatása indokolta az összehasonlító módszerek alkalmazását, a kutatás azonban nem terjed ki a közösségi szabályozás egyes tagállamokban történő végrehajtására – így a hazai végrehajtásra sem. A kutatásom célja sokkal inkább a kibocsátási jogok kereskedelmi jogi kerete kialakításának, annak nehézségei és közösségi alapok megteremtésének feltárása, bemutatása volt, melynek során főként az elemző-értelmező módszert alkalmaztam, feltárva a rendszer jogi kereteinek kialakítása során a Közösség szabályozási lehetőségeit és módozatait. Itt kell utalnom a kutatás azon nehézségeire, amelyek a tudományterület sajátosságaiból (is) adódnak, ti. hogy a környezeti jog, olyan több tudományterületet érintő diszciplína, amelynek kellő mélységű tanulmányozásához, kutatásához nélkülözhetetlen az egyéb tudományágak alapos ismerete. A kibocsátási jogok közösségi kereskedelme, mint új gazdasági eszköz nehezen sorolható egy jogterület, de akár egy tudományág kategóriájába. A tágabban vett téma így számos kutatási lehetőséget tartogat az éghajlatlan, illetve természettudományok különböző ágai, a környezeti gazdaságtan, a különböző jogágak (közigazgatási jog, polgári jog, társasági jog, nemzetközi jog, alkotmányjog, pénzügyi jog etc.) művelői számára. A környezeti jog komplexitására, több tudományterületen átnyúló keresztbenfekvésére tekintettel a kutatás számos ponton érintkezik egyéb (köz)gazdasági, nemzetközi jogi, közösségi jogi és alapjogi kérdésekkel is.

Az értekezésben ezeket az érintkezési területeket mindvégig kizárólag környezetjogi szempontból vettem górcső alá venni. A kutatás további korlátját jelentette a terület hazai jogi szakirodalmának „szűkössége”, ezért a kutatás során elsősorban a német, másodsorban az angol nyelvű szakirodalomra támaszkodhattam.

Az első kereskedési időszak csak a dolgozat elkészítését követően zárul le, ezért az abból leszűrhető tapasztalatok a kutatás során még nem álltak maradéktalanul a rendelkezésemre. Így az értekezés írása során nem állt módomban valamennyi a gyakorlatban – közösségi szinten – felmerülő problémára rávilágítani. A témával kapcsolatosan így egy későbbi kutatás tárgyát képezheti az első és a második kereskedési időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási tervek (és az azokhoz kapcsolódó bizottsági határozatok) összehasonlítása, az azokból levonható következtetések elemzése, a kibocsátási egység jogi természetének megítélése az egyes tagállami szabályozások tükrében, valamint a nemzetközi kereskedelem és a közösségi rendszer (gyakorlatban is megvalósuló) összekapcsolásának elemzése.

III.

Az értekezés struktúrája

Az értekezés hét fő részre osztható: *az első részben* az értekezés bevezető gondolatai mellett kapott helyet a téma klímapolitikai háttere, amely elengedhetetlen a téma jogi elemzéséhez. *A második részben* mutatom be a rendszer kialakulásának nemzetközi hátterét, amelynek ismerete nélkül nehezen elemezhetők és követhetők a közösségi jogalkotás klímapolitikai lépései. Ennek során az első nemzetközi klímavédelmi intézkedések ismertetése után az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, majd a Részes Felek által Kiotóban elfogadott Jegyzőkönyv kerül bemutatásra, kiemelve belőle az ún. rugalmas mechanizmusokat, azok közül is a kibocsátási jogok nemzetközi kereskedelmét, mint a közösségi szabályozás keretétül szolgáló nemzetközi klímavédelmi eszközt. A nemzetközi intézkedések bemutatása a Poszt Kiotó-folyamattal zárul. *A harmadik részben* a kibocsátási jogok kereskedelmének rendszertani helyét vizsgálom a gazdasági eszközök között, valamint azokat a nemzeti, vállalati rendszereket elemzem, amelyek tapasztalattal és tanulással szolgálhattak a közösségi rendszer számára. *A negyedik részben* a Közösség klímapolitikájának fejlődését mutatom be, a „kezdetektől” a kibocsátási jogok kereskedelmi rendszerének bevezetéséig. *A ötödik (fő) részben* elemzem részletesen a közösségi rendszer kialakítását és elfogadott szabályozását. Ezen belül elsősorban az alábbiakat elemzem: a szabályozás célkitűzéseit,

annak kettős tárgyi hatályát, az önkéntes és a kötelező részvétel lehetőségeit, a kereskedelmi rendszer felépítését, a kibocsátási egység jogi természetét, a kibocsátási egységek összmennyiségének meghatározását, a kiosztásra vonatkozó közösségi szabályozást és annak lehetőségeit, a Bizottság rendszerben betöltött szerepét. Majd az Irányelvet módosító – a közösségi és a nemzetközi klímavédelmi rendszer összekapcsolását szolgáló – Linking-Irányelvet vizsgálom, végül a részt a tárgyi hatály kibővítésének lehetőségével zárom. A *hatodik részben* a rendszer egyes jogi kérdései között, a kibocsátási jogok kereskedelmének az IPPC-Irányelvhez való viszonyát, az állami támogatásokkal való kapcsolatát, valamint a közösségi alapjogokkal való összeegyeztethetőségét vizsgálom. Végül a *hetedik részben* foglalom össze a kutatásom legfontosabb eredményeit.

IV.

A kutatás eredményei

Az éghajlatváltozás, mint globális környezeti probléma sajátosságaira tekintettel, annak megoldásában való közreműködés is sajátos eszközöket követel meg a környezeti jogtól. *Nemzetközi szinten* – az ENSZ égisze alatt – elsőként a Riói Konferencia keretében került sor a káros éghajlatváltozással szembeni konkrét fellépésre: az Éghajlatváltozási Keretegyezmény elfogadásával, amely jogi keretet konkrét tartalommal a – hatálybalépéséig bizonytalan jogi sorsot felmutató – *Kiotói Jegyzőkönyv* tölti ki. A *Jegyzőkönyv* legnagyobb jelentősége az ipari államokra vonatkozó – kötelező erejű – kibocsátás-csökkentési kötelezettségvállalások pontos rögzítésében áll, melyek teljesítésére a *Jegyzőkönyv* elsődlegesen a nemzeti intézkedések alkalmazását írja elő; ezeket kiegészítendő (*supplementarity*) három ún. *rugalmas mechanizmust* jelöl meg a *Jegyzőkönyv*: a) a kibocsátási jogok kereskedelmét, b) az együttes végrehajtást és c) a tiszta fejlesztési mechanizmust. Ezek a másodlagos eszközök az addig alkalmazott jogi eszközök körét bővítik és hatékonyságukat erősítik. A *Jegyzőkönyv* tényleges érvényesülése azonban nagymértékben függ a nemzetközi kereskedelmi rendszer tényleges bevezetésétől, a *Jegyzőkönyvben* vállalt kibocsátás-csökkentési célok teljesítésétől, a végrehajtás ellenőrzésének eljárási szabályaiban való megegyezéstől, valamint a fejlődő országoknak a csökkentési kötelezettségek teljesítésébe történő bevonásától. Mindezekon túl csak akkor igazolódhat be, hogy a *Jegyzőkönyv* markánsan hozzájárul az éghajlatváltozás elleni fellépéshez, amennyiben ezzel párhuzamosan a

nemzetközi közösség képes lesz az „észak-dél” konfliktus kezelésére is, ami nem környezeti, sokkal inkább társadalmi-gazdasági problémaként orvosolandó.

Az Európai Közösség jelentős mértékben járult hozzá eddig is a nemzetközi klímapolitika alakításához és annak eredményeihez. Példaként említhető a Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépéséhez szükséges ratifikációk szorgalmazása mellett, hogy a Közösség és a tagállamok (EU-15) a *Burden Sharing* megállapodás értelmében közösen vállaltak felelősséget a Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségeik teljesítéséért.

Elméletben a rugalmas mechanizmusok valamennyiére elmondható, hogy azok a kibocsátásokat költséghatékonyan képesek csökkenteni. A rugalmas mechanizmusok közül a kibocsátási jogok kereskedelme nem tekinthető újkeletű eszköznek: mind Európában, mind Amerikában nemzeti, illetve tartományi szinten – többnyire eredményesen – alkalmazták már ezt a piaci eszközt a kibocsátások csökkentése érdekében, melyet rendszertanilag a gazdasági eszközök közé sorolunk. Kontinensünkön a kibocsátás-csökkentések eléréséhez eddig túlnyomórészt alkalmazott közigazgatási eszközök kiegészítéseként bevezetésre kerülő (köz)gazdasági eszköz új utat nyit a környezetjog területén, a közigazgatási eszközök eddigi uralkodó dominanciáját a piaci alapú (magánjogi) eszközök irányába billentheti át, amelyek előnyeként elsődlegesen a rugalmasság és a költséghatékonyág említhető.

A közösségi rendszer bevezetéséhez példaként és tapasztalatként szolgáltak az egyes nemzeti kibocsátási jogok kereskedelmi rendszerei, melyek működéséből a – közösségi szabályozás számára is – levonható tanulságok az alábbiakban foglalhatók össze:

- A kibocsátási jogok kereskedelmének kellő távolsággal kell rendelkeznie a közigazgatási jogtól ahhoz, hogy elkerülhető legyen a jelentős igazgatási költség, valamint biztosítható legyen a rendszer egyik legnagyobb erénye, a rugalmasság.
- Az önkéntes (brit), és a kötelező (dán) részvételt megvizsgálva – az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésére és a belső piac szabályaiból adódó kötelezettségekre, mint az azonos versenyfeltételek biztosítására tekintettel – célszerűbbnek mutatkozik a közösségi rendszer esetében is a kötelező részvétel bevezetése.
- A dán példa világosan rámutat arra, hogy a rendszerben résztvevők kis száma könnyen vezethet a piac működésképtelenségéhez. Ezt bizonyítják a vállalati szinten bevezetett rendszerek tapasztalatai is.

- A kezdeti túlságosan bőkezű kiosztás szükségtelessé teheti a tényleges kereskedést – ez történt a közösségi rendszer első kereskedési időszakának első évében –, ezzel teljességgel megbénítva az eszköz eredményes alkalmazhatóságát.

Az éghajlatváltozás problémájának komplexitására tekintettel annak megoldása is komplex megközelítést igényel: A klímavédelem az EK-Szerződésben (is) rögzített integráció alapelveire épülő közösségi feladat, mint olyan a „környezetvédelem” gyűjtőfogalma alá tartozik, annak részaspektusa, és így a Közösség több politikáját is érinti. Az alkalmazott eszközei vonatkozásában ezért is mutat igen szerteágazó képet. A Közösség kezdeti „klímavédelmi” jogalkotása is számos, különböző jogalapot használt fel az egyes kapcsolódó területeken. Az éghajlatváltozással szembeni politika önálló elismerése előtt a Közösség a levegővédelem, az ózonréteg védelme, a közlekedés és az energiahatékonyság körében hozott intézkedéseket, amelyek „*pozitív mellékhatása*” az éghajlat védelme volt. A klímapolitika („a környezetvédelem részaspektusaként”) közösségi szintre emelésével a pozitív mellékhatások nem szűntek meg, hanem együttesen erősítik a közösségi fellépést. A Közösség kezdeti intézkedései azonban nem járultak hozzá maradéktalanul a klíma védelméhez és a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kibocsátás-csökkentési kötelezettségek teljesítéséhez, ezért is mutatkozott szükségesnek a további, hatékonyabb eszközök alkalmazása, amelyek *messzemenőig képesek az európai gazdaság igényeinek figyelembevételére*.

A Közösség, a kibocsátási jogok kereskedelmi rendszerének bevezetésével *elsősorban* példát kíván statuálni a nemzetközi közösség előtt, *másodsorban* a nemzetközi kereskedelmi rendszerhez kíván tapasztalatokat gyűjteni. *Harmadsorban* a „korai” bevezetéssel meg kívánja akadályozni, hogy a tagállamok eltérő nemzeti rendszerei a Belső Piacon nemkívánatos versenytorzulásokhoz vezessenek. Éppen ez utóbbi indokra hivatkozva utasította el a Bizottság azt a megoldást, amely a tagállamokban fennálló kereskedelmi rendszerekre támaszkodna.

A Közösség által bevezetett kibocsátási jogok kereskedelme, mint környezetgazdasági eszköz a részvevők számára gazdaságilag vonzó csökkentési lehetőséget biztosít egy mesterséges piac létrehozásával és alternatívát kíván felmutatni az eddig alkalmazott közigazgatási, illetve pénzügyi eszközökhöz képest.

Az elemzésem rámutatott arra, hogy a Közösség a klímaváltozás elleni politikájában alapvető rendszerváltást hajtott végre a kibocsátási jogok piacának megteremtésével. Annak eldöntése, hogy ez az út egyéb környezetpolitikai területekre (mint például a hulladékártalmatlanítás) adaptálható-e, legfőképpen a kibocsátási jogok kereskedelmének sikerétől függ.

A kibocsátási jogok közösségi kereskedelmi rendszere jóllehet nem vezet az üvegházhatású gázok közvetlen csökkentéséhez, de ahhoz nagymértékben hozzájárul, hogy a CO₂-kibocsátásokat ott előzzék meg, ahol ez a legköltséghatékonyabb módon lehetséges. A környezeti költségek internalizálása útján a környezetvédelem ügye olyan gazdasági szektorra válhat, amelyet a piacgazdaság által orientált kereskedelemben figyelembe kell venni, és amely a vállalati magatartást jelentős mértékben meghatározza. Ilyen módon a gazdaságilag ésszerű kereskedelem és a környezetbarát kereskedelem egymást kiegészítve működhetnek, a gazdasági és az ökológiai érdekek párhuzamosan érvényesülhetnek.

Ellentétben a közigazgatási eszközökkel, melyek a kívánt hatásokat csak hosszabb idő elteltével váltják ki és azok előre nehezen kiszámíthatóak, a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerében azonnal megállapítható, hogy a kereskedelem összességében milyen mértékben szolgálja a klíma védelmét.

A közösségi rendszer az első kereskedési időszakban kizárólag meghatározott létesítmények által kibocsátott szén-dioxid kibocsátásokra terjed ki, melynek háttérben *egyrészt* az a számszerűen bizonyított tény húzódik meg, hogy a Közösségben a kibocsátott üvegházhatású gázok legnagyobb hányadát a szén-dioxid jelenti, *másrészt* az a technikai feltétel, hogy a hatékony kereskedés és annak nyomomonkötése érdekében elengedhetetlen a kereskedelem tárgyát képező kibocsátási egységekhez kötődő kibocsátások pontos mérése, illetve kiszámítása. Ez technikailag egyelőre kizárólag a szén-dioxid esetében biztosított, míg a többi „kiotói gáz” esetében ez a nyomomonkötés olyan aránytalan többlet-költséggel járna, amely teljességgel megakadályozná az új eszköz (költség)hatékonyosságát. A kereskedelem tárgyi hatályának további üvegházhatású gázokra történő kiterjesztése így sokkal inkább a technikai lehetőségektől, mintsem a politikai elfogadtatástól függ. *Harmadrészt* a közösségi rendszer sikerének egyik záloga

lehet az első kereskedési időszak átláthatóságának, egyszerűségének biztosítása, melyet több üvegházhatású gáz egyidőben történő bevonása mindenképpen megehezítene.

A rendszer kettős tárgyi hatálya (*mediális- szektorális*) így egymással összefonódva határozza meg a szabályozás alá vonható gázok és szektorok körét, ti. nem elegendő annak a feltételnek a teljesülése, hogy az adott szektor jelentős mértékben bocsát ki üvegházhatású gázt, ha annak a kibocsátásnak a nyomonkövetése aránytalanul nagy költséggel jár, mert ebben az esetben nem célszerű az adott szektort a rendszer hatálya alá vonni. Éppen ezért a jogalkotási folyamat során hangoztatott (*mediális*) bővítési törekvések semmiképpen nem tekinthetők megalapozott javaslatoknak.

A *szektorális* hatály kialakítása során legfőbb szempont a megfelelő mennyiségű létesítmény bevonásának követelménye volt, mely végül az IPPC-irányelvre támaszkodott. A szabályozás az ún. *downstream* megközelítést követi, ez azokat a szektorokat fedi le, amelyek közvetlenül bocsátanak ki üvegházhatású gázt (jelen esetben: szén-dioxidot).

A közösségi rendszer alapvetően egy *duális* rendszerre épül, amelynek egyik eleme az engedély (*permit*), a másik a kibocsátási egységek (*allowances*) kiosztása az ún. *allokáció*. Míg a kibocsátási egységek a kereskedelem tárgyai, addig az engedély, mint közigazgatási eszköz, a rendszer biztonsági szelepeként működik. Az engedély és a kibocsátási egység közötti kapcsolat abban áll, hogy az engedély képezi a kibocsátási egység alapját, míg a kibocsátási egység mennyiségével kerül szabályozásra az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése. A kibocsátási egységek birtokosai (az EGT-n belül) egymás között az egységekkel szabadon kereskedhetnek, az engedély azonban egy konkrét vállalathoz, illetve létesítményhez kapcsolódik, az a kereskedelem tárgyát nem képezheti. A kibocsátási egységet annak jogi természete megítéléséhez ún. létszakaszokra oszthatjuk, melynek során megkülönböztethetjük az egyes létszakaszokhoz kapcsolódó elért jogi tartalmakat. Ennek megfelelően a kibocsátási egység lehet állami vagyon, bármely az EGT területén lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy tulajdonának tárgya, az adott kibocsátási időszakban kibocsátott üvegházhatású gázok fedezetéként az állammal szemben fennálló elszámolási kötelezettség tárgya, de lehet pénzügyi befektetés tárgya, értékpapír, illetve akár az állam az összkibocsátás

menyiségének csökkentésével, akár egy (főként környezetvédelmi) civilszervezet az egységek felvásárlásával az egység(ek)et „*kivonhatja*” a kibocsátási egységek piacáról.

A kötelező részvétel elvének alkalmazása mindenképpen örvendetesnek tekinthető, az önkéntes részvétel lehetősége semmilyen körülmények között nem vezetett volna a rendszer hatékonyságához, amit a tagállami (ill. nemzeti) példák tapasztalatai is alátámasztanak. Az önkéntesség elve egyebekben az „opt-in-klauzula” alkalmazásával mégis érvényre juthat, míg az „opt-out-klauzula” éppen a kötelező részvétel alól jelent – szigorúan szabályozott feltételek teljesítése mellett – kivételt.

Az Irányelv különbséget tesz „üzemeltető” és „személy” között; azok a személyek is részt vehetnek a kereskedelemben, akik nem üzemeltetők, azaz kibocsátási egység birtokosa bárki (*természetes és jogi személy egyaránt*) lehet: az is, akinek a részére kibocsátási egységet nem osztanak ki. Ezzel a lehetőséggel a szabályozás a kereskedelemben résztvevők körét kívánja a lehető legnagyobb méretűre bővíteni, *egyrészt* azért, mert közgazdaságilag csak megfelelő létszám mellett valósul meg a piac működőképessége, *másrészt* pedig a nem-kibocsátók bevonása a kereskedelemben olyan hiányhoz vezethet a kibocsátási egységek piacán, amely a rendszert tovább optimalizálja, annál is inkább, mert ezeknek a piaci szereplőknek az érdekei nem esnek egybe a tényleges kibocsátók érdekeivel (pl. környezetvédelmi civilszervezetek részvétele). A kibocsátási egység a természetes és jogi személyek között az EGT-n belül tehát szabadon átruházható, az egységek birtokosainak a nemzeti kibocsátási egység forgalmi jegyzéken belül a tranzakciók lebonyolításához szükséges számlát kell nyitniuk.

A meghatározott kereskedési időszakra kiosztott kibocsátási egység csak arra a kereskedési időszakra érvényes, a fel nem használt egységek nem vihetők át a következő kereskedési időszakra (*borrowing*). Ez a szabály önmagában nagymértékben korlátozná az egységek alkalmazhatóságának időbeli rugalmasságát, mivel *egyrészt* nem ösztönözné a létesítmények üzemeltetőit további kibocsátás-csökkentésre, *másrészt* a befektetőket is elriasztaná, az egyébként is biztos hozammal (kamattal) nem kecsegtető investíciótól. Így célszerű megoldásnak tűnt a tartalékképzés lehetőségének bevezetése: a kibocsátási egységek érvényességi idejének változatlanul hagyása mellett a fel nem használt egységek törlése, majd ezek új kibocsátási egységekkel való helyettesítése (*banking*). A tartalékképzéssel szemben kialakult kritikák nehezen állják meg a helyüket, mert az

üvegházhatású gázok hosszú ideig maradnak a légkörben – ellentétben a „*hot spot*” környezeti problémákkal – nem lokálisan fejtik ki hatásukat, tehát a tartalékképzés folytán időszakosan megnövekvő (másik időszakban ennek megfelelően csökkenő) kibocsátás nem vezet külön környezeti károkhoz. Ugyanakkor a tartalékképzés a *banking* révén több rugalmasságot biztosít a kereskedelemben résztvevők számára.

A kibocsátási egységek kiosztását megelőzően a tagállam kötelessége a kiosztandó kibocsátási egységek összmenyiségének meghatározása. A kiosztással kapcsolatosan közösségi szabályozásnak további három kérdésre kellett válaszolnia: *egyrészt* annak meghatározására, hogy az egyes a rendszer hatálya alá tartozó létesítmények mennyi kibocsátási egységet kaphatnak az összmenyiségből, *másrészt*, hogy ezt milyen módon osszák ki a számukra, *harmadrészt* pedig annak a nem elhanyagolható kérdésnek az eldöntése, hogy ez előbbiről a Közösség vagy a tagállam határozzon? Az első két kérdés (*mennyi? és hogyan?*) megválaszolása – összefüggéseire tekintettel – komplex módon lehetséges. A kibocsátási egységek kiosztásának módjára számos elméleti megoldás kínálkozott: alapvetően a jogalkotónak azt a nagy dilemmát kellett a közösségi szabályozás kialakítása során eldöntenie, hogy azok visszterhesen vagy ingyenesen kerüljenek kiosztásra. A visszterhes kiosztáson belül is további két alternatíva mutatkozott: a fix áron és az áverés útján történő értékesítés. Az ingyenes kiosztáson belül meg lehet különböztetni további két lehetőséget: a *grandfathering* és a *benchmarking* módszert. Míg a *grandfathering* módszernél a kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségének meghatározása ún. *status quo* kibocsátások alapján történik, addig a *benchmarking* módszer esetében nem egy meghatározott időpont, hanem egy meghatározott technikai standard (szint) jelenti a kiindulási pontot. A közösségi szabályozás kialakítása során figyelemmel kellett lenni mind a „rég”, mind az „új” kibocsátók érdekeire, így végül az ún. *hibrid* módszert fogadta el a Közösség. Ennek megfelelően a kiosztás mind az ingyenes (95% ill. 90%), mind a visszterhes (5% ill. 10%) megoldás jegyeit magán hordozza, melynek során az ingyenes kiosztáskor kizárólag a *benchmarking* módszert alkalmazhatja a kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségének meghatározására.

A rendszer bevezetésével egyidejűleg meg kellett teremteni annak helyét egy már létező közösségi másodlagos környezeti joganyagban, ezért vizsgálni kellett a meglévő környezetjogi eszközökhöz, így az IPPC-irányelvhez való viszonyát is, annak érdekében,

hogy az új eszköz ne szorítsa ki az eddigi klímapolitikai eszközöket, hanem azokkal harmonizáltan, tovább erősítse ezen a területen a közösségi cselekvést. Míg az IPPC-irányelv a legjobb elérhető technika követelményének előírásával a standardizálás irányába „tereli” a kibocsátókat, addig a kereskedelmi rendszer egyik legnagyobb újdonsága és erénye éppen az egyéniesítés (*individualizálás*). Ennek az ellentmondásnak a feloldására szükségesnek mutatkozott az IPPC-irányelv módosítása, amely szerint a kibocsátási jogok kereskedelmének hatálya alá tartozó létesítmények vonatkozásában az IPPC-engedély nem tartalmazhat kibocsátási határértékeket a szén-dioxid kibocsátásokra. A többi üvegházhatású gáz kibocsátások tekintetében nem történt változás, azokra nézve továbbra is be kell tartani az IPPC-irányelv rendelkezéseit. Így újra bizonyítást nyert, hogy végső soron a közigazgatási szabályozás eszközei állnak helyt az új eszköz klímapolitikai hatékonyságáért.

A Közösség nem véletlenül delegálta a tagállamok hatáskörébe a kiosztandó kibocsátási egységek összmenységének, valamint az egyes létesítmények részére kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségének meghatározását (a nemzeti kiosztási terv elkészítését). Így kívánt mentesülni az ezzel kapcsolatos viták alól, hiszen amennyiben az ingyenes kiosztás során valamely gazdasági ágazat indokolatlanul bőkezűen részesül a kibocsátási egységekből, úgy meg kell vizsgálni, hogy az nem ütközik-e az EK-Szerződés „Versenyszabályok” fejezetben szabályozott állami támogatások tilalmának tényállásába. A Bizottság a közösségi rendszer bevezetését megelőzően is állást foglalt már a nemzeti rendszerek vonatkozásában az állami támogatások megvalósulása kérdésében, ez az álláspontja azonban idővel következtlenül változott mindinkább az állami támogatások ’meg nem valósulása’ irányába, amely azzal magyarázható, hogy a közösségi rendszer bevezetésének gondolata egyre közelebb került a megvalósítás szakaszához.

Megállapítható, hogy az ingyenes kiosztás során megvalósul az egyes szektorok előnyben részesítése. A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezek az „állami támogatások” a főlérendelt környezetvédelmi célokkal összhangban vannak és azok eléréséhez szükségesek. Ez azonban könnyen megdönthető álláspont, mert a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának szükségszerűsége nehezen igazolható, figyelemmel arra, hogy a rendszer környezeti célja elérhető lenne a visszerthes kiosztás mellett is. Az Európai Közösség Elsőfokú Bíróságának a közeljövőben állást kell foglalnia (T-387/04) arról, hogy a kibocsátási egységek többlet-juttatása konkrét esetben megvalósítja-e a tiltott

állami támogatás tényállását anélkül, hogy az igazolható lenne. A Bíróság ezen ítéletéből ki fog derülni, hogy a bizottsági álláspont igazolható-e az elsődleges jog oldaláról. A Bíróságnak álláspontja kialakítása során tekintettel kell lennie a rendszer eddigi eredményeire és annak jövőjére is, így amennyiben helyt ad a keresetnek, mindenképpen iránymutatással kell szolgálnia a rendszer fenntartásának jogi lehetőségeire.

Az Irányelv elfogadása óta részben módosult a Közösség álláspontja a rendszer szektorális hatályának kibővítéséről. Az Irányelvben még az alumíniumipar és a vegyipar szerepelt a további lehetséges bevonandó területek között, a Bizottság azonban 2005 őszén a légi közlekedés bevonásának lehetőségéről határozott, melynek során az ICAO által kidolgozott módszerek közül a Közösség a nyílt rendszert támogatja. Ezzel lehetőség nyílik az interszektorális kereskedelemre, amely azonban számos veszélyt hordoz magában főként addig, amíg aránytalanul nagy költségek nélkül, az üvegházhatású gázok közül kizárólag a szén-dioxid kibocsátásának nyomkövetése lehetséges. A közösségi rendszert ugyanis így csak a szén-dioxid-kibocsátás vonatkozásában lehetne a légi közlekedésre kiterjeszteni, ami ökológiailag, a magas igazgatási költségek mellett, téves utat is jelenthet, figyelemmel arra, hogy a légi közlekedésből eredő üvegházhatású gázok kibocsátásának csupán egy harmadát jelenti. Ennek tükrében a hatékony eredmények elérése érdekében a gazdasági (piaci) eszközök térnyerésének első fázisában továbbra is nélkülözhetetlen a kiegészítő (közigazgatási) eszközök alkalmazása.

A közösségi rendszer kialakítása során a jogalkotónak tekintettel kellett lennie a Közösség Bírósága által kimunkált alapjogi védelemre is. Ennek során a rendszernek az alábbi alapjogokhoz való viszonyát vizsgáltam a Bíróság esetjogának tükrében: tulajdonhoz való jog, a foglalkozás szabad megválasztásához és szabad gyakorlásához való jog, az általános egyenlőség elve (diszkrimináció tilalma), a bizalomvédelem elve és a letelepedés szabadsága. Annak eldöntése, hogy az adott közösségi eszköz jogellenesen avatkozik-e be a Közösség által is védeni rendelt alapjogok valamelyikébe, leginkább a közérdek és az arányosság vizsgálatával lehetséges. Ennek kapcsán abból kell kiindulnunk, hogy a klímavédelem a közérdeket szolgálja; s, mint olyan szükségszerűnek tekintendő. A közösségi rendszer alkalmasságával szemben nehezen találunk érveket, míg az arányosság kérdése nem válaszolható meg ilyen egyértelműen. Annál is inkább, mert a rendszer összetettségéből adódóan az egyes részkérdések egyenként vizsgálандók. Következtetésem mégis arra az eredményre vezetett, hogy a közösségi rendszer valóban

beavatkozást jelent a védett alapjogokba, ez a beavatkozás azonban az általa elérendő klímapolitikai céllal arányosnak tekinthető.

V.

A doktori értekezés témájához kapcsolódó publikációk

1. *A Kiotói Jegyzőkönyv és mechanizmusai.* (Nemzetközi Jogi és Európa-Jogi Tanszék 2004. december 8-ai „EU-csatlakozás után, Európai Alkotmány előtt” című Tudományos Konferenciájáról készülő tanulmánykötetbe közlésre elfogadva)
2. *A megújuló energiaforrások támogatása szabályozásának kialakulása az Európai Unióban.* In: Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVI. Fasciculus 11. 2004, 1-34.o.
3. *The New Challenges of the European Environmental Law – about the new trade system on the greenhouse gas emission.* (2005. november 18-ai „Bilanz: Rechtsentwicklung in den ehemaligen sozialistischen Staaten und die Herausforderung der Europäischen Union” című konferencián elhangzott angol nyelvű előadás alapján, a konferencia tanulmánykötetébe közlésre elfogadva) 1-8.o.
4. *Emissionshandel in der EU.* In: Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVII. Fasciculus 11. Szeged, 2005, 1-46.o.
5. *Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban.* Európai Jog 2006/1. 29-35. o.
6. *Kibocsátási jogok kereskedelmének nemzeti szabályozási modelljei az USA-ban, Svájcban és az egyes uniós tagállamokban.* In: NAGY Ferenc (szerk.) Bűntügyi mozaik: Ünnepi kötet Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2006, 493-504.o.
7. *A légi közlekedés bevonása a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe.* Debreceni Jogi Műhely III. évfolyam 2. szám, 2006. április 1. (<http://www.law.klte.hu/jogimuhely>)
8. *Die Entstehung und die Theorie des Emissionshandels als eines neuen Instruments der Umweltpolitik der EU.* In: MIKLÓS László (szerk.): Studien zum 80. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Klaus Sojka, Jate Press, Szeged, 2006, 35-45.o.
9. *A kibocsátási jogok kereskedelme és a közösségi alapjogok kapcsolata.* In: Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVIII. Fasciculus 11. Szeged, 2006, 1-32.o.
10. *Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft.* Journal of Agricultural and Environmental Law 2/2007, 19-40. o. (<http://epa.oszk.hu/01000/01040/00002/pdf/00002.pdf>)

I.

Die Aktualität des Themas und die Begründung der Themenwahl

Das Thema der Dissertation ist das neue gemeinschaftliche Instrument gegen den Klimawandel: der Emissionshandel, in erster Linie die Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung. Das im Interesse der Reduktion der Emissionen der Treibhausgase – auf nationaler Ebene – schon im Früheren angewandte Instrument wurde schon von mehreren ökonomischen Werken in der ausländischen und inländischen Fachliteratur bearbeitet, das gemeinschaftliche System wurde aber noch in keinem monographischen Werk auf Ungarisch rechtlich analysiert. Hauptsächlich deswegen, weil dieses umweltpolitische Instrument früher ausschließlich auf nationaler Ebene sowohl in den einzelnen europäischen Staaten, als auch in den Vereinigten Staaten und in Kanada angewendet wurde; so ein nationales System existierte aber in Ungarn nicht. Mit Rücksicht auf die Einführung des gemeinschaftlichen Systems hat sich als notwendig erschienen, die rechtlichen Rahmen des neuen ökonomischen Instruments in der ungarischen Literatur zu bearbeiten, was heute noch die Lösung von zahlreichen praktischen Problemen aufwirft.

Beim Anfang meiner Forschungen hat die Aktualität des Themas die Annahme der die Hauptrahmen des Systems bestimmten Richtlinie 2003/87/EG über das Emissionshandelssystem innerhalb der Gemeinschaft gegeben, aufgrund deren alle Mitgliedstaaten sichern müssen, die das System betreffende nationale Regelung zu verabschieden. Die bei der Funktionierung des gemeinschaftlichen Systems auftretenden Probleme und deren Lösungen können wesentlich zu der reibungsloseren Funktionierung des ab 2008 startenden internationalen Emissionshandels beitragen, da das gemeinschaftliche System weltweit der erste grenzüberschreitende Handel ist, dessen Objekt das Treibhausgaszertifikat ist. Die Aktualität des Themas ist heute viel mehr in den Vorbereitungen des Beginnes des internationalen Emissionshandels, im Abschluss der ersten Handelsperiode des gemeinschaftlichen Systems, in der Annahme der nationalen Allokationspläne von der Kommission für die zweite Handelsperiode zu finden.

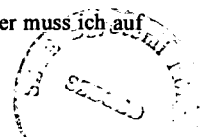
II.

Die Zielsetzungen, Forschungsmethoden und Hindernisse der Dissertation

In der Dissertation habe ich unternommen, die internationale Vorgeschichte des auf gemeinschaftlicher Ebene eingeführten neuen (Klima)politischen, ökonomischen Instruments, die wichtigsten Stationen der Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung, die betreffende gemeinschaftliche Regelung, deren Begründungen, sein zu den gemeinschaftlichen Instrumenten bestehendes Verhältnis, seine einzelnen rechtlichen Probleme, die Möglichkeiten seiner Weiterentwicklung darzustellen und diese aus dem Aspekt des gemeinschaftlichen Umweltrechtes zu analysieren.

Bei der Dissertation und der bevorstehenden Forschung habe ich Wert auf den internationalen Hintergrund der Einführung des gemeinschaftlichen Systems gelegt, deren – ganz bis zum Anfang zurückgreifende – Darstellung, die die Gestaltung des gemeinschaftlichen Systems primär initiiert hat, deren Entwicklungsrichtung auch heute determiniert und mit Rücksicht auf den Beginn des internationalen Systems in 2008, die Anknüpfung des gemeinschaftlichen und des internationalen Systems auch in der Zukunft in großer Maß beeinflussen wird. Zum Studieren der Klimapolitik der Gemeinschaft dienten die offiziellen Dokumente der einzelnen Organen der Gemeinschaft (Kommission, Rat, Parlament, Ausschuss der Regionen etc.) und des Europäischen Gerichtshofes als Quellen, demzufolge die Dissertation baut sich auf zahlreiche originelle gemeinschaftliche Dokumente.

Bei der Vorstellung der einzelnen Stationen des internationalen Emissionshandels und der Elemente der gemeinschaftlichen Klimapolitik habe ich die historische Schilderungsmethode angewandt, angesichts dessen, dass das eine Ziel meiner Forschungen die Aufdeckung des internationalen Hintergrundes und der Verpflichtungen hinter der Einführung des gemeinschaftlichen Systems war. Die Darstellung der bisher angewandten nationalen Emissionshandelssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten hat die Anwendung der vergleichenden Methoden begründet, die Forschung erstreckt sich aber auf die Durchführung der gemeinschaftlichen Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht – so auch auf die ungarische Regelung nicht. Das Ziel meiner Forschung war viel mehr die Gestaltung des rechtlichen Rahmens des Emissionshandels, die Aufdeckung seiner Schwierigkeiten und der Niederlegung der gemeinschaftlichen Gründe, wobei ich vor allem die analysierend-auslegende Methode angewandt habe, aufdeckend die Regelungsmöglichkeiten und -Arten der Gemeinschaft bei der Gestaltung der rechtlichen Rahmen des Systems. Hier muss ich auf



die Schwierigkeiten der Forschung hinweisen, die sich aus der Besonderheit des Wissenschaftsgebietes ergeben, d.h. das Umweltrecht ist eine mehrere Wissenschaftsgebiete betreffende Disziplin, zu deren genügend tiefem Studieren, Forschen ist das gründliche Kenntnis der sonstigen Wissenschaftszweige unentbehrlich. Der gemeinschaftliche Emissionshandel, als neues Wirtschaftsinstrument ist nur schwer unter ein Rechtsgebiet, aber auch unter eine Wissenschaftszweigekategorie zu ordnen. Das breiter genommene Thema enthält noch zahlreiche weitere Forschungsmöglichkeiten für die Vertreter der Klimawissenschaften, der Naturwissenschaften, der Umweltökonomie, der verschiedenen Rechtszweige (Verwaltungsrecht, Zivilrecht, Gesellschaftsrecht, Völkerrecht, Verfassungsrecht, Finanzrecht etc.). Mit Rücksicht auf die Komplexität des über mehrere Wissenschaftsgebiete querliegenden Umweltrechtes hat die Forschung zahlreiche Anknüpfungspunkte zu sonstigen ökonomischen, völkerrechtlichen, gemeinschaftsrechtlichen und grundrechtlichen Fragen. In der Dissertation habe ich diese Anknüpfungsgebiete immer ausschließlich aus dem Gesichtspunkt des Umweltrechts unter die Lupe gelegt. Das weitere Hindernis der Forschung bedeutete auch „die Dürftigkeit“ der ungarischen Rechtsliteratur, wodurch ich während der Forschung vor allem auf die deutschsprachige, zweitens auf die englischsprachige Fachliteratur stützen konnte.

Die erste Handelsperiode wird erst nach der Fertigstellung der Dissertation abgeschlossen, deswegen standen die daraus zu entziehenden Erfahrungen bei der Forschung noch nicht restlos zur Verfügung. So konnte ich bei der Niederlegung der Dissertation nicht auf alle in der Praxis – auf gemeinschaftlicher Ebene – auftauchenden Probleme hinweisen.

Das Objekt einer späteren Forschung kann im Zusammenhang mit dem Thema die Vergleichung der nationalen Allokationspläne der ersten und der zweiten Handelsperiode (und die dazu anknüpfenden Beschlüsse der Kommission), die Analyse der daraus zu entziehenden Folgerungen, die Beurteilung der Rechtsnatur der Emissionszertifikate mit Rücksicht auf die Regelungen der einzelnen Mitgliedsstaaten, sowie die (in der Praxis verwirklichende) Anknüpfung des internationalen und des gemeinschaftlichen Handelssystems sein.

III.

Die Struktur der Dissertation

Die Dissertation ist in sieben Teile zu gliedern: *in dem ersten Teil* wurde neben den Einführungsgedanken der klimapolitische Hintergrund aufgeführt, der zur rechtlichen Analyse des Themas unentbehrlich ist. *In dem zweiten Teil* stelle ich den internationalen Hintergrund der Gestaltung des Systems dar, ohne deren Kenntnis die klimapolitischen Schritte der gemeinschaftlichen Gesetzgebung nur schwer zu analysieren und zu folgen sind. Dabei wurde nach der Vorstellung der ersten Klimaschutzinstrumente das Klimarahmenübereinkommen, dann das von den Vertragsparteien in Kyoto verabschiedete Protokoll dargestellt, hervorgehoben die sog. flexiblen Mechanismen, unter denen auch den internationalen Emissionshandel, als das den Rahmen der gemeinschaftlichen Regelung bildende internationale Klimaschutzinstrument. Die Darstellung der internationalen Maßnahmen schließe ich mit dem Post-Kyoto-Prozess ab. *Im dritten Teil* überprüfe ich den Platz des Emissionshandels unter den ökonomischen Instrumenten, sowie die nationalen, unternehmerischen Systeme, die nützliche Erfahrungen für das gemeinschaftliche System bedeuteten. *In dem vierten Teil* stelle ich die klimapolitische Entwicklung der Gemeinschaft: von den Anfängen bis zur Einführung des Emissionshandelssystems dar. *Im fünften (Haupt)Teil* analysiere ich ausführlich die Gestaltung und die angenommene Regelung des gemeinschaftlichen Systems. Innerhalb dessen analysiere ich vor allem die Folgenden: die Zielsetzungen der Regelung, deren doppelten sachlichen Anwendungsbereich, die Möglichkeiten der freiwilligen und der obligatorischen Teilnahme, den Aufbau des Handelssystems, die Rechtsnatur des Emissionszertifikates, die Bestimmung der Gesamtmenge der Emissionszertifikate, die gemeinschaftliche Regelung und ihre Möglichkeiten der Zuteilung, die Rolle der Kommission innerhalb des Systems. Dann überprüfe ich die die Richtlinie ändernde – die Anknüpfung des gemeinschaftlichen und des internationalen Systems dienende – Linking-Richtlinie, dann schließe ich den Teil mit der Erweiterungsmöglichkeit des sachlichen Anwendungsbereiches ab. *Im sechsten Teil* überprüfe ich unter den einzelnen rechtlichen Fragen des Systems: das Verhältnis des Emissionshandels zur IVU-Richtlinie, die Beziehung zu den staatlichen Beihilfen und die Vereinbarkeit mit den gemeinschaftlichen Grundrechten. Schließlich fasse ich im *siebten Teil* die wichtigsten Ergebnisse meiner Forschungen zusammen.

IV.

Die Ergebnisse der Forschung

Mit Rücksicht auf die Besonderheiten des Klimawandels, als globalen Umweltproblems erfordert auch die Zusammenwirkung bei seiner Lösung besondere Instrumente vom Umweltrecht. *Auf internationaler Ebene* – unter der Schirmherrschaft der UNO – ist es erstens im Rahmen der Rioer Konferenz mit der Verabschiedung des Klimarahmenübereinkommens zum konkreten Auftritt gegen den schädlichen Klimawandel gekommen; dieser rechtliche Rahmen wurde mit Inhalt durch das – bis zu seinem Inkrafttreten unsicheres rechtliches Schicksal aufzeigende – Kyotoer Protokoll ausgefüllt. Die größte Bedeutung des Protokolls besteht in der genauen Niederlegung der für die Industriestaaten festgestellten – bindenden – Emissionsreduktionsverpflichtungen, für deren Erfüllung das Kyotoer Protokoll erstens die Anwendung der nationalen Maßnahmen vorschreibt. Diese ergänzend (*supplementarity*) werden die sog. drei flexiblen Mechanismen vom Protokoll angegeben: a) Emissionshandel, b) gemeinsame Umsetzung und c) Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung. Diese sekundären Instrumente sollen die Palette der bisherigen Rechtsinstrumente erweitern, um die Wirksamkeit des Auftritts gegen das globale Problem zu stärken. Die im Protokoll festgestellten konkreten Verpflichtungen, die flexiblen Mechanismen und die Betonung der Priorität der nationalen Instrumente können gemeinsam eine passende rechtliche Grundlage zum wirksamen internationalen Auftritt bieten. Die Wirkung des Kyotoer Protokolls hängt aber größtenteils von der tatsächlichen Einführung des internationalen Emissionshandels, der Erfüllung der im Protokoll verankerten Emissionsreduktionsziele, der Vereinbarung über die Prozessvorschriften der Kontrolle der Durchführung und der Einbeziehung der Entwicklungsländer in die Erfüllung der Reduktionsverpflichtungen. Neben der Verwirklichung all dieser kann nur in dem Fall bestätigt werden, dass das Kyotoer Protokoll – wie das Montrealer Protokoll im Interesse des Schutzes der Ozonschicht – markant zum Auftritt gegen den Klimawandel beitragen wird, indem die internationale Gemeinschaft damit parallel fähig wird, auch den „Nord-Süd“ Konflikt zu behandeln, der kein Umwelt-, sondern viel mehr als gesellschaftlich-wirtschaftliches Problem zu lösen ist.

Die Europäische Gemeinschaft hat schon bis heute wesentlich zur Gestaltung des internationalen Klimaschutzes und seinen Ergebnissen beigetragen. Als Beispiel kann neben der *Betreibung der zum Inkrafttreten des Kyotoer Protokolls nötigen Ratifikationen* erwähnt

werden, dass sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Sinne der *Burden Sharing* Vereinbarung gemeinsam verpflichtet haben, im Kyotoer Protokoll festgelegten Verpflichtungen zu erfüllen.

Theoretisch ist jeder flexible Mechanismus fähig, die Emissionen kosteneffizient zu reduzieren. Unter den flexiblen Mechanismen ist der Emissionshandel nicht als neues Instrument zu betrachten: sowohl in Europa, als auch in Amerika wurde auf nationaler, bzw. Landesebene – meistens erfolgreich – dieses Marktinstrument zur Reduktion der Emissionen angewendet, die systematisch unter die ökonomischen Instrumente zu ordnen sind. Zur Erreichung der Emissionsreduktionen auf unserem Kontinent öffnet das – als die bisherigen überwiegend verwaltungsrechtlichen Instrumente ergänzend eingeführte – ökonomische Instrument einen neuen Weg auf dem Gebiet des Umweltrechtes, die bisherige Dominanz der verwaltungsrechtlichen Instrumente kann in die Richtung der (privatrechtlichen) Marktinstrumente umkippen, deren Vorteile vor allem die Flexibilität und Kostenwirksamkeit sind.

Zur Einführung des gemeinschaftlichen Systems dienten als Beispiele und Erfahrungen die einzelnen nationalen Emissionshandelssysteme, von deren Funktionierung dieser – auch für das gemeinschaftliche System – zu ziehenden Erfahrungen können in den folgenden zusammengefasst werden:

- Der Emissionshandel muss über eine entsprechende Entfernung vom Ordnungsrecht verfügen, um die erheblichen Verwaltungskosten zu vermeiden und die eine der größten Tugenden des Systems: die Flexibilität zu sichern.
- Sowohl die freiwillige (britische), als auch die obligatorische Teilnahme überprüfend – mit Rücksicht auf die Wirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes und die sich aus den Regelungen des Binnenmarktes ergebenden Verpflichtungen, wie die Sicherung der gleichen Wettbewerbsbedingungen – scheint es zweckmäßiger, auch im Falle des gemeinschaftlichen Systems die obligatorische Teilnahme einzuführen.
- Das dänische Beispiel weist klar darauf hin, dass die geringe Anzahl der Teilnehmer leicht zum Nichtfunktionieren des Marktes führen kann. Dieses wird auch von den Erfahrungen der auf unternehmerischer Ebene eingeführten Systeme bestätigt.
- Die anfängliche zu großzügige Zuteilung kann den tatsächlichen Handel unnötig machen – dieses ist auch im ersten Jahr der ersten Handelsperiode des gemeinschaftlichen Systems

passiert –, dadurch wurde die erfolgreiche Anwendbarkeit des Instruments vollkommen gelähmt.

Mit Rücksicht auf die Komplexität des Problems des Klimawandels beansprucht ihre Lösung auch eine komplexe Annäherung. Der Klimaschutz ist eine (auch) im EG-Vertrag festgelegte auf das Prinzip der Integration basierende gemeinschaftliche Aufgabe, als solches fällt sie unter den Sammelbegriff des „Umweltschutzes“, ist deren Teilaspekt und so betrifft mehrere Politiken der Gemeinschaft. Auch deswegen zeigt in Bezug auf die angewendeten Instrumente ein ziemlich weitverzweigtes Bild. Auch die anfängliche „Klimaschutzgesetzgebung“ der Gemeinschaft hat zahlreiche, verschiedene Rechtsgrundlagen auf den einzelnen anknüpfenden Gebieten angewendet. Vor der Anerkennung der Klimaschutzpolitik, als selbständige Politik, hat die Gemeinschaft im Bereich der Luftreinhaltungspolitik, des Ozonschichtschutzes, des Verkehrs und der Energieeffizienz Maßnahmen getroffen, deren „positive Nebenwirkungen“ der Klimaschutz war. Mit der Erhebung der Klimapolitik („als Teilaspekt des Umweltschutzes“) auf gemeinschaftliche Ebene hören diese positiven Nebenwirkungen nicht auf, sondern seitdem stärken sie gemeinsam den gemeinschaftlichen Auftritt.

Die frühen Maßnahmen der Gemeinschaft haben aber nicht restlos zum Klimaschutz und zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen des Kyotoer Protokolls beigetragen, auch deswegen schien die Anwendung von weiteren, wirksameren Instrumenten notwendig, die fähig sind, die *Bedürfnisse der europäischen Wirtschaft weitestgehend zu berücksichtigen*.

Mit der Einführung des Emissionshandelssystems hat die Gemeinschaft die Absicht, *in erster Linie* vor der internationalen Gemeinschaft ein Beispiel zu statuieren, *in zweiter Linie* für das internationale Emissionshandelssystem vorherige Erfahrungen zu sammeln. *In dritter Linie* möchte sie mit der „frühen“ Einführung vermeiden, dass die verschiedenen nationalen Systeme der Mitgliedstaaten auf dem Binnenmarkt unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen verursachen. Genau auf diese letzteren Gründe bezugnehmend hat die Kommission die Lösung abgelehnt, die sich auf die bestehenden Handelssysteme der Mitgliedstaaten stützt.

Der von der Gemeinschaft eingeführte Emissionshandel, als umweltökonomisches Instrument sichert für die Teilnehmer eine wirtschaftlich lockende Reduktionsmöglichkeit mit der Schaffung eines künstlichen Marktes und will eine Alternative gegen die bisher angewendeten ordnungsrechtlichen und finanziellen Instrumente bieten.

Unsere Analyse hat eindeutig darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaft in ihrer Politik gegen den Klimawandel mit der Schaffung des Marktes der Emissionszertifikate einen grundsätzlichen Systemwechsel durchgeführt hat. Die Entscheidung, ob dieser Weg auch auf weitere umweltpolitische Bereiche (wie z.B. Abfallentsorgung) zu adaptieren ist, kommt vor allem auf den Erfolg des Emissionshandels an.

Das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem führt zwar nicht zur direkten Reduktion der Treibhausgase, aber es trägt bedeutend dazu bei, dass die CO₂-Emissionen dort vermieden werden, wo es auf der kosteneffizientesten Weise möglich ist. Durch die Internalisierung der Umweltkosten kann die Angelegenheit des Umweltschutzes zu einem wirtschaftlichen Sektor werden, der im von der Marktwirtschaft orientierten Handel zu berücksichtigen ist und welcher das unternehmerische Verhalten bedeutend bestimmt. Auf dieser Weise können der wirtschaftlich sinnvolle Handel und der umweltfreundliche Handel einander ergänzend funktionieren, die ökonomischen und die ökologischen Interessen können parallel zur Geltung gebracht werden.

Im Gegenteil zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten, die die angeknüpften Wirkungen erst nach einer längeren Zeit auslösen und diese im voraus schwer berechenbar sind, ist im Emissionshandelssystem sofort festzustellen, inwieweit der Handel insgesamt den Klimaschutz dient.

Das gemeinschaftliche Handelssystem gilt in der ersten Handelsperiode für die von bestimmten Anlagen emittierten Kohlendioxidemissionen, in deren Hintergrund *einerseits* die zahlenmäßig bewiesene Tatsache steht, dass die Kohlendioxid der größte Anteil der emittierten Treibhausgase in der Gemeinschaft bedeutet, *andererseits* die technische Bedingung, dass es im Interesse eines wirksamen Handels und deren Überwachung unentbehrlich ist, die zum Objekt des Handel gehörenden Emissionen genau zu messen, bzw. zu berechnen. Dies ist technisch vorläufig ausschließlich im Fall der Kohlendioxid gesichert, während bei den anderen „Kyoto-Gasen“ diese Überwachung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten zu lösen wäre, die die (Kosten)Effizienz des neuen Instruments vollkommen verhindern würden. Die Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs des Handels auf weitere Treibhausgase hängt so viel mehr von den technischen Möglichkeiten, als von der politischen Annahme. *Drittens* kann das eine Pfand des Erfolgs des gemeinschaftlichen

Systems die Sicherung der Überschaubarkeit, der Einfachheit der ersten Handelsperiode, die von der gleichzeitigen Einbeziehung von mehreren Treibhausgasen allerdings erschwert wäre.

Der duale sachliche (*medial-sektorale*) Anwendungsbereich des Systems so miteinander verflechtend bestimmt den Kreis der in das System einbeziehbaren Sektoren und der Treibhausgase, die Erfüllung der Bedingung ist nämlich nicht genügend, dass der bestimmte Sektor in bedeutender Masse Treibhausgas emittiert, wenn die Überwachung dieser Emission unverhältnismäßig große Kosten verursacht, weil es in diesem Fall nicht zweckmäßig ist, den bestimmten Sektor unter den Anwendungsbereich des Systems zu ziehen. Eben deswegen die (*medialen*) Erweiterungsbestrebungen, die während der Gesetzgebungsprozesse betont wurden, sind keinesfalls als begründete Vorschläge zu betrachten.

Bei der Gestaltung des *sachlich-sektoralen* Anwendungsbereiches war der Hauptaspekt die Anforderung der Einbeziehung der Anlagen von entsprechender Anzahl, der sich schließlich auf die IPPC-Richtlinie gestützt hat. Die Regelung folgt der sog. *downstream* Annäherung, die die Sektoren bedeckt, die Treibhausgase direkt emittieren (in diesem Fall: Kohlendioxid).

Das gemeinschaftliche System baut sich auf ein duales System, dessen eine Element die Genehmigung (*permit*), das andere die Zuteilung der Emissionszertifikate (*allowances*) die sog. *Allokation* ist. Solange die Emissionszertifikate die Objekte des Handels sind, funktioniert die Genehmigung, als ordnungsrechtliches Instrument, wie die Sicherheitsklappe des Systems. Die Beziehung zwischen der Genehmigung und des Emissionszertifikates besteht darin, dass die Genehmigung die Grundlage des Emissionszertifikates bildet, solange mit der Menge der Emissionszertifikate die Treibhausgasemissionsreduktion geregelt wird. Die Besitzer der Emissionszertifikate (*innerhalb des EWR*) können untereinander mit den Zertifikaten frei handeln, die Genehmigung knüpft zu einem konkreten Unternehmen, bzw. zur Anlage an, kann aber kein Objekt des Handels bilden. Um die Rechtsnatur des Emissionszertifikates zu beurteilen, kann das Emissionszertifikat in sog. *Lebensphasen* geteilt werden, wobei die zu den einzelnen Lebensphasen anknüpfenden unterschiedlichen Rechtsinhalte zu unterscheiden sind. Dementsprechend kann das Emissionszertifikat staatliches Vermögen, das Objekt des Eigentums jeglicher auf dem Gebiet des EWR über einen Wohnort oder Sitz verfügenden natürlichen oder juristischen Person bilden, als *Deckung* der in der betroffenen Emissionsperiode emittierten Treibhausgase das Objekt der gegenüber dem Staat bestehenden Abrechnungsverpflichtung sein, aber es kann auch das

Objekt einer finanziellen Einlage, Wertpapier, bzw. sowohl der Staat durch die Reduzierung der Gesamtemissionsmenge, als auch eine (vor allem umweltschützende) Zivilorganisation durch den Aufkauf von Emissionszertifikaten diese aus dem Markt der Emissionszertifikate „entziehen“ kann.

Die Anwendung des Prinzips der obligatorischen Teilnahme ist allerdings erfreulich zu betrachten, da die freiwillige Teilnahme unter keinen Umständen zur Effizienz des Systems geführt hätte, wie dieses auch von den Erfahrungen der mitgliedstaatlichen (bzw. nationalen) Beispiele unterstützt wird. Mit der Anwendung der „Opt-in-Klausel“ kann das Prinzip der Freiwilligkeit zur Geltung kommen, solange die „Opt-out-Klausel“ eben unter die obligatorische Teilnahme – mit der Erfüllung der streng geregelten Bedingungen – eine Ausnahme bedeutet.

Die Richtlinie macht eine Unterscheidung zwischen „Betreiber“ und „Person“, am Handel können auch die Personen teilnehmen, die Betreiber sind, also Besitzer der Zertifikate kann jeder sein (natürliche und auch juristische Person): auch derjenige, für den kein Emissionszertifikat zugeteilt wird. Mit dieser Möglichkeit möchte die Regelung den Kreis der Teilnehmer am Handel möglichst breit erweitern, *einerseits* deswegen weil ein funktionsfähiger Markt nur mit ökonomisch entsprechender Teilnehmeranzahl verwirklicht werden kann, *andererseits* kann die Einbeziehung der Nichtemittenten in den Handel zu einem Mangel am Markt der Emissionszertifikate führen, der das System weiter optimieren kann, um so mehr, weil die Interessen dieser Marktteilnehmer nicht mit den Interessen der tatsächlichen Emittenten übereinstimmen (z.B. die Teilnahme der Umweltzivilorganisationen). Das Emissionszertifikat ist unter den natürlichen und juristischen Personen frei handelbar, die Besitzer der Zertifikate müssen zur Abwicklung der Transaktionen nötigendes Konto im nationalen Register öffnen.

Das auf bestimmte Handelsperiode zugeteilte Emissionszertifikat ist nur auf diese Handelsperiode gültig, die nicht benutzten Zertifikate können auf die folgende Handelsperiode nicht übertragen werden (*borrowing*). Diese Regelung alleine würde die zeitliche Flexibilität der Anwendbarkeit der Zertifikate stark begrenzen, da sie *einerseits* die Anlagenbetreiber nicht zu weiteren Emissionsreduktionen bewegen würde, *andererseits* würde sie die Investoren vor den mit einem sicheren Gewinn sowieso nicht lockenden Investitionen abschrecken. So schien es eine zweckmäßige Lösung zu sein, die Möglichkeit

der Rücklagenbildung einzuführen: bei der zeitlich unveränderten Gültigkeit der Zertifikate die unbenutzten Zertifikate zu löschen, dann diese durch neue Emissionszertifikate zu ersetzen (*banking*). Die gegenüber der Rücklagenbildung ausgebildete Kritik kann nur schwer gerechtfertigt werden, da die Treibhausgase lange Zeit in der Atmosphäre bleiben – im Gegenteil zu den „*hot spot*“ Umweltproblemen – und nicht lokal wirken, also durch das Banking temporär zunehmende (dementsprechend in der anderen Periode sinkende) Emissionen nicht zu weiteren Umweltschäden führen. Zugleich sichert die Rücklagenbildung durch das *Banking* mehr Flexibilität für die am Handel Teilnehmenden.

Vor der Zuteilung der Emissionszertifikate sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gesamtzertifikatmenge zu bestimmen. Die gemeinschaftliche Regelung musste auf drei weitere Fragen eine Antwort geben: *einerseits* zu bestimmen, wie viele Emissionszertifikate die einzelnen unter das System fallenden Anlagen aus der Gesamtzertifikatmenge bekommen können, *andererseits* auf welcher Weise diese für sie zugeteilt werden, *drittens* die vernachlässigende Frage zu beantworten, ob über diese letztere die Gemeinschaft oder der Mitgliedstaat zu entscheiden hat? Die Beantwortung der ersten zwei Fragen (*wie viele? und wie?*) – mit Rücksicht auf ihre Zusammenhänge – ist auf komplexer Weise möglich. Für die Methode der Zuteilung der Zertifikate boten sich mehrere theoretische Lösungen: grundsätzlich musste sich der Gesetzgeber bei der Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung über das große Dilemma entscheiden, ob diese entgeltlich oder kostenlos zugeteilt werden sollen. Innerhalb der entgeltlichen Zuteilung zeigten sich zwei Alternativen: die Zuteilung (*Veräußerung*) zum festen Preis und die Versteigerung. Innerhalb der kostenlosen Zuteilung können weitere zwei Möglichkeiten unterschieden werden: das *Grandfathering* und *Benchmarking*. Solange die zuzuteilende Emissionszertifikatmenge bei der *Grandfathering* Methode aufgrund der sog. *status quo* Emissionen bestimmt wird, wird bei der *Benchmarking* Methode kein bestimmter Zeitpunkt, sondern ein bestimmter technischer Standard den Ausgangspunkt bedeutet. Bei der Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung mussten die Interessen der „alten“ und der „neuen“ Emittenten berücksichtigt werden, so wurde von der Gemeinschaft schließlich die sog. Hybrid *Methode* angenommen. Dementsprechend wurden sowohl die Merkmale der kostenlosen (95% bzw. 90%), als auch diese der entgeltlichen (5% bzw. 10%) Zuteilung zur Geltung gebracht, wo bei der kostenlosen Zuteilung ausschließlich die Methode *Benchmarking* zur Bestimmung der zuzuteilenden Emissionszertifikate angewendet werden kann.

Gleichzeitig mit der Einführung des Systems musste sein Platz in einem schon existierenden gemeinschaftlichen Sekundärumsrecht geschaffen werden, deswegen musste sein Verhältnis zu den bestehenden umweltrechtlichen Instrumenten, wie auch zur IVU-Richtlinie überprüft werden, damit das neue Instrument die bisherigen Klimaschutzpolitischen Instrumente nicht herausdrängt, sondern damit harmonisierend stärkt es weiter die gemeinschaftliche Aktivität auf diesem Gebiet. Solange die IVU-Richtlinie die Emittenten in Richtung der Standardisierung mit den Vorschriften der verfügbaren besten Technik „leitet“, ist eine der größten Neuheiten und Tugenden des Handelssystems die Individualisierung. Um diesen Widerspruch zu lösen, schien es nötig zu sein, die IVU-Richtlinie zu ändern, aufgrund deren die IVU-Genehmigung der unter den Anwendungsbereich des Emissionshandels fallenden Anlagen keine Emissionsgrenzwerte in Bezug auf die Kohlendioxid-Emissionen enthalten kann. In Bezug auf die weiteren Treibhausgase gibt es keine Änderungen, für diese müssen auch in weiterem die Bestimmungen der IVU-Richtlinie eingehalten werden. So wurde wieder bewiesen, dass die ordnungsrechtlichen Instrumente letztendlich für die Wirksamkeit des neuen klimapolitischen Instruments eintreten.

Die Gemeinschaft hat nicht zufällig die Bestimmung der zuzuteilenden Gesamtzertifikatmenge und der an die Anlagen zuzuteilenden Zertifikatmenge (die Fertigstellung der nationalen Allokationspläne) in die Kompetenz der Mitgliedstaaten delegiert. So wollte sie die damit zusammenhängenden Diskussionen loswerden, wenn nämlich bei der kostenlosen Zuteilung der eine Wirtschaftszweig unbegründet großzügig Emissionszertifikate erhält, muss überprüft werden, ob es nicht gegen das Sachverhalt des im Kapitel der Wettbewerbsregeln geregelten Beihilfenverbotes verstößt. Auch schon vor der Einführung des gemeinschaftlichen Systems hat sich die Kommission in Bezug auf die nationalen Systeme über die Frage der Verwirklichung der staatlichen Beihilfen geäußert, dieser Standpunkt hat sich aber mit Zeit inkonsequent in die Richtung der „Nicht-Verwirklichung“ der staatlichen Beihilfen geändert, was damit zu erklären ist, dass der Gedanke der Einführung des gemeinschaftlichen Systems immer näher zur Phase der Verwirklichung gelangen ist.

Es ist festzustellen, dass die einzelnen Sektoren bei der kostenlosen Zuteilung bevorzugt werden. Die Kommission hat den Standpunkt eingenommen, dass diese „staatliche Beihilfen“ mit den übergeordneten Umweltzielen vereinbar sind und um diese zu erreichen, sind diese auch notwendig. Dieser Standpunkt ist aber leicht zu widerlegen, weil die Notwendigkeit der

kostenlosen Zuteilung der Emissionszertifikate schwer zu rechtfertigen ist, mit Rücksicht darauf, dass das Umweltziel des Systems auch mit der entgeltlichen Zuteilung zu erreichen wäre. Der Europäische Gerichtshof erster Instanz soll in der nahen Zukunft einen Standpunkt darüber einnehmen (T-387/04), ob die Mehrzuteilung der Emissionszertifikate im konkreten Fall das Sachverhalt des Beihilfenverbotes verwirklicht, ohne dass es gerechtfertigt werden kann. Aus dem Urteil des Gerichtshofes wird es zu entnehmen sein, ob der Standpunkt der Kommission von der Seite des Primärrechts gerechtfertigt werden kann. Bei der Gestaltung seines Standpunktes muss der Gerichtshof die bisherigen Ergebnisse und die Zukunft des Systems berücksichtigen, wenn er also der Klage stattgibt, soll er sich auch über die rechtlichen Möglichkeiten der Erhaltung des Systems äußern.

Seit der Verabschiedung der Richtlinie hat sich der Standpunkt der Gemeinschaft über die Erweiterung des sektoralen Anwendungsbereiches des Systems teilweise geändert. In der Richtlinie wurden noch die Aluminiumindustrie und die Chemieindustrie, als einzubeziehenden Sektoren erwähnt. Die Kommission hat sich aber im Herbst 2005 über die Möglichkeit der Einbeziehung des Luftverkehrs entschlossen, wobei die Gemeinschaft unter den von der ICAO erarbeiteten Methoden das offene System unterstützt. Diese ermöglicht den intersektoralen Handel, der in sich aber zahlreiche Gefahren trägt; vor allem bis ohne unverhältnismäßig große Kosten, unter den Treibhausgasen ausschließlich die Überwachung der Kohlendioxidemissionen möglich ist. So könnte das gemeinschaftliche System nur in Bezug auf die Kohlendioxidemissionen auf den Luftverkehr ausgebreitet werden, was ökologisch neben hohen Verwaltungskosten auch einen falschen Weg bedeuten kann, mit Rücksicht darauf, dass die Kohlendioxidemissionen von den aus dem Luftverkehr stammenden Treibhausgasemissionen nur einen Drittel ausmachen. Um wirksame Ergebnisse in der ersten Phase der Verbreitung der ökonomischen (Markt)Instrumente zu erreichen, ist es auch im weiteren unentbehrlich, die ergänzenden (ordnungsrechtlichen) Instrumente anzuwenden.

Bei der Gestaltung des gemeinschaftlichen Systems muss der Gesetzgeber auch auf den vom Europäischen Gerichtshof erarbeiteten Grundrechtsschutz Rücksicht nehmen. Dabei habe ich die Vereinbarkeit des Systems mit den folgenden Grundrechten in Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes analysiert: das Eigentumsgrundrecht, die Berufsfreiheit, der allgemeine Gleichheitssatz (Diskriminierungsverbot) und die Niederlassungsfreiheit. Um zu entscheiden, ob das betroffene gemeinschaftliche Instrument

rechtswidrig in eins der auch von der Gemeinschaft zu schützenden Grundrechte eingreift, ist vor allem durch die Analyse des Gemeinwohles und der Verhältnismäßigkeit möglich. Es ist davon auszugehen, dass der Klimaschutz das Gemeinwohl dient und als solches als notwendig zu betrachten ist. Gegen die Angemessenheit des Systems werden kaum Argumente gefunden, wobei die Frage der Verhältnismäßigkeit nicht so eindeutig zu beantworten ist. Um so weniger, weil die einzelnen Teilfragen wegen der Komplexität des Systems einzeln zu analysieren sind. Meine Folgerungen sind doch zum Ergebnis gekommen, dass das gemeinschaftliche System tatsächlich einen Eingriff in die geschützten Grundrechte verwirklicht, dieser Eingriff ist aber mit dem von ihm zu erreichenden klimapolitischen Zweck als verhältnismäßig zu betrachten.

