

Agrár- és Környezetjog

Journal of Agricultural and Environmental Law

A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei
CEDR Hungarian Association of Agricultural Law

2013 No. 14



A tartalomból – Contents

Prof. Dr. FODOR László – Prof. em. Dr. Franz-Joseph PEINE

A kibocsátási egységek kereskedelme: Európa-jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között
Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004-2012

-3-

MISKOLCZI-BODNÁR Éva

Elvárások a Kiotói Jegyzőkönyv utódjával szemben – A jelenlegi szabályozás hiányosságai
Requirements for the successor to Kyoto – The shortcomings of the current Protocol

-53-

Dr. ROMÁN Róbert

A környezet és a természet elleni bűncselekmények az új Büntető törvénykönyvben
Crimes against the Environment and the Nature in the New Criminal Code

-74-

TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes

A GMO-jelölés jogi jelentősége és a '37-es számú javaslat' bukása
Der Stellenwert der GVO-Bezeichnung und der Sturz von 'Proposition 37'

-99-

Impresszum/ Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület

H-3515 Miskolc-Egyetemváros, A/6. 102., tel: +36 46 565 105

Felelős kiadó/publisher: *Dr. Csák Csilla:* jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/editor-in-chief: *Dr. Szilágyi János Ede:* civdrede@uni-miskolc.hu

Technikai szerkesztő/technical editor: *Dr. Szilágyi János Ede*

Szerkesztők/editors: *Dr. Bobvos Pál, Dr. Csák Csilla, Dr. Fodor László, Dr. Horváth Gergely, Dr. Horváth Szilvia, Dr. Kurucz Mihály, Dr. Olajos István, Dr. Prugberger Tamás, Dr. Vass János*

Német & angol idegen nyelvi lektor/linguistic proofreader (English & German): *Dr. Raisz Anikó*

All rights reserved. No part of this journal may be reproduced in any form or by any means without the prior written permission of the publisher.

HU ISSN 1788-6171

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

<http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujzag/agriarchive.htm>

vagy/or

<http://epa.oszk.hu/html/vgi/kardexlap.phtml?id=1040>



Dr. habil. FODOR László
egyetemi tanár
Debreceni Egyetem
és

Dr. habil. László FODOR
Professor
Universität Debrecen
und

Dr. Dr. hc. Franz-Joseph PEINE
professzor emeritus
Brandenburgische Technische Universität Cottbus

Dr. Dr. hc. Franz-Joseph PEINE
Professor Emeritus
Brandenburgische Technische Universität Cottbus

A kibocsátási egységek kereskedelme: Európai jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között

**Der Handel mit Emissionszertifikaten
Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung
in Deutschland und Ungarn 2004-2012**

A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg

Die Publikation des vorliegenden Beitrags hat eine Förderung durch den Projekt TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 ermöglicht. Der Projekt wurde mit einer Förderung der Europäischen Union, unter Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds verwirklicht.

1. Nemzetközi klímavédelmi jog: a Kiotói Jegyzőkönyv

A levegővédelem (illetve az immisszióvédelem) a legfontosabb környezetvédelmi problémák közé tartozik. Jelentőségét fokozza az utóbbi időben, hogy a klímavédelem a környezetvédelemmel kapcsolatos érdeklődés középpontjába került.

1. Klimaschutzrecht im Völkerrecht – Das Kyoto-Protokoll

Die Luftreinhaltung, der Immissionsschutz, ist eines der wichtigsten Probleme im Bereich des Umweltschutzes. Seine Wichtigkeit hat sich in jüngster Zeit noch verstärkt, weil der Klimaschutz in den Mittelpunkt des Interesses am Umweltschutz getreten ist.

Az 1997. december 11-ei Kiotói Jegyzőkönyv révén az egyes államok immár nemzetközi jogi kötelezettségé tették a klímavédelmet szolgáló intézkedéseket. E jegyzőkönyv konkretizálja az ún. Éghajlatvédelmi Keretegyezményt (1992.05.09.). Az egyezmény célja az üvegház hatású gázok (ühg.) légköri koncentrációjának stabilizálása egy olyan szinten, amelyen az éghajlati rendszer veszélyeztetése elkerülhető. A részletek tekintetében megállapíthatók az alábbiak:

Massnahmen zugunsten des Klimaschutzes sind nunmehr völkerrechtlich verbindlich von den einzelnen Staaten durch das so genannte Kyoto-Protokoll vom 11.12.1997 gefordert. Dieses Protokoll konkretisiert die so genannte Klimarahmenkonvention vom 9.5.1992. Sie will die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau stabilisieren, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird. Im einzelnen ist festzustellen:

A vészjóslóan gyorsuló klímaváltozásra – amelyre az 1970-es évek óta irányulnak tudományos kutatások – a nemzetközi közösség 1992-ben, a Rio de Janeioban rendezett környezetvédelmi csúcskonferencián, az Éghajlatváltozásról szóló Keretegyezmény elfogadásával reagált, amelyben kötele-

Auf die ersten wissenschaftlichen Untersuchungen seit Anfang der siebziger Jahre zum alarmierenden Fortschreiten des Klimawandels hat sich die internationale Staatengemeinschaft 1992 auf dem Weltumweltgipfel von Rio de Janeiro mit der Verabschiedung der UN-Klimarahmenkonvention



zettséget vállalt az üvegházgázok kibocsátásának egy olyan szinten történő stabilizálására, amely az emberiséget illetve a következő nemzedékeket nem veszélyezteti. Az EU ehhez – miként többször is kifejezésre juttatta, majd 2005-ben döntést is hozott róla – azt tartja szükségesnek, hogy az ipari forradalmat megelőző időszakhoz képest legfeljebb 2°C hőmérséklet-emelkedés, illetve 550 ppm-es szén-dioxid koncentráció következzen be. Az ipari országok eme elsőrendű kötelezettség-vállalásával, amely a kibocsátások csökkentésére illetve szinten tartására irányul, a fejlődő országok azon kötelezettsége párosul, hogy saját kibocsátásaik alakulásáról rendszeresen megbízható jelentéseket készítenek. Mindezen kötelezettségek 1994-től hatályosak, és jelenleg mintegy 190 részes féllel, beleértve az Egyesült Államokat is, a nemzetközi klímavédelmi szabályozás univerzális alapját képezik.

Az egyes államokat terhelő kötelezettségek konkretizálására 1997-ben a Kiotói Jegyzőkönyvben született megállapodás arról, hogy a keretegyezményben részes 39 ipari ország saját nemzeti – a saját gazdaságukat, iparukat és háztartásaikat egyaránt érintő – kibocsátáscsökkentési intézkedéseket tesz. Az ipari országok nemzeti kibocsátásaira első ízben határoztak meg felső határt kötelező jelleggel. Eszerint 2008 és 2012 között a 39 ipari országnak összességében átlagosan 5,2%-kal kell üh. kibocsátásait az 1990-es szint alá csökkentenie, illetve – a gazdaság növekedésével egyidejűleg – kibocsátásait tíz év alatt az 1990-es mennyiség alá szorítania. Az ipari országok kénytelenek átfogó környezetvédelmi és gazdaságpolitikai intézkedéseket hozni, az emberiség előtt álló legnagyobb környezeti probléma leküzdése érdekében. Az orosz kormány 2004. november 11-ei, váratlan beleegyezése nyomán, amely szerint a jegyzőkönyvet többéves hezitálás után ratifikálni fogják, illetve miután az Orosz Föderáció a megállapodást ténylegesen ratifikálta is, és egy héttel később a ratifikációs jegyzőkönyvet eljuttatták New Yorkba, az 2005. február 16-án hatályba lépett. Ez a multilaterális nemzetközi kooperáció és a klímavédelem győzelme, persze további lépéseket kell tenni a legnagyobb kibocsátók, mint az USA és Kína bevonása érdekében. Csak az Egyesült Államokkal, illetve az olyan fejlődő országokkal együtt, mint

verpflichtet, die Treibhausgasemissionen auf einem Niveau zu stabilisieren, dass die Menschheit und kommende Generationen nicht gefährdet werden. Die EU hält es dazu – wie sie sich wiederholt und zuletzt 2005 festgelegt hat – für erforderlich, dass der Temperaturanstieg 2°C gegenüber vorindustriellen Werten, oder weit unterhalb 550 ppm CO₂ nicht übersteigt. Mit diesem vorrangigen Bekenntnis der Industriestaaten für die individuelle Stabilisierung oder Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen ging die Übernahme der Verpflichtung durch die Entwicklungsländer einher, regelmässig und anspruchsvoll über die Emissionsentwicklung auch in ihren Staaten zu berichten. Diese Verpflichtungen traten 1994 völkerrechtlich in Kraft und bilden heute mit cca. 190 Vertragsparteien, einschliesslich der USA, die universelle Grundlage für den internationalen Klimaschutz.

In Ausformung dieser Staatenverpflichtungen wurde im Kyoto-Protokoll von 1997 schliesslich verabredet, dass die 39 Industriestaaten der UN-Klimarahmenkonvention jeweils individuell national, also für ihre Wirtschaft, Industrie und Private, Emissionsbegrenzungen akzeptierten. Damit war für die Industriestaaten erstmalig ein Deckel für die nationalen Emissionen verbindlich festgelegt. Im Durchschnitt der Jahre 2008-2012 reduzieren die 39 Industriestaaten insgesamt 5,2% ihrer Treibhausgasemissionen unter das Niveau des Referenzjahres 1990 und führen damit ihre Emissionen bei wachsender Wirtschaft innerhalb von zehn Jahren unter die Emissionsmenge von 1990 zurück. Damit sind die Industriestaaten gezwungen, weitreichende umwelt- und wirtschaftspolitische Festlegungen zu treffen, um die grösste Umweltherausforderung der Menschheit zu bekämpfen. Nach der überraschenden Zusage der russischen Regierung vom 5.11.2004, das Kyoto-Protokoll trotz jahrelangem Zaudern zu ratifizieren, ist dieses, nachdem die Russische Föderation den Vertrag ratifiziert und in New York das Ratifizierungsprotokoll am 18.11.2004 hinterlegt hat, seit dem 16.2.2005 wirksam. Dies ist ein Sieg des Multilateralismus in den internationalen Beziehungen und für den Klimaschutz. Allerdings muss es weiterhin das Ziel klimapolitischer Bestrebungen sein, die grössten Ver-



amilyen Kína, India, Brazília és Mexikó, lehetséges a szükséges kibocsátáscsökkentést elérni, illetve a klímaváltozást lefékezni. A jegyzőkönyv hatályba lépése az európai és a nemzetközi kibocsátás-kereskedelem szempontjából persze máris megfelelő alapot jelent, hiszen a jegyzőkönyvben szabályozott eszközök egyikéről van szó.

A Kiotói Jegyzőkönyv – amellet, hogy az ipari országok kibocsátásának a felső értékeit rögzíti a hat ühg. vonatkozásában – a nemzeti klímavédelmi intézkedéseket nemzetközi eszközökkel egészíti ki. Ezek az ún. kiotói mechanizmusok: úgymint a kétoldalú megállapodásokon nyugvó, projektalapú együttes megvalósítás (*Joint Implementation, JI*) és tiszta fejlesztési mechanizmus (*Clean Development Mechanism, CDM*). E két együttműködési forma közül az előbbi (JI) csak az ipari országok, míg a második (CDM) az ipari és a fejlődő országok előtt áll nyitva. Ezek az egyes beruházások kibocsátáscsökkentő hatását illetve az ipari és a fejlődő országok közötti technológia-transzfert állítják előtérbe. Ily módon a technológiafejlesztésnek kettős pozitív hatása van: egyfelől a kibocsátások csökkenése és az energiahatékonyság javulása az adott létesít-ményben, másfelől pedig a másik együttműködő (ipari vagy fejlődő) ország fenntartható fejlődéséhez való hozzájárulás. Mindez megfelel a keretegyezmény alap gondolatának, amely szerint első sorban az energiatermeléssel és -felhasználással összefüggő kibocsátások csökkentésére van szükség. A keretegyezmény elfogadása óta persze elfogadottá vált a szén-dioxid “nyelők” révén történő átmeneti megkötése is (mint az erdősisítés, amely szintén projekt-alapú eszköz). A jegyzőkönyvben szabályozott harmadik mechanizmus a kibocsátás-kereskedelem, amely abban különbözik a projekt-alapú mechanizmusoktól, hogy – az érintett államok vagy vállalkozásaik által eszközölt beruházások helyett – a már elért kibocsátáscsökkentésekre irányul. A nemzetközi (államközi) kereskedelemnek mintegy előzménye az Európai Unió kibocsátás-kereskedelmi rendszere, amelyet a vállalkozások szintjén egy 2003-as

schmutzer, wie die USA und China, in ein internationales Minderungsregime einzubinden. Denn es wird nur gemeinsam mit den USA und den grossen Schwellenländern, wie China, Indien, Brasilien, Mexiko, möglich sein, die notwendigen Minderungen zu erreichen und den globalen Klimawandel wirksam abzubremsen. Das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls schafft aber vor allem Gewissheit für den europäischen und internationalen Emissionshandel, denn der Emissionshandel ist eines der Instrumente des Kyoto-Protokolls.

Das Kyoto-Protokoll verpflichtet die 39 Industriestaaten einerseits auf nationale Reduktions- oder Stabilisierungsmengen der sechs Treibhausgase für 2008-2012 und ergänzt andererseits die Reihe möglicher nationaler Klimaschutzmassnahmen durch internationale, grenzüberschreitende Instrumente. Diese sogenannten Kyoto-Mechanismen sind die beiden projekt-basierten bilateralen Kooperationsprojekte, *Joint Implementation (JI)* und *Clean Development Mechanism (CDM)*. Diese beiden Kooperationsformen sind nur Industriestaaten, als JI, sowie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, als CDM, eröffnet. Dabei stehen die Minderung von Treibhausgasen einzelner Projekte und der Technologietransfer zwischen Industrieländern oder von Industrieländern nach Entwicklungsländern im Vordergrund. Die technologische Entwicklung soll damit doppelt nutzen. Bar gemacht werden: einmal zur Verbesserung der Energieeffizienz in den Projekten und zur Minderung von Treibhausgasen, aber auch der Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in den anderen Industrieländern oder in Entwicklungsländern. Damit wird an den klimapolitischen Grundgedanken der Klimarahmenkonvention angeknüpft, dass es vorrangig um die Reduzierung von energiebezogenen Treibhausgasen geht. Allerdings hat die zwischenzeitliche Einbindung von CO₂ in sog. Senken-Projekten (z.B. Wäldern) internationale Akzeptanz gefunden. Der dritte Mechanismus, der Emissionshandel des Kyoto-Protokolls, unterscheidet sich von JI und CDM dadurch, dass er nicht auf einzelne Projekte von Staaten oder auf Unternehmen aus diesen Staaten bezogen ist, sondern dass bereits erreichte



irányelvvel vezettek be. A következőkben erről lesz szó.

2. Klímavédelem az európai jogban – a kibocsátás-kereskedelmi irányelv

A klímavédelmet szolgálja az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve¹ az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréről és a Tanács 96/61/EK irányelvének módosításáról; ez 2003.10.25-én lépett hatályba, és úgy rendelkezett, hogy a kereskedés rendszerét a tagállamokban 2005.01.01-jére kell bevezetni. 2003.12.03-áig különböző transzpozíciós intézkedéseket kellett hozni a tagállamokban; az ún. nemzeti kiosztási terveket 2004.03.31-ére kellett Brüsszelbe megküldeni. A 2004-ben belépett új tagállamok esetében ezt a határidőt 2004.05.01-éig meghosszabbították.

Az irányelv a levegővédelmi jog, illetve különösen a klímavédelmi szabályozás területén egy egészen új eszközt vezet be: a kibocsátási jogok (egységek vagy bizonyítványok) kereskedelmét. E nem éppen vitán felül álló eszköztől, annak különböző aspektusairól mára áttekinthetetlen tömegű német,² illetve szerényebb mennyiségű magyar szakirodalom³ áll rendelkezésre. A szabályozás koncepciója⁴ – dióhéjban – az, hogy megteremtik a környezeti javak piacát, ahol a kereskedés tárgya a 'kibocsátáshoz való jog'. Ez azt jelenti, hogy egy adott területen meghatározzák a kibocsátható mennyiséget (azaz annak megengedhető legmagasabb szintjét), majd ezt a mennyiséget részekre, ún. kibocsátási jogokra (kvótákra) osztják fel. Ezt követően a jogosítványokat kiosztják a kibocsátók között, akik aztán a jogokkal piaci áron kereskedhetnek. Egy kibocsátás eszerint akkor megengedett, ha a megfelelő kibocsátási jogokkal le van fedve. Amennyiben a jogosítványok birtokosa kevésbé terheli a környezetet, mint amennyire a jogosítványok lehetővé teszik, akkor a fel nem

Emissionsreduzierungen gehandelt werden. Im Vorgriff auf diese Form des Emissionshandels zwischen Staaten nach dem Kyoto-Protokoll hat die Europäische Union mit der Emissionshandelsrichtlinie von 2003 einen Emissionshandel auf Unternehmensebene eingeführt. Um diesen Emissionshandel geht es im Folgenden.

2. Klimaschutzrecht im Europarecht – Die Emissionshandelsrichtlinie

Zum Klimaschutz verhält sich die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates;¹ sie ist am 25.10.2003 in Kraft getreten und bestimmt, das Handelssystem zum 01.01.2005 in den Mitgliedstaaten einzuführen. Bis zum 3.12.2003 waren verschiedene Umsetzungsmassnahmen in den Mitgliedstaaten durchzuführen; der nationale Zuteilungsplan war bis zum 31.3.2004 nach Brüssel zu melden. Im Falle der 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten wurden diese Fristen bis zum 1.5.2004 verlängert.

Diese Richtlinie etabliert ein neues Instrument im Bereich des Luftreinhalterechts und speziell des Klimaschutzes: den Emissionsrechte- oder Emissionszertifikatehandel. Zu diesem nicht unumstrittenen Instrument gibt es derzeit eine wohl nicht mehr überschaubare deutschsprachige² und eine bescheidenere ungarische³ Literatur zu den verschiedenen Aspekten. Die Konzeption⁴ eines solchen Handelssystems beinhaltet – kurz – das Ziel, einen Markt für Umweltgüter zu schaffen; die Grundidee ist, das Recht zum Ausstoss von Schadstoffen zu einem Handelsgut zu machen. D. h. für ein bestimmtes Gebiet wird eine Gesamtemissionsmenge, also die höchst zulässige Verschmutzung, festgelegt. Diese Menge wird in mehrere Teilelemente, die sog. Emissionsrechte, aufgeteilt. Anschliessend werden die Nutzungsbefugnisse an die Emittenten verteilt und sollen fortan zu Marktpreisen handelbar sein. Ein Schadstoffausstoss ist demnach nur zulässig, wenn er von einem entsprechenden Emissionsrecht gedeckt ist. Verschmutzt der Inhaber eines



használt kibocsátási jogokat értékesítheti más kibocsátónak. A vállalatok választhatnak, hogy létesítményeik energiahatékonyságát optimalizálják, vagy pedig kibocsátási jogokat vásárolnak más vállalatától, amelyik a kibocsátáscsökkentést olcsóbban tudja megvalósítani.

Az EU-n belül a kibocsátás-kereskedelem 2004-es bevezetéséhez a tagállami implementációs intézkedéseken túl az Európai Bizottság további intézkedéseire is szükség volt. Ahogyan maga az irányelv is meghatározta, 2004.03.31-éig minden tagállam köteles volt nemzeti kiosztási tervét a bizottságnak megküldeni vizsgálatra illetve jóváhagyásra. Ezen túlmenően a Bizottság jogi aktusokat alkotott a kibocsátás-kereskedelemben részes vállalatok egységes jelentéstételi kötelezettségéről.⁵ Megszületett az uniós szintű nyilvántartás-ról (regiszterről) szóló, közvetlenül hatályos rendelet, illetve (2006-ra) a JI-nak és a CDM-nek az európai uniós kereskedelmi rendszerbe való becsatlakoztatását lehetővé tevő 2004. 11. 13-ai irányelv implementációja.⁶

3. Az európai klímavédelmi szabályozás átültetése a nemzeti jogba

A Kiotói jegyzőkönyv előírásaival szemben az EU kibocsátás-kereskedelmi irányelve lehetővé teszi a résztvevő vállalatok (illetve létesítményeik) számára a kibocsátás-kereskedelmi rendszer rugalmasságának kiaknázását az irányadó kibocsátás-csökkentési célok elérése érdekében (*cap and trade*). A kereskedés feltétele a kereskedési időszakok (eddig 2005-2007. illetve 2008-2012.) kibocsátáscsökkentési értékeinek az állami rögzítése, mielőtt meghatározzák azt, hogy az uniós szabályozási rendszer hatálya alá tartozó egyes ágazatoknak milyen arányban kell a csökkentéshez hozzájárulniuk.

solchen Rechts die Umwelt weniger als ihm gestattet ist, kann er die nicht ausgenutzten Emissionsrechte an andere Verschmutzer bzw. Emittenten verkaufen; die Unternehmen sind damit frei, die Energieeffizienz ihrer Anlagen zu optimieren oder Emissionsrechte von anderen Unternehmen zuzukaufen, bei denen die Reduktion sich preiswerter verwirklichen lässt.

In der EU forderte die Einführung des Emissionshandels im Jahr 2004 zusätzlich zu den Umsetzungsaktivitäten in den Mitgliedstaaten weitere flankierende Massnahmen der Europäischen Kommission. Wie in der Emissionshandelsrichtlinie vorgesehen, war der Kommission bereits bis zum 31.3.2004 der jeweilige Nationale Allokationsplan jedes Mitgliedstaates zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen. Ferner verabschiedete die Kommission Massnahmen, die eine einheitliche Berichterstattung der am Emissionshandel beteiligten Unternehmen sicherstellen.⁵ Vervollständigt wird die Einführung des Emissionshandels durch die unmittelbar geltende EU-Registerverordnung sowie die für 2006 erforderliche Umsetzung der EU-Ergänzungsrichtlinie vom 13.11.2004 zur Einführung von JI/CDM in den EU-Emissionshandel.⁶

3. Die Umsetzung des europäischen Klimaschutzrechts in nationales Recht

Anders als beim Emissionshandel nach dem Kyoto-Protokoll gibt die Emissionshandelsrichtlinie den beteiligten Unternehmen und den einzelnen Anlagen die Möglichkeit, die Flexibilität des Emissionshandels für die Erreichung der jeweiligen CO₂-Minderungsgrenze zu nutzen (sog. *cap and trade*). Voraussetzung für den Handel ist die staatliche Festlegung des nationalen Minderungspfads für den Zeitraum 2005-2007 und 2008-2012, bevor der Anteil festgelegt werden kann, den die beteiligten Sektoren im Rahmen des EU-Emissionshandels für die beiden Handelsperioden 2005-2007 und 2008-2012 erbringen müssen.



3.1. A nemzeti kiosztási tervekben rögzített mennyiségek

3.1.1. Németország

a) A 2004-es Nemzeti kiosztási terv

A 2008-2012-es időszak német nemzeti kibocsátási-csökkentési célértékeihez kapcsolódó, illetve azokból levezetve a 2005-2007-es időszakra irányadó mennyiségeket – amelyeket a villamos energia ágazatnak és az `energiaintenzív` ipari ágazatoknak kell teljesíteniük – a Szövetségi Kormány határozata rögzíti. Az első időszakra 2004.03.31-én elfogadott és az Európai Bizottságnak az előírt határidőn belül megküldött Nemzeti kiosztási tervet (Nkt.) a Bizottság – minthogy az irányelv előírásainak megfelelt – 2004.07.07-én jóváhagyta, mindössze néhány (időközben teljesített) módosítás előírása mellett. Erre az első kereskedési időszakra (mint köztes időszakra) a Német Kormány a kibocsátható ühg-mennyiséget a 2000-2002. közötti referenciaidőszak értékéből – ami éves átlagban 863 millió tonna CO₂ – és a második kereskedési időszak (egyben a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti első kötelezettségvállalási periódus) célértékéből – ami 844 m t CO₂ – kiindulva állapította meg. A 2007-2007-re vonatkozó 859 mt mennyiség az eddig már elért német kibocsátáscsökkentési eredményeknek és a kiotói célértékeknek a lineáris összakapcsolásából ered, figyelemmel arra, hogy az országnak az 1990-es szinthez képest 21%-kal kell a kiotói kötelezettségvállalási időszak végére a kibocsátásait csökkenteni. Az energetikai és az ipari ágazat számára előírányzott éves 499 mt mennyiségből 495 mt-ának megfelelő kibocsátási egységet az érintettek számára a kiosztási terv szerint ki kellett osztani, míg a maradékból 3 mt az új belépők tartalmát képezte, 1 m t-át pedig a vis maior esetekre tartottak fenn.

b) a 2008-as Nemzeti kiosztási terv

Németország a 2008-2012. közötti időszakra vonatkozó Nemzeti kiosztási tervét (Nkt. 2.) határidőn belül küldte meg az Európai Bizott-

3.1. Die Mengen des nationalen Zuteilungsplans

3. 1. 1. Deutschland

a) Der nationale Allokationsplan 2004

Das Mengengerüst für das deutsche Minderungsziel im Zeitraum 2008-2012 und daraus abgeleitet die Minderung 2005-2007, die die Sektoren Elektrizitätswirtschaft und die energieintensive Industrie im Rahmen des EU-Emissionshandels zu erbringen haben, basieren auf dem Nationalen Allokationsplan (NAP), den die Bundesregierung am 31.3.2004 beschlossen hat und der der Europäischen Kommission fristgemäß notifiziert worden ist. Diese hat den NAP mit Entscheidung vom 7.7.2004 als richtlinienkonform bewilligt, allerdings einige (zwischenzeitig erfüllte und deshalb erledigte) Änderungen angemahnt. Ausgehend von einem Durchschnittswert von 863 Mio. t CO₂/Jahr für die Referenzperiode 2000-2002 und dem Zielwert von 844 Mio. t CO₂ im Durchschnitt der zweiten EU-Handelsperiode 2008-2012, die gleichzeitig Erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls ist, hat die Bundesregierung das nationale Emissionsbudget für den dazwischen liegenden Zeitraum der Handelsperiode 2005-2007 festgelegt. Die nationale Menge von 859 Mio. t CO₂/Jahr für 2005-2007 ergibt sich aus der linearen Fortführung der bisher erreichten deutschen Minderungen bis zur notwendigen Zielerreichung der Ersten Kyoto-Periode 2008-2012, für die sich Deutschland auf -21% in Relation zu 1990 verpflichtet. Ferner enthält der NAP die Vorgabe für den Sektor Energie und Industrie zum Emissionshandel 2005-2007 von 499 Mio. t CO₂/Jahr, von denen bis zu 495 Mio. t CO₂/Jahr zugeteilt werden. Die Differenz zwischen beiden Beträgen ergibt sich aus der Reserve für neue Marktteilnehmer von 3 Mio. t CO₂/Jahr und für Härtefälle von 1 Mio. t CO₂/Jahr.

b) Der Nationale Allokationsplan 2008

Zuvor hat die Bundesrepublik den Nationalen Allokationsplan für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (im Folgenden: NAP II) fristgerecht am



ságnak.⁷ Az Nkt. 2. a korrekciós kérések teljesítését követően lépett hatályba. A korrekciók a teljes mennyiség csökkentésére, az új létesítményeknek történő kiosztás módjának megváltoztatására, valamint a már működő energetikai létesítmények esetében az ún. Benchmark-rendszerre való átállásra irányultak.⁸ Az üh.g. évente kibocsátható teljes mennyiségét 973,6 m CO₂-egyenértékben állapították meg. Eből az évente kiosztható kibocsátási egységek mennyisége ebben a kereskedési időszakban 442,07 m t-nak felel meg. A mennyiségi adatok meghatározásának az alapja az Nkt. 2-ben felállított ún. makro-terv volt. A Szövetségi Kormány abból indult ki, hogy a kibocsátás-csökkentési célok meghatározása a kibocsátás-csökkentési kötelezettségnek a különböző ágazatok közötti megfelelő elosztásából adódik. Amennyiben egyes ágazatokra a kibocsátás-kereskedelmi rendszer nem terjed ki – mint amilyen a közlekedés, ipar, kereskedelem, szolgáltatások – illetve nem CO₂-kibocsátásról van szó, a Szövetségi Kormány által 2005-ben elfogadott klímavédelmi program intézkedései az irányadóak. Az Nkt. 2-ben 23 mt tartalmakat képeztek.

3.1.2. Magyarország

a) A 2004-es Nemzeti kiosztási terv

A magyar jogrendben a Nemzeti kiosztási terv kormányrendelet formájában jelenik meg. A Kormány az érintett ágazatokkal folytatott előzetes tárgyalásokat követően az Nkt. tervezetét határozat formájában nyilvánosságra hozza, majd megküldi a Bizottságnak. Csak a Bizottság általi jóváhagyást követően kerül sor az Nkt-nak a rendelet útján történő kihirdetésére.

Az első kereskedési időszak vonatkozásában a kiosztási terv öthónapos késéssel került a Bizottsághoz. Közvetlenül a bizottsági határozathozatal megelőzően (2004.12.08-án) a Magyar Kormány máris módosítási kérelmet terjesztett elő, mind a teljes kibocsátható mennyiség, mind pedig az energiaszektorra jutó kibocsátási egységek mennyiségének a növelésére. A Bizottság a 2004-es

30.6.2006 der Europäischen Kommission vorgelegt.⁷ Dieser tritt nach der Erfüllung kleinerer Korrekturwünsche in Kraft. Die Korrekturen betreffen die Reduzierung der Gesamtzuteilungsmenge und die Umstellung der Zuteilungsmethode für neuere Anlagen sowie für Bestandsanlagen der Energiewirtschaft auf ein Benchmark-System.⁸ Die Gesamtmenge der Emissionen der Treibhausgase beträgt 973,6 Millionen to Kohlendioxid-Äquivalente im Jahr. Die Gesamtmenge der zuteilbaren Berechtigungen beträgt in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 442,07 Millionen Berechtigungen pro Jahr. Diese Mengenplanung basiert auf dem im NAP II aufgestellten Makroplan. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Festlegung der Reduktionsziele auf einer angemessenen Aufteilung der Reduktionsverpflichtungen auf die verschiedenen Sektoren basiert. Soweit Bereiche nicht vom Emissionshandel erfasst sind: Verkehr, Gewerbe/Handel/Dienstleistungen, und soweit es sich um Nicht-CO₂-Emissionen handelt, gelten die im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung 2005 beschlossenen Massnahmen. Es wird eine Reserve von 23 Millionen Berechtigungen zurückbehalten.

3.1.2. Ungarn

a) Der nationale Allokationsplan 2004

In der ungarischen Rechtsordnung besitzt der nationale Allokationsplan die Form der Regierungsverordnung. Die Regierung trifft aufgrund vorheriger Verhandlungen mit der betroffenen Branche eine öffentliche Entscheidung über den Entwurf des Allokationsplans, und dann wird dieser der Kommission vorgelegt. Erst nach der Billigung durch die Kommission kann der NAP in Form einer Verordnung wirksam werden.

Der Entwurf des Zuteilungsplans für die erste Periode wurde mit einer Verspätung von fünf Monaten im Oktober 2004 der Kommission vorgelegt. Am 8.12.2004, einen Tag vor der Entscheidung der Kommission über den Zuteilungsplan, reichte die Regierung bereits einen Änderungsantrag ein, um sowohl die Gesamtmenge als auch den Anteil des Energiesektors



tervet feltételek nélkül elfogadta. (Kb. egy évvel később egyébként a Kormány újabb módosítási kérelemmel állt elő, a mennyiség növelése érdekében. Ezt a kérelmet a Bizottság már elutasította, így az elfogadott Nkt-t tartalmazó rendelet kihirdetésére került sor 2006 tavaszán.)

Az első időszakra vonatkozóan a kibocsátható mennyiséget három lépésben állapították meg, 2004-ben egy állapotfelveételre került sor annak megállapítására, hogy vajon Magyarország a kibocsátási adatok tükrében teljesíteni tudja-e a Kiotói Jegyzőkönyvből fakadó kötelezettségeit, a kibocsátások csökkentésére irányuló intézkedések nélkül is. A felmérés eredménye pozitív volt. A második fázisban arról készítették tanulmányt, hogy a rendszerbe bevont illetve később bevonandó ágazatok kibocsátásai várhatóan hogyan alakulnak a jövőben. Végül megbecsülték a kibocsátások teljes mennyiségét; a Bizottságnak megküldött tervezet e becslés eredményét tartalmazta.

A magyar Nkt. 1 2005-2007-re kb. 93 millió tonna CO₂ mennyiséget irányzott elő, amelyből évente mintegy 31 m t kibocsátási egység kiosztására került sor. A teljes mennyiség további 2%-át az új belépők tartalékeként különítették el, 2,5%-ot pedig a Pénzügyminisztérium értékesített online-árverés formájában, illetve a tőzsdén. Az ebből származó bevételt eredetileg kibocsátás-csökkentési intézkedéseknek illetve a megújuló energiahordozók elterjedésének a támogatására szánták.

Az Nkt. 1-ben a teljes kibocsátható mennyiséget nagyvonalúan állapították meg, ami mintegy 15%-os felesleghez vezetett. Ez a 'túlallokálás' első sorban arra vezethető vissza, hogy Magyarország sem 1997-ben (a Kiotói Jegyzőkönyv elfogadása-kor), sem 2002-ben (a jegyzőkönyv magyar elismerésének idején) nem volt az EU tagállama.⁹ Ezen túlmenően Magyarország azon részes államok közé tartozik, amelyek gazdasága a piacgazdasági átmenet fázisában van, s erre tekintettel a jegyzőkönyv sajátos előírásai alá esnek.¹⁰ Miközben az EU-tizenötök átlagosan 8%-kal kötelesek

erhöhen zu können. Die Kommission billigte den ungarischen Zuteilungsplan des Jahres 2004 ohne Auflagen. (Fast ein Jahr später legte die Regierung wieder Änderungsvorschläge mit dem Ziel vor, die Gesamtmenge zu erhöhen. Dieser Antrag wurde aber abgelehnt und der genehmigte Zuteilungsplan im Frühjahr 2006 in einer Regierungsverordnung verkündigt.)

Die Gesamtmenge der Emissionen für die erste Periode (2005-2007) wurde in drei Schritten bestimmt. 2004 wurde zunächst eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Emissionen durchgeführt, um festzustellen, ob Ungarn die Verpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll ohne Massnahmen der Emissionsbegrenzung erfüllen kann. Das diesbezügliche Ergebnis war positiv. In der zweiten Phase wurde eine Studie in Auftrag gegeben, die die Emissionsprognosen für die betroffenen (und die zukünftig in das System einzubeziehenden) Branchen ermittelte. In der Folge wurde schliesslich die Gesamtmenge der Emissionen geschätzt; die Schätzung ist in der der Kommission vorgelegten Fassung des Zuteilungsplans enthalten.

Der nationale Zuteilungsplan Ungarns sah für die Periode 2005-2007 eine Gesamtmenge von etwa 93 Mio. t CO₂ vor, von denen jährlich etwa 31 Mio. t als kostenlose Einheiten zugeteilt wurden. Weitere 2% der Gesamtmenge wurden für Neugründungen reserviert und 2,5% versteigerte das Finanzministerium per online-Auktion oder an der Börse. Der Ertrag der Versteigerung sollte für die Förderung emissionsmindernder Massnahmen bzw. der Verbreitung erneuerbarer Energien ausgegeben werden.

Im NAP I wurde die Gesamtmenge der Emissionseinheiten grosszügig bestimmt, und dieses führte zu einer Überallokation von etwa 15%. Die Überallokation im Ganzen und im Einzelnen ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Ungarn weder 1997 bei der Entstehung des Kyoto-Protokolls noch 2002, dem Jahr der 'Anerkennung' des Protokolls durch Ungarn,⁹ Mitglied der EG war. Ferner gehört Ungarn zu den Mitgliedstaaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Deshalb gelten für Ungarn besondere Vorschriften im



kibocsátásaikat csökkenteni az 1990-es bázisértékhez képest, addig Magyarországnak a kibocsátásait 6%-kal kell az 1985-87-es szinthez képest csökkentenie (lásd a Kiotói Jegyzőkönyv B függelékét). Első ránézésre úgy tűnik, hogy ez a kötelezettség nehezen hozható összhangba az Európai Unió hosszú távú kibocsátás-csökkentési célkitűzéseivel. A Kormány azonban azt a nemzeti álláspontot érvényesítette, amely szerint az ország a kibocsátás-csökkentési kötelezettségeit már teljesítette, mégpedig a '90-es években bekövetkezett gazdasági szerkezetváltás és recesszió révén (a bázisérték és a célérték közötti különbséget ún. 'kiotói tartaléknak' hívják). A nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítését még a kibocsátások várható (pl. a közlekedési ágazat fejlődéséből fakadó) növekedése sem veszélyezteti – legalábbis rövid- illetve középtávon.

Tekintetbe kell venni végül azt a körülményt is, hogy 2004-ben a kibocsátáskereskedelem még a bevezetés fázisában volt, s sem a Bizottság, sem a kormányok nem rendelkeztek róla kellő tapasztalattal.

b) A 2008-as Nemzeti kiosztási terv

Magyarország a második Nkt. tervezetét csak 2007.01.18-án, azaz mintegy hathónapos késéssel juttatta el a Bizottsághoz.¹¹ Ahogyan ezt a környezetvédelmi tárca közleménye magyarázta: a korábbi hibákat – különösen, hogy a kiosztási tervet kizárólag a vállalatoktól származó adatokra alapozták – nem kívánták újból elkövetni.¹² A késedelem erre a törekvésre, valamint az egyes vállalatokkal folytatott, bonyolult tárgyalásokra volt visszavezethető. Az eredeti (2006. június végi) határidő lejártát követően a Bizottság több ízben is az EK Szerződés 226. cikke szerinti hivatalos levelet juttatott el a Kormányhoz, illetve az Európai bíróság előtti kötelezettségzegési eljárás indítását helyezte kilátásba arra az esetre, ha a kiosztási tervet 2007.01.18-áig nem kapná meg. A Bizottság végül – azt követően, hogy a magyar Kormány néhány hiányzó információt pótolta – az Nkt. 2-t 2007.04.16-án, bizonyos feltételekkel jóváhagyta.¹³

Rahmen des Kyoto-Protokolls.¹⁰ Während die durchschnittlichen Verpflichtungen in der EG eine Emissionsminderung von 8% im Verhältnis zu 1990 als Basisjahr vorsehen, soll Ungarn seine CO₂-Emissionen um 6%, bezogen auf das Niveau des Basiszeitraums 1985-1987, reduzieren (Anlage B zum Kyoto-Protokoll). Auf ersten Blick sieht es so aus, dass diese Verpflichtung schwer mit dem langfristigen gemeinschaftlichen Ziel der Emissionsreduktion zu vereinbaren ist. Die Regierung hatte aber den nationalen Standpunkt geltend gemacht, nach dem die nötige Reduzierung bereits durch die wirtschaftliche Umstrukturierung bzw. die Rezession in den 90er Jahren erbracht sei (der Unterschied zwischen den Basis- bzw. Zielwerten wird oft 'Kyoto-Reserve' genannt). Auch die erwartete Erhöhung der CO₂-Emissionen (z.B. im Rahmen des Strassenverkehrs) sollte sogar – zumindest kurz- und mittelfristig – die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen nicht gefährden.

Weiter soll man nicht den Umstand übersehen, dass sich der Emissionshandel 2004 noch in einer Einführungsphase – ohne tiefgreifende Erfahrungen seitens sowohl der Kommission als auch der Regierungen – befand.

b) Der Nationale Allokationsplan 2008

Ungarn reichte den Entwurf des zweiten Zuteilungsplans bei der Kommission erst am 18.1.2007, mithin mit einer Verspätung von etwa sechs Monaten, ein.¹¹ Nach einer Mitteilung des Umweltministeriums sollten frühere Fehler – insbesondere den, den Allokationsplan ausschließlich auf unternehmerische Daten zu stützen – nicht wiederholt werden.¹² Die Verzögerung ist auf diese Bestrebung bzw. die komplizierten Verhandlungen mit den einzelnen Firmen zurückzuführen. Nach Ablauf der ursprünglichen Frist (Ende Juni 2006) sandte die Kommission der Regierung gem. Art. 226 EG mehrere schriftliche Mahnungen zu und stellte die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem EuGH in Aussicht, wenn sie den Allokationsplan nicht bis zum 18.1.2007 erhalten sollte. Nachdem die Regierung noch einige von der Kommission erwünschte nachträgliche Informationen über-



A tervezet több tekintetben is eltért az első kiosztási tervtől. A legfeltűnőbb változás a kibocsátási egységek mennyiségének a csökkentése volt évi 600 ezerrel. A kormány által elfogadott évi 30,7 millió tonna persze még mindig közel 13%-os túlallokálást jelentett volna a 2005. év tényleges kibocsátási adataihoz képest. Ennek megfelelően a Bizottság előírta a Magyarország által javasolt mennyiségnek a 3,8 m t-val való csökkentését 26,9 millió tonnára.

A Nemzeti kiosztási tervet – a bizottság által előírt tartalommal – a 13/2008. (I.30.) kormányrendelettel hirdették ki. A végleges Nkt. 2 szerint a teljes mennyiségből évi 2,19 m kibocsátási egységet az új létesítmények számára, 0,51 milliót pedig a JI-projektek elismerésére különítettek el tartalékként. Ezen túlmenően 0,55 m kibocsátási egységet árverésen lehetett értékesíteni. Azon ágazatok kibocsátáscsökkentése tekintetében pedig, amelyek ugyan ühg-t bocsátanak ki, de nem tartoznak a kibocsátás-kereskedelmi rendszer hatálya alá, az Országgyűlés által 2008-ban elfogadott Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában rögzített célkitűzéseket kell megemlíteni.

A magyar Kormány a bizottság által megfogalmazott korrekciós igényeknek eleget tett ugyan, de 2007.06.26-án keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bíróságra annak érdekében, hogy a testület a Bizottság határozatát megsemmisítse. A kereset indokolása első sorban arra hivatkozott, hogy a Bizottság a hatáskörét túllépve járt el.¹⁴ Különösen igaz ez a kereset szerint a kibocsátási egységeknek a jelentős (12,4%-os) csökkentése esetében. Ezen felül a Kormány álláspontja szerint a Bizottság – a vele való érdemi tárgyalás illetve megfelelő indokolás nélkül – teljesen figyelmen kívül hagyta a Magyarország által rendelkezésére bocsátott információkat, és nyilvánvalóan hibás adatokra alapozta a döntését. A 2003/87/EK irányelv nem jogosítja fel a Bizottságot arra, hogy a

geben hatte, billigte diese am 16. 4. 2007 den Plan mit Auflagen.¹³

Der Entwurf wich in mehrfacher Hinsicht von dem ersten Allokationsplan ab. Die auffälligste Änderung war eine Reduzierung der Gesamtmenge der Emissionseinheiten jährlich um 600.000 Einheiten. Die von der Regierung angenommene Menge von 30,7 Mio t bedeutete jedoch immer noch eine Überallokation von etwa 13% im Vergleich zu den tatsächlichen Emissionen des Jahres 2005. Vor diesem Hintergrund verlangte die Kommission von Ungarn, die vorgeschlagene Gesamtmenge um 3,8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent auf 26,9 Millionen Tonnen jährlich zu senken.

Der Allokationsplan wurde mit dem der Kommissionsentscheidung angemessenen Inhalt durch die VO Nr. 13. vom 30.1.2008 wirksam. Dem endgültigen NAP II nach werden aus der Gesamtmenge von 26,9 Mio Emissionseinheiten 2,19 Mio Einheiten als Reserve für die neue Betreiber sowie 0,51 Mio als Reserve für JI-Projekte zurückgehalten. Weiter können 0,55 Mio Emissionseinheiten versteigert werden. Bezüglich der Reduktionsmassnahmen der Branche, die Treibhausgase ausstösst, aber nicht unter diese Regelung fällt, sollen die in der nationalen Klimaänderungsstrategie bestimmten Zielsetzungen erwähnt werden, die das Parlament 2008 angenommen hat.

Die ungarische Regierung erfüllte die Korrekturwünsche der Kommission. Trotzdem beantragte sie in ihrer Klage vom 26.6.2007, das Gericht erster Instanz der EG solle die Kommissionsentscheidung für nichtig erklären. Sie begründete ihren Antrag mit der Erwägung, die Kommission habe ausserhalb ihrer Zuständigkeit gehandelt.¹⁴ Es sollten nämlich insbesondere die Mengen an Berechtigungen wesentlich (um 12,4%) verkürzt werden. Dazu stellte die ungarische Regierung fest, dass die Kommission – ohne sachliche Beratungen mit Ungarn bzw. ohne ausreichende Begründung – die von Ungarn angegebenen Angaben völlig ausser Betracht liesse bzw. offensichtlich fehlerhafte Daten anwandte. Diese führten zur fehlerhaften Zahl von Zertifikat-



kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét teljesen önállóan állapítsa meg. A Bizottság magatartása sérti az arányosság elvét, valamint az eljárás lojálisan történő lefolytatásának a követelményét.

A kereset nem tartalmaz utalást a további bizottsági kifogásokra, amelyek pl. a Kormány által tervezett, 2012 után nyújtandó állami kiosztási garanciát illetik. A határozat egyetlen érdemben kifogásolt pontja tehát éppen a kibocsátási egységek mennyisége, amitől a kiotói kötelezettségvállalások teljesülése függ. A Bizottság az egyes nemzeti kiosztási terveket egyformán kezelve biztosította az egyenlő bánásmódot minden tagállammal szemben, annak érdekében, hogy az uniós kibocsátáskereskedelmi piacon szűkösséget teremtsen és ezáltal a kiotói célkitűzések is megvalósuljanak.¹⁵ Úgy tűnik, Magyarország ezt a kötelezettséget – ezúttal kimondatlanul – nem tekinti magára nézve irányadónak.

A keresethez a szlovák és a litván kormány is csatlakozott, míg a Bizottságot Nagy-Britannia támogatja. A bírósági eljárás több mint öt év elteltével sem ért még véget.¹⁶ Az eljárást felfüggesztették az EU Bíróságához több hasonló ügyben benyújtott fellebbezés elbírálásáig (tárgyalását 2012 decemberére tűzték ki). A Törvényszék fogja eldönteni, hogy vajon a Bizottság részéről elmulasztott együttműködés elegendő-e a határozat érvénytelenségének megállapításához, s ennek következtében a Magyar Állam több kibocsátási egységet oszthat-e ki.

3.1.3. Összehasonlítás

A nemzeti kiosztási tervek összehasonlítása több szempontból is lehetséges. Feltűnő különbség először is, hogy a magyar terv a kibocsátási egységek mennyiségét jóval alacsonyabb mértékben állapítja meg a németnél. Ez alapvetően a két ország közötti méretbeli (a népesség, az államterület, a gazdasági termelés, stb. volumene tekintetében fennálló) és gazdaság-szerkezeti különbségekre vezethető vissza. Magyarország

mengen in der Entscheidung. Art. 9. Abs. 3 Rl. 2003/87 EG ermächtigt die Kommission nicht, die Menge der zuzuteilenden Zertifikate ganz selbständig festzulegen. Das Verhalten der Kommission verstosse also gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Pflicht zur Durchführung eines loyalen Verfahrens.

Die Klage enthält keinen Hinweis auf die anderen Auflagen, die z.B. einige beabsichtigte nachträgliche Änderungen bzw. über das Jahr 2012 hinaus vorgesehene staatliche Zuteilungsgarantien im Plan betreffen. Der einzige beklagte Punkt der Rechtssache ist also genau die Menge an Emissionsrechten, von der die Erfüllung der Kyoto-Verpflichtung abhängt. Die Kommission behandelte die verschiedenen nationalen Pläne auf einheitliche Weise, um die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten sicherzustellen und um die notwendige Knappheit auf dem europäischen CO₂-Zertifikatemarkt und dadurch ihre Kyoto-Ziel zu erreichen.¹⁵ Vermutlich will Ungarn – diesmal unausgesprochen – dieses Ziel als eigene Verpflichtung nicht übernehmen.

Die Klage wird durch die slowakische und die litauische Regierung unterstützt, die Kommission erhält Beistand durch Grossbritannien. Das Gerichtsverfahren ist nach dem Verlauf von fünf Jahren noch nicht abgeschlossen.¹⁶ Es bleibt abzuwarten, ob der ungarische Verweis auf die verweigerte Zusammenarbeit der Kommission ausreicht, die Entscheidung für nichtig zu erklären, damit die Regierung in der Folge mehr Berechtigungen zuteilen kann.

3.1.3. Vergleich

Der Vergleich der nationalen Allokationspläne ist unter mehreren Gesichtspunkten möglich. Auffallend ist erstens an dem ungarischen NAP, dass die Gesamtmenge an Emissionszertifikate wesentlich niedriger ist als diejenige des deutschen NAP. Dieses ist auf die Unterschiede in der Grösse (d. h. Staatsgebiet, Bevölkerung, Volumen der industriellen Produktion usw.) und der wirtschaftlichen Struktur der beiden Länder zurückzuführen.



államterülete ugyanis pontosan negyede a németnek, a lakosságszám pedig alig egynolcada amaznak. Ezen kívül Németország ipari ország, míg Magyarország az átmeneti gazdaságú országok közé tartozik. Ezek a körülmények, valamint Magyarországnak az EU-hoz való későbbi csatlakozása a két ország eltérő kötelezettségeihez vezetnek: Németországnak 21%-kal, míg Magyarországnak csupán 6%-kal kell a kibocsátásait csökkenteni.

Mivel a bázisidőszakokat is eltérően állapították meg (1990 illetve 1985-87.), a Németország számára irányadó kibocsátási mennyiség tényleges csökkentési kötelezettséget tükröz, miközben az alacsonyabb mértékű kibocsátható mennyiség Magyarország számára – egyelőre legalábbis – nem igényel fájdalmas intézkedéseket. Az érintett magyar létesítményeket (legalábbis az első kereskedési időszakokban) túlallokálással támogatják. Ez a megoldás az EU hosszú távú klímapolitikai célkitűzéseivel aligha egyeztethető össze.

Megállapítható továbbá, hogy a kibocsátható mennyiséget a második kereskedési időszaktól mindkét országban csökkentették. Ez az egyes létesítményekre jutó kibocsátási egységek mennyiségének az arányos csökkentéséhez vezet (lásd alább).

Németország komolyabban veszi az EU-val szemben fennálló kötelezettségeit, mint Magyarország: mind az első, mind a második Nkt-t határidőn belül juttatta el az Európai Bizottsághoz. Magyarország mindkét tervét jelentős késedelemmel nyújtotta be, továbbá a Kormány nem fogadja el a Bizottság határozatait (végérvényesnek illetve irányadónak).

Ungarns Staatsgebiet beträgt nämlich genau ein Viertel Deutschlands und seine Bevölkerung weniger als ein Achtel derjenigen Deutschlands. Ferner ist Deutschland ein Industrieland und Ungarn gehört zu den Mitgliedstaaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Diese Umständen bzw. der spätere Beitritt Ungarns zur EG führen zu den voneinander abweichenden Verpflichtungen der beiden Länder: Deutschland soll seine Emissionen um 21% senken, Ungarn hat seine nur um 6% zu senken.

Da auch die Basiszeiträume unterschiedlich bestimmt wurden (1990 bzw. 1985/87), spiegelt die Gesamtmenge an Emissionseinheiten in Deutschland eine tatsächliche Minderungspflicht wider, während die geringere Gesamtmenge Ungarn – zumindest heute – nicht dazu zwingt, schmerzhaftes Massnahmen zu treffen. Die betroffenen ungarischen Anlagen werden sogar (mindestens in der ersten Periode) durch eine Überallokation gefördert. Dieses Vorgehen ist mit den langfristigen klimapolitischen Zielsetzungen der EG kaum zu vereinbaren.

Festzuhalten ist ferner, dass die Gesamtmenge wurde ab 2008 in beider Länder vermindert. Dies führt zur anteiligen Kürzung der an die einzelnen Anlagen zuteilenden Emissionseinheiten (s. unten).

Deutschland hat seine Verpflichtungen gegenüber der EG ernster genommen als Ungarn: die NAP I und NAP II wurden fristgemäß der Kommission vorgelegt. Ungarn hat die beiden NAP mit wesentlicher Verzögerung eingereicht, ferner hat seine Regierung die Kommissionsentscheidungen nicht (als endgültig bzw. wirksam) respektiert.



3.2. Transzpozíciós normák

3.2.1. Németország

a) Az eredeti szabályozás

Az implementációval kapcsolatos (és nem csak Németországban jelentkező) problémák ellenére 2004.07.15-én hatályba lépett az üvegház hatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréről szóló német szövetségi törvény (TEHG¹⁷), amely a kibocsátáskereskedelemmel kapcsolatos legfontosabb előírásokat tartalmazza. A TEHG rendelkezéseit kiegészíti a kiosztás szabályairól szóló törvény (ZuG¹⁸), amely 2004.08.31-én lépett hatályba, valamint az egy nappal később napvilágot látott rendelet (ZuV 2007¹⁹), a kibocsátási egységeknek a 2005-2007. közötti időszakra történő kiosztásáról. A ZuG alapja az első nemzeti kiosztási terv volt, amely az energiaágazat és az ipar által a jövőben kibocsátható ühgmennyiséget illetve annak az egyes vállalatok számára történő kiosztását rögzítette. A ZuV konkretizálja a kibocsátási egységek kiosztásának a szabályait és a kiosztható mennyiségeket, elfogadására a két törvényben szereplő felhatalmazó rendelkezések alapján került sor. A kiosztás rendszeréhez kapcsolódik még a kibocsátáskereskedelmi rendszer költségeiről szóló rendelet (EHKostV 2007²⁰) is, amely a kiosztási rendelettel egyidejűleg lépett hatályba, s rögzíti a két törvényben szabályozott hatósági eljárások díjait.

A szén-dioxidot (normál üzemmód mellett) kibocsátó ipar szempontjából egy teljesen új szabályozórendszer jött létre, amelyhez az érintett vállalatoknak széles körben kellett alkalmazkodniuk. Az az üzemeltető, amelyik a ZuG 2007 hatályba lépésétől számított három héten belül (azaz legkésőbb 2004.09.20-áig) nem nyújtott be kérelmet, – lévén anyagi jogi jogvesztő határidőről szó – elveszítette a kibocsátási egységek (ingyenes) kiosztásához való igényét az első kereskedési időszakra. A következő kereskedési időszakokra mindig az adott kereskedési időszak kezdetét megelőző év 03.31-éig kell az ilyen kérelmeket benyújtani.

3.2. Die Umsetzungsnormen des nationalen Rechts

3.2.1. Deutschland

a) Die erste Gesetzgebung

Trotz erheblicher Umsetzungsprobleme, nicht nur in Deutschland, ist in Umsetzung des Handelssystems in deutsches Recht am 15.7.2004 das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)¹⁷ in Kraft getreten, das die Kernregelungen über den Emissionsrechtehandel enthält. Ergänzt wird das TEHG durch das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG),¹⁸ das am 31.8.2004 in Kraft getreten ist, einen Tag später die Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (ZuV 2007).¹⁹ Basis des ZuG ist der Nationale Zuteilungs- oder Allokationsplan (NAP), der die Gesamtmenge an Treibhausgasen festlegt, die die Energiewirtschaft und die Industrie in Zukunft ausstossen dürfen, sowie die Verteilung der Emissionsrechte auf die einzelnen Unternehmen. Die ZuV konkretisiert die Regeln und Mengen der Zuteilung von Emissionsberechtigungen und basiert ihrerseits auf den Verordnungsermächtigungen im TEHG und ZuG. Flankiert wird das Zuteilungssystem noch durch die Emissionshandelskostenverordnung 2007 (EHKostV 2007),²⁰ die gleichzeitig mit der Zuteilungsverordnung in Kraft getreten ist und Regelungen zu den Gebühren aus Anlass von Amtshandlungen nach TEHG und ZuG enthält.

Für die CO₂-ausstossende Industrie ergibt sich hinsichtlich der normalbetrieblichen Ableitung von CO₂ ein völlig neues Regime, auf das sich die betroffenen Unternehmen umgehend einzustellen haben. Wer binnen drei Wochen nach Inkrafttreten des ZuG 2007 – also bis spätestens 20.9.2004 – keinen Antrag gestellt hat, verliert seinen Anspruch auf (kostenlose) Zuteilung der Emissionsrechte bzw. -zertifikate in der ersten Zuteilungsphase. Es handelt sich hier um eine materielle Ausschlussfrist. Für zukünftige Perioden muss ein solcher Antrag bis jeweils 31.3. des Jahres, das dem Beginn der Zuteilungsperiode vorangeht, vorliegen.



A TEHG 20. § (1) bekezdése alapján azon létesítmények tekintetében, amelyek a szövetségi immisszióvédelmi törvény 4. § (1) bekezdés 3. pontja alapján engedélykötelesek, az ezen engedély kiadására a tartományi jog szerint hatáskörrel bíró (tartományi) hatóság bír hatáskörrel a TEHG 4. és 5. §-ában szabályozott – az ún. kibocsátási engedéllyel, a kibocsátások nyomon követésével és az üzemeltetők jelentéstételi kötelezettségével kapcsolatos – hatáskörök gyakorlására is. Minden egyéb feladatot, mindenek előtt a kibocsátási egységek kiosztását, a Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökség mint szövetségi főhatóság lát el; ennek Kibocsátáskereskedelmi Ügyosztályaként hozták létre a német nemzeti kibocsátáskereskedelmi szervet.²¹ A Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökség feladatai – a szankciók kiszabásának kivételével – egy rendelet alapján jogi személyekre (akár magánjogi jogi személyekre) átruházhatók; egyelőre azonban a hatósági feladatok efféle privatizációjára nem került sor.

b) A módosított szabályozás

A német törvényhozó 2007.08.07-én fogadta el a 2008-2012. közötti időszakra vonatkozóan a kibocsátáskereskedelem jogi alapjainak a módosításáról szóló törvényt.²² A törvényt 2007.08.10-én tették közzé a szövetségi hivatalos közlönyben.²³ 4. cikke szerint már 2007.08.11-én hatályba is lépett.²⁴

Ez a törvény ún. becikkelyező törvény (Artikelgesetz), amelynek négy cikkelye van. Az első cikkely tartalmazza a második kereskedési időszakra az üvegház hatású gázok kibocsátási egységeivel való kereskedelem nemzeti kiosztási tervéről szóló törvényt (ZuG 2012). A második cikkely tartalmazza a kibocsátáskereskedelmi törvény (TEHG) módosítását, a harmadik pedig a kiotói projektalapú mechanizmusokról szóló német törvény módosítását. E normákat egészíti ki a kiosztás részletes szabályait rögzítő, 2007.08.13-ai rendelet (ZuV 2012).²⁵ A kiosztásról szóló törvény (ZuG) részletes bemutatására a következő pontban kerítünk majd sort.

Ami az ühg. kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény (TEHG) módosítását illeti,

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 TEHG sind bei Anlagen, die nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG genehmigungsbedürftig sind, die für diese Anlagen nach Landesrecht zuständigen (Landes-) Behörden für den Vollzug der §§ 4 und 5 TEHG, d. h. für die Emissionsgenehmigung, die Ermittlung der Emissionen und die Emissionsberichte zuständig. Alle anderen Aufgaben, vor allem die Zuteilung der Berechtigungen, obliegen dem Umweltbundesamt als Bundesoberbehörde; hier ist die Deutsche Emissionshandelsstelle als 'Fachbereich Emissionshandel' eingerichtet worden.²¹ Die Aufgaben des Umweltbundesamts können – mit Ausnahme der Verhängung von Sanktionen – auf der Grundlage einer Rechtsverordnung auch von einer juristischen Person und damit von einem Privaten wahrgenommen werden. Es bleibt aber abzuwarten, ob es zu einer solchen Aufgabenprivatisierung kommt.

b) Die geänderte Gesetzgebung

Der deutsche Gesetzgeber beschliesst am 7. 8. 2007 das 'Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel 2008 bis 2012'.²² Das Gesetz wird am 10.8.2007 im Bundesgesetzblatt verkündet.²³ Nach seinem Art. 4 tritt es am 11.8.2007 in Kraft.²⁴

Dieses Gesetz ist ein so genanntes Artikelgesetz. Es enthält vier Artikel. Art. 1 enthält das 'Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 – ZuG 2012)', Art. 2 das 'Gesetz zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes', Art. 3 das 'Gesetz zur Änderung des Projekt-Mechanismen-Gesetzes'. In Ergänzung dieser Normen wird die 'Zuteilungsverordnung 2008 bis 2012' vom 13.8.2007 erlassen.²⁵ Zu diesen Gesetzen ist im Einzelnen zu sagen: Das Zuteilungsgesetz wird im nächsten Abschnitt ausführlich vorgestellt.

Für die Änderung des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes ist festzuhalten: Rechtliche Basis



rögzíteni kell, hogy az uniós kibocsátáskereskedelmi irányelv németországi transzpozíciójának a legfontosabb eleméről van szó. A módosítások egyrészt az uniós szintű harmonizáció keretében a tagállamok által elfogadott változásokat vezetik át, úgymint bizonyos (magas szén-dioxid kibocsátással bíró) létesítményeknek a szabályozás hatálya alá történő bevonását; másrészt pedig a végrehajtás eredményességét javító intézkedéseket tartalmaznak.

Az ún. projekt-mechanizmusokról szóló törvény módosítása pedig abból következik, hogy az együttes végrehajtás (az ún. JI-projektek) tekintetében megszülettek azok a nemzetközi jogi normák, amelyek az ilyen projektek elismerésével kapcsolatos eljárást szabályozzák. Ezen nemzetközi fejleményre reflektált a nemzeti szabályozás. Az ide kapcsolódó díjszabályozás annyiban módosult, hogy a kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételt a közigazgatási eljárás költségeinek a refinanszírozására fordítják. Ezáltal a projektek engedélyezéséhez kapcsolódó eljárási díjak jelentősen csökkentek annak érdekében, hogy Németország, mint befektető ország atraktivitása nőjön.

A 2008-2012. közötti időszakra vonatkozó kiosztási rendelet kizárólag technikai előírásokat tartalmaz, amelyek bemutatásától itt eltekintünk.

3.2.2. Magyarország

a) A 2004-2007. közötti időszak szabályai

Az EU kibocsátáskereskedelmi irányelvént Magyarország a 272/2004. (IX.29.) kormányrendelet implementálta, amely az üvegházhatású gázok kibocsátásának engedélyezéséről, nyomonkövetéséről és jelentéséről szól. Ez a rendelet jelentős késsedelemmel látott napvilágot, előírásai ennek ellenére átmeneti jellegűek voltak, amennyiben előírásai tartalmilag sem feleltek meg mindenben az irányelv szabta követelményeknek, illetve amennyiben az irányelvet magasabb szinten, ti. törvénnyel kellett a nemzeti jogba átültetni (e

der Implementierung des Emissionshandels-systems in Deutschland ist das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG). Seine Änderungen betreffen zum einen die im Rahmen der europaweiten Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Einbeziehung bestimmter Anlagen mit hohen Kohlendioxid-Emissionen und zum anderen Regelungen zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs.

Die Änderung des Projekt-Mechanismen-Gesetzes hat zum Gegenstand: Für Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Projektumsetzung (so genannte JI-Projekte) wurden auf internationaler Ebene die Voraussetzungen zur Durchführung des internationalen Verfahrens für JI-Projekte (so genannte JI-second-track-Verfahren) geschaffen. Die Änderung des Projekt-Mechanismen-Gesetzes (ProMechG) passt das nationale Recht an diese Entwicklung an. Die Kostenregelung des ProMechG wird im Hinblick auf die Refinanzierung von Verwaltungskosten durch die Veräusserung von Emissionsberechtigungen geändert. Damit sollen die Gebühren für die Bewilligung von Projektaktivitäten deutlich reduziert werden, um insbesondere die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Investorstaat zu erhöhen.

Die Zuteilungsverordnung 2008-2012 enthält ausschliesslich technisches Recht. Dieses stellen wir hier nicht dar.

3.2.2. Ungarn

a) Die Gesetzgebung im Zeitraum 2004–2007

Die Emissionshandelsrichtlinie wurde in Ungarn durch die Regierungsverordnung Nr. 272 vom 29.9.2004 über die Genehmigung, Ermittlung und Berichte der Treibhausgasemissionen implementiert. Diese VO wurde mit einer wesentlichen Verzögerung erlassen. Ihre Vorschriften galten trotzdem nur vorübergehend; denn sie erfüllten kein Kriterium der Richtlinie, darüber hinaus sollte die Richtlinie auf höherer Ebene: durch ein Gesetz, implementiert werden (die Probleme mit der Gesetzgebung s. unten).



problémáról alább ejtünk szót).

Csak 2005.05.25-én lépett hatályba az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény (Üht.), amely az engedélyezés, a nyomonkövetés és a jelentéstétel kérdésein túlmenően már magára a kereskedelemre és a nemzeti kiosztási tervre vonatkozó előírásokat is rögzítette. A törvény ugyanakkor keretjellegű: előírásai további, végrehajtási rendeleti szintű konkretizálást igényelnek.

Nincsenek benne részletes szabályok, pl. a kiosztásra és a kereskedelemre. E szabályozási hiányosságok pótlására bocsátotta ki a Kormány a 143/2005. (VII.27.) rendeletét. 2006.12.11-én aztán a 213/2006. (X.27.) kormányrendelet hatályon kívül helyezte a korábban említett két kormányrendeletet, módosítva az addigi jogi szabályozás tartalmát.²⁶

Az Üht. és a 213-as kormányrendelet előírásaihoz további kormányrendeletek kapcsolódnak. A 183/2005. (IX.13.) kormányrendelet meghatározta a hitelesítési tevékenység személyi és szakmai követelményeit. A 66/2006. (III.27.) kormányrendelet tartalmazta az Nkt. 1-et valamint az első kereskedési időszak nemzeti kiosztási listáját. Miközben az Nkt. a teljes kibocsátható mennyiséget, az energetikai és az ipari szektorok részesedésének arányát, illetve a kiosztás elveit és részletszabályait tartalmazza, addig a kiosztási lista konkretizálja, hogy az egyes üzemeltetők mennyi kibocsátási egységet kaphatnak az ingyenes kiosztás során (vö. a 2003/87/EK irányelv II. mellékletének 10. pontját). A 109/2006. (V.05.) kormányrendelet az állami tulajdonban lévő kibocsátási egységekkel való rendelkezés részletes szabályait állapította meg.

Négy miniszteri rendelet tette teljessé az imént felvázolt szabályozórendszer. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter 32/2005. (XII.27.) rendelete a felügyeleti intézkedések eljárási költségeit állapította meg.²⁷ A környezetvédelmi és vízügyi miniszter illetve a pénzügyminiszter 38/2006. (VIII.22.) együttes rendelete rögzítette a felügyeleti tevékenység finanszírozásának módját. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter 24/2005. (IX.13.) rendelete a hitelesítés tartalmi szempontjaival foglalkozott. Ez

Erst seit dem 25.5.2005 ist das Gesetz Nr. 15 vom 25.4.2005 über den Handel mit Emissionseinheiten der Treibhausgase (Üht.), das über die Genehmigung, Ermittlung und Berichte hinaus den Handel selbst bzw. den nationalen Zuteilungsplan regelt, Bestandteil des ungarischen Rechts. Das Gesetz enthält indes nur Rahmenregelungen, die weitergehende Konkretisierungen in Durchführungsverordnungen benötigen.

Es fehlen z.B. Durchführungsregelungen über die Zuteilung und den Handel. Zur Schliessung dieser Regelungslücke erliess die Regierung die Regierungsverordnung Nr. 143 vom 27.7.2005. Am 11.12.2006 löste die Regierungsverordnung Nr. 213 vom 27.10.2006 die zuvor genannten Verordnungen Nr. 272 und 143 ab. Diese dritte VO modifizierte das bisherige Rechtsregime.²⁶

Das Üht. und die VO Nr. 213 werden flankiert durch weitere Regierungsverordnungen. Die VO Nr. 183 vom September 2005 bestimmt die persönlichen und sachlichen Bedingungen der Überwachungstätigkeit. Die VO Nr. 66 vom 27.3.2006 enthielt den NAP I und die Zuteilungsliste für die erste Handelsperiode. Während der NAP die Gesamtmenge, die Anteile des Energie- und des Industriesektors bzw. Prinzipien und Regelungen der Zuteilung enthält, stellt die Zuteilungsliste eine Konkretisierung der kostenlos erteilten Mengen für jeden Anlagenbetreiber dar (Punkt 10 Anhang II RL 2003/87/EG). Die VO Nr. 109 vom 5.5.2006 sieht die ausführlichen Regelungen betreffend die Verfügung über die Emissionseinheiten im staatlichen Vermögen vor.

Vier Ministerialverordnungen vervollständigen das zuvor beschriebene Regelungsregime. Die VO des Ministers für Umweltschutz und Wasserwesen Nr. 32 vom 27.12.2005 legt die Kosten für Aufsichtsmaßnahmen fest.²⁷ Die gemeinsame VO des Ministers für Umweltschutz und Wasserwesen und des Finanzministers Nr. 38 vom 8.22.2006 bestimmt die Art und Weise der Finanzierung der Kosten für Aufsichtsmaßnahmen. Die VO des Ministers für Umweltschutz und Wasserwesen Nr.



utóbbi rendelet – noha a 2003/86/EK irányelv implementálását célozta, a gyakorlat igényeit nem elégítette ki. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter ezért helyette kibocsátotta a hitelesítés szempontjairól szóló 7001/2006. miniszteri irányelvet. Mivel azonban ez az irányelv jogilag nem volt kötelező, előírásait később a 91/2007. (XI.21.) rendeletben ismét kihirdette.²⁸

Az energiatermelő illetve energaintenzív ipari ágazatok számára, amelyek a CO₂-kibocsátások 40%-áért felelősek, az említett jogszabályokkal bevezetett rendszer teljesen új volt. A kibocsátási egységek (kvóták) illetve azok piaca ugyanis Magyarországon addig teljesen ismeretlen volt. Ezen túlmenően új kötelezettségek jelentek meg a kibocsátások nyomonkövetésével és hitelesítésével, illetve a felügyeleti díjakkal kapcsolatban. A létesítmények üzemeltetése mindezekre tekintettel drágább lett. Ezt a terhet ugyanakkor az első kereskedési időszakban kompenzálta a kibocsátási egységek említett túlallokálása.

Ezen kívül az üzemeltetőknek – noha magát a kiosztást nem kell kérelmezniük – egy új engedélyt kell beszerezniük, amelynek alapján a kiosztásra való igényük keletkezik. Maga a 2003/87/EK irányelv a 4. cikkében engedélyeztetési kötelezettséget ír elő azon tevékenységek számára, amelyek szén-dioxid kibocsátásával járnak. 8. cikkelyében ugyanakkor az eljárások összevonását is lehetővé teszi azon létesítmények esetében, amelyek egyúttal az integrált szennyezésmegelőzési és ellenőrzési rendszerről szóló 61/96/EK irányelv hatálya alá is tartoznak. A magyar jogalkotó erre az esetre is kettős engedélyeztetési kötelezettséget írt elő: a 213/2006. (X.27.) kormányrendelet 1. § (3) bekezdése szerint ugyanis az ún. kibocsátási engedély csak a környezethasználati engedély jogerőre emelkedését követően kérelmezhető. A környezethasználati engedély az, amelyik a környezethasználat feltételeit meghatározza. A környezethasználatok engedélyeztetési kötelezettsége a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 66. § (1) bekezdésén nyugszik. E törvény alapvetően háromféle engedélyt szabályoz: környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek

24 vom 13.9.2005 befasst sich mit inhaltlichen Aspekten der Überwachung. Diese VO dient der Implementierung der RL 2003/87/EG. Ihre Vorschriften reichen für die Praxis jedoch nicht aus. Deshalb erliess der Minister für Umweltschutz und Wasserwesen die RL Nr. 7001/2006 über Aspekte der Überwachung. Da aber diese RL nicht verbindlich war, wurden ihre Vorschriften in der VO Nr. 91. vom 21.11.2007 wieder verkündigt.²⁸

Für die energieproduzierenden bzw. Energieintensiven Industriezweige, die für 40 Prozent der CO₂-Emissionen verantwortlich sind, war das durch die oben erwähnten Rechtsvorschriften eingeführte Regime völlig neu. Denn die Emissionseinheit als solche bzw. der Markt der Einheiten waren in Ungarn zuvor nicht bekannt. Darüber hinaus sind neue Verpflichtungen bezüglich der Ermittlung und Validierung der Emissionen bzw. neue Gebühren vorgeschrieben. Das Betreiben von Anlagen wurde also insgesamt teurer. Diese Last wurde aber in der ersten Periode durch die erwähnte Überallokation kompensiert.

Die Betreiber brauchen ferner zwar keinen Antrag auf Zuteilung zustellen, sie sollen sich aber eine neue Genehmigung verschaffen, die ihren Anspruch auf Zuteilung entstehen lässt. Die Richtlinie 2003/87/EG sieht in Art. 4 eine Genehmigungspflicht für Tätigkeiten mit Treibhausgasemissionen vor. Ihr Art. 8 ermöglicht eine verfahrensrechtliche Konzentration für Betriebe, die unter die RL 96/61/EG, die sog. IVU-RL, fallen. Der ungarische Verordnungsgeber hat für diesen Fall eine doppelte Genehmigungspflicht vorgeschrieben: Nach Art. 1 Abs. 3 RegierungsVO Nr. 213/2006 sind die Anträge für sog. (CO₂-) Emissionsgenehmigungen erst nach dem Eintritt der Rechtskraft der Umweltgenehmigung einzureichen. Diese Umweltgenehmigung soll eine Genehmigung sein, die die Bedingungen der Umweltnutzung bestimmt. Die Genehmigungspflicht sogenannter Umweltnutzungen wird in Art. 66 des Gesetzes Nr. 53 über die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes aus dem Jahre 1995 statuiert. Nach diesem Gesetz gibt es drei verschiedene Arten von Genehmigungen. Für die UVP-pflichtigen Projekte wird die sogenannte



esetében a környezetvédelmi engedély, az egységes környezethasználati engedélyezés (vagyis az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszer) alá tartozó esetekben az egységes környezethasználati engedély, míg a környezetvédelmi felülvizsgálat alá eső esetekben ún. környezetvédelmi működési engedély beszerzését írja elő. (A negyedikként bevezetett egybefoglalt engedély részletszabályait még nem alkották meg.) Ezen engedélyek sajátossága, hogy kifejezetten környezetvédelmi szempontok alapján (gazdasági, társadalmi és más konkurens érdekekkel való mérlegelés nélkül) adják ki őket.²⁹

A környezethasználat feltételei adott esetben (ha a törvényben nevesített engedélykészesítések egyikeként a beszerzése sem előírás) más engedélyekben is rögzíthető. Ha a projektet nem környezetvédelmi hatóság engedélyezi, általában be kell szerezni a környezetvédelmi hatóság szakhatósági hozzájárulását. Ez történik, pl. az építésügyi engedélyek esetében. Miközben az Üht. szerinti kibocsátási engedélyt az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség bocsátja ki, addig a többi említett határozat kiadása a területi (környezetvédelmi) hatóságok, a jegyzők, a Magyar Energetikai Hivatal, stb. hatáskörébe tartozik. A különböző engedélyezési eljárások összevonása márcsak az eltérő hatásköri (és illetékességi) szabályok miatt nem lehetséges.

b) a 2007 utáni jogalkotás

Az Üht. előírásai a Kiotói Jegyzőkönyv projekt-alapú mechanizmusait illetve a 2004/101/EK irányelv előírásait nem veszik kellőképpen figyelembe, azonban az Országgyűlés 2007-ben külön törvényt fogadott el az ENSz éghajlatváltozási Keretegyezménye és az ahhoz kapcsolódó Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásának a kereteiről.³⁰ A 2007. évi LX. törvény nemzeti éghajlatváltozási stratégia és program felállítását írja elő a 2008-2025. közötti időszakra, amelyek végrehajtása révén az ország a klímaváltozáshoz illetve a kapcsolódó nemzetközi elvárásokhoz igazodhat. A 2007. évi LX. törvény egyidejűleg módosította az Üht. több előírását is

Umweltschutzgenehmigung erteilt. Wenn der Betrieb unter die IVU-Richtlinie fällt, soll der Betreiber über eine sogenannte einheitliche Umwelnutzungsgenehmigung verfügen. Die Altanlagen sollen gegebenenfalls einem sogenannten Überprüfungsverfahren unterzogen werden. Danach wird eine Umweltbetriebsgenehmigung erteilt. Als wesentliche Eigenschaft dieser drei zuvor genannten Genehmigungsarten ist ihre Orientierung an Umweltaspekten anzusehen, die eine Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer und anderer korrespondierender Belange ausschließt.²⁹

Die Bedingungen der Umwelnutzung können gegebenenfalls (wenn keine der oben erwähnten drei Genehmigungen vorgeschrieben ist) in anderen Genehmigungen festgelegt werden. Wenn eine andere Behörde als die Umweltbehörde das Projekt genehmigt, soll sie die Stellungnahme der Umweltbehörde einholen und berücksichtigen. Dieses soll z.B. im Falle der Erteilung einer Baugenehmigung geschehen. Während für die Emissionsgenehmigung die landesweite Umwelteraufsichtsbehörde zuständig ist, fallen alle drei genannten Umwelnutzungsgenehmigungen in die Zuständigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden. Die Baugenehmigungen werden von verschiedenen Behörden, z.B. dem nationalen Energieamt oder dem örtlichen Notar erteilt. Wegen der voneinander abweichenden Zuständigkeiten können die verschiedenen Genehmigungsverfahren nicht zusammengeführt werden.

b) Die Gesetzgebung ab 2007

Da die Vorschriften des Üht. die Mechanismen des Kyoto-Protokolls bzw. der RL 2004/101/EG nicht hinreichend berücksichtigten, nahm das Parlament 2007 ein gesondertes Gesetz über den Rahmen der Durchführung von UN-Klimarahmenkonvention bzw. Kyoto-Protokoll an.³⁰ Das Gesetz Nr. 60 vom 29.5.2007 sieht eine nationale Klimastrategie bzw. ein Klimaprogramm für den Zeitraum 2008-2025 vor, durch derer Realisierung Ungarn sich an die Klimaänderung und die diesbezüglichen internationalen Erwartungen anpassen soll. Gleichzeitig veränderte das Gesetz Nr. 60 mehrere Vorschriften des Üht.,



annak érdekében, hogy a 2004/101/EK irányelv implementációja teljes körűen megvalósuljon.

A szabályozás alsóbb szintjein az első kereskedési időszakban hozott rendeletek többsége módosítás nélkül alkalmazandó továbbra is. A 66/2006. (III.27.) kormányrendeletet azonban teljes egészében hatályon kívül helyezte a 13/2008. (I.30.) kormányrendelet, amely a nemzeti kiosztási tervet (ezzel együtt egy ún. ideiglenes kiosztási listát), valamint a második kereskedési időszakra vonatkozóan a kiosztás részletes, módosított szabályait tartalmazza. Emellett a 213/2006. (X.27.) kormányrendeletet jelentősen módosította a 14/2008. (I.30.) kormányrendelet. Ez a kibocsátási engedélyek rendszeres felülvizsgálatát írja elő, illetve igen részletes előírásokat tartalmaz a létesítmények bezárása és üzembe helyezése (bejelentési illetve engedélyeztetési kötelezettségek) és a kibocsátási jelentések tekintetében annak érdekében, hogy a főfelügyelőség Emissziókereskedelmi Osztálya minél pontosabb adatokat kapjon a tényleges kibocsátásokról. A sor végén a 96/2009. (IV.24.) kormányrendelet áll, amely – ezúttal az Nkt-tól elkülönítve – a második kereskedési időszak nemzeti kiosztási litáját tartalmazza.

3.2.3. Összehasonlítás

A német szabályozás szerkezete viszonylag egyszerű és áttekinthető. A magyar jog alakulása ezzel ellentétben nehezen áttekinthető és korszakolható, amihez hozzájárul, hogy számos jogszabály kihirdetésére csak jelentős késedelemmel került sor. Ezen túl a szabályozórendszer viszonylag nagyszámú jogszabályból áll, amelyek főként rendeleti szinten születtek meg. Végül: a kiosztás maga és a kiosztás szabályozása nehezen különíthető el egymástól, mivel a nemzeti kiosztási terv illetve lista is jogszabályként jelenik meg, illetve mivel a kiosztásról nem adnak ki hatósági határozatot.

Megállapítható továbbá, hogy a német szabályozás megfelel a jogállamiság követelményeinek, míg a magyar nem. A hektikus és hiányos jogalkotási folyamat Magyarországon gyakran ellentmondásos és hiányos szabályozáshoz, ezáltal közigazgatási

damit es – zusammen mit dem neuen Gesetz – der Rl. 2004/101 EG entspricht.

Auf der niedrigeren Ebene der Rechtsvorschriften gelten die meisten Verordnungen der ersten Periode ohne Veränderung weiter. Die VO Nr. 66 wurde aber durch die VO Nr. 13 vom 30.1.2008 vollständig abgelöst, diese beinhaltet nämlich den Zuteilungsplan – inklusive einer sogenannten vorläufigen Zuteilungsliste – bzw. die modifizierten ausführlichen Zuteilungsregeln für die zweite Handelsperiode. Des Weiteren wurde die VO Nr. 213 durch die (mit der VO Nr. 13 gleichzeitig erlassene) VO Nr. 14 wesentlich verändert. Diese führt eine regelmäßige Überprüfung der Emissionsgenehmigungen ein und beinhaltet sehr ausführliche Vorschriften über die Stilllegung und Inbetriebnahme von Anlagen (Anzeigen und Anträge der Betreiber) bzw. die Emissionsberichte, damit die Emissionshandelsstelle pünktlichere Angaben über die tatsächlichen Emissionen bekommt. Als vorläufiges Ende der Reihe von Regierungsverordnungen soll die VO Nr. 96 vom 24.4.2009 erwähnt werden, die die Zuteilungsliste für die zweite Periode – diesmal vom NAP getrennt – beinhaltet.

3.2.3. Vergleich

Die Struktur der deutschen Regelung ist relativ einfach und übersichtlich. Die ungarische Gesetzgebung ist demgegenüber schwierig zu überblicken bzw. zu periodisieren, denn zahlreiche Rechtsvorschriften wurden erst mit wesentlicher Verspätung verkündet. Ferner besteht das Regime aus relativ vielen Rechtsvorschriften, die meistens auf Verordnungsebene erlassen wurden. Schliesslich sind die Zuteilung und die Regeln über die Zuteilung voneinander nicht vollkommen zu trennen, denn der NAP und die Zuteilungsliste erscheinen in/als Rechtsverordnungen, bzw. es gibt weder ein Gesetz noch behördliche Entscheidungen über die Zuteilung.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass die deutsche Regelung dem Rechtsstaatsprinzip entspricht, die Ungarische nicht. Das hastige und mangelhafte Rechtsetzungsverfahren in Ungarn führt oft zur widersprüchlichen und mangelhaften Regeln und



(végrehajtási) deficitekhez vezet, és nem csak a klímavédelem területén. A demokratikus jogalkotó szervek különböző hozzáállása is eltérésekhez vezethet tehát a környezetvédelmi irányelvek tagállami implementációjában.

Mindennek következtében a két nemzeti szabályozás egyes előírásait egymással összehasonlítni csak nehezen lehet. A kibocsátás-kereskedelmi irányelv egyes elemeit persze mindkét ország átültette nemzeti jogába. Az új jogintézményeknek a fennálló előírásokba történő beépítésének a módszerei között azonban különbségek vannak. Így, pl. a kibocsátási engedély kapcsán megállapítható, hogy Németország egy a gazdaság érdekeit inkább figyelembe vevő megoldást választott, amikor az eljárások illetve engedélyek összevonásáról döntött. A magyar üzemeltetőknek ezzel szemben minden esetben egy külön kibocsátási engedélyt kell kérelmezniük, s ehhez egy további hatósággal kell kapcsolatba lépniük. Ez a kibocsátás-kereskedelemnek az uniós jogalkotó által szándékolt rugalmasságát csökkenti. E negatív hatásokat persze némileg kompenzálja az, hogy a kiosztás kevesebb adminisztratív teherrel – igaz, egyben kevesebb jogérvényesítési lehetőséggel – jár együtt (lásd alább).

3.3. A kiosztás nemzeti szabályai

3.3.1. Németország

a) Az első törvényhozás

A ZuG 2007 különbséget tesz az általános és az azokkal kombinálható, speciális kiosztási szabályok között. Előbbiek a már működő létesítményekre irányadóak, amelyek 2002.12.31-én már működtek, illetve amelyeket a 2003.01.01. és 2004.12.31. közötti időszakban helyeztek üzembe. A kiosztási törvény 7. és 8. §-a (egy korábbi bázisidőszakot véve alapul) az úgynevezett történeti kibocsátásokból indul ki, illetve a kibocsátások 2005-2007. közötti alakulását veszi figyelembe, és a már működő, illetve 2003-2004-ben üzembe helyezett létesítmények számára nagyobb mértékű kiosztást enged, amennyiben azok az elérhető legjobb techni-

dadurch zu Defiziten in der öffentlichen Verwaltung, nicht nur im Bereich des Klimaschutzes. Auch die Unterschiede in den Vorgehensweisen der demokratischen Gesetzgeber können also zur Unterschieden in der Umsetzung der Umweltschutzrichtlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten führen.

Deshalb sind die einzelnen Vorschriften der beiden nationalen Regelungen schwierig zu vergleichen. Die einzelnen Elemente der Emissionshandelsrichtlinie wurden freilich in beiden Länder übernommen. Es gibt aber Unterschiede zwischen der Art und Weise der Einbindung neuer Rechtsinstitute in das bisherige Recht. So ist z.B. im Falle der Emissionsgenehmigung zu bemerken, dass Deutschland sich für eine die wirtschaftlichen Interesse berücksichtigende Lösung entschieden hat, wenn es um eine Verfahrens- bzw. Genehmigungskonzentration geht. Die ungarischen Betreiber haben ohne Ausnahme eine gesonderte Emissionsgenehmigung zu beantragen und müssen dadurch eine weitere Behörde kontaktieren. Dieses verschlechtert die gewollte Flexibilität des Emissionshandels. Diese negative Wirkung wird gleichwohl dadurch kompensiert, dass die Zuteilung wenig Verwaltungsaufwand (aber gleichzeitig auch wenig Rechtsbehelfsmöglichkeit) verursacht (s. unten).

3.3. Die nationalen Zuteilungsregeln

3.3.1. Deutschland

a) Die erste Gesetzgebung

Das ZuG 2007 unterscheidet zwischen den allgemeinen Zuteilungsregeln für Bestandsanlagen, die bis 31.12.2002 in Betrieb gegangen sind, sowie für Anlagen, die zwischen dem 1.1.2003 und 31.12.2004 in Betrieb gehen und damit kombinierbare besondere Zuteilungsregeln. Dabei gehen §§ 7 und 8 ZuG 2007 von so genannten historischen Emissionen in der Vergangenheit (bezogen auf eine Basisperiode) oder von angemeldeten Emissionen von 2005-2007 aus, sie lassen aber für Bestandsanlagen und Anlagen von 2003 und 2004 höhere Zuteilungen an Emissionsberechtigungen zu, wenn spezifische



ka (BAT, beste verfügbare Technik) sztenderdjének megfelelő, speciális kibocsátási szintet tartanak. A ZuG 12. §-a szerinti korai teljesítések (*Early Action*), a 13. § szerinti technológiai kibocsátások, a 14. § szerint kapcsolt energiatermelést folytató létesítmények, valamint a 15. § szerint az atomerőmű kiegészítő jelleggel történő igénybe vétele tekintetében irányadóak a speciális kiosztási szabályok. Amint a kiosztás folyamata megmutatta: a valóságban ezeknek a kiosztási szabályoknak összesen 58 féle kombinációja lehetséges. További kivételes szabályok, mint pl. a vis maior előírások a törvény 7. § (11) bekezdése szerint, biztosítják, hogy a kibocsátási egységekből a vállalatok megközelítőleg az igényeiknek megfelelő mértékben részesülhessenek. A törvénynek ez a sokszínűsége végeredményben az összetett német gazdaság- illetve üzemi szerkezetre, valamint a parlamentáris jogalkotási folyamat eredményeire vezethető vissza. Ezek a kiosztás tartalmát és idődimenzióját tekintve egyaránt követelményeket támasztottak.

b) A módosított szabályozás

A kiosztási törvényt terjedelmi okokból csak vázlatosan ismertetjük.³¹ Lényegében olyan `technikai' szabályozásról van szó, amely jogászok számára gyakran nem is érthető. A szabályozás kiindulópontja az volt, hogy az országnak a 2008-2012. közötti, második kereskedési időszakra is meg kellett állapítania a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó létesítmények kibocsátásának a felső határát, illetve a kibocsátási egységeknek az egyes létesítmények számára történő kiosztása szabályait. Ezen túlmenően – az európai jog változásának megfelelően – bővíteni kellett a szabályozás tárgyi hatályát. Végül, az első kereskedési időszak tapasztalatai nyomán tisztázni kellett egyes előírások tartalmát.³²

A kiosztási törvény 1. §-ának³³ a második kereskedési időszakra vonatkozó, új szövege szerint a törvény célja az ühg. kibocsátására vonatkozó német nemzeti célértékek rögzítése a 2008-2012. közötti kiosztási időszakra, továbbá a kibocsátási egységek kiosztásának, kiadásának és elidegenítésének a szabályozása. A törvény 2. §-ának 2. mondata

Emissionswerte nach dem Standard der besten verfügbaren Techniken eingehalten werden. Die Sonderregeln für frühzeitige Emissionsminderungen nach § 12 ZuG (*Early Action*), prozessbedingte Emissionen nach § 13 ZuG und die Sonderzuteilungen für Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung nach § 14 oder für den Ersatz von Kernkraftwerken nach § 15 ZuG werden zu einer Gesamtzuteilung. Im Zuteilungsverfahren hat sich gezeigt, dass die Regeln des ZuG 2007 zu 58 möglichen Kombinationen führen. Weitere Übergangsregelungen (u.a. Härtefallregel, § 7 Abs. 11 ZuG) sehen eine annähernd bedarfsgerechte Ausstattung mit Emissionsberechtigungen vor. Diese Vielfältigkeit des Gesetzes ist im Ergebnis auf die komplexe deutsche Wirtschafts- und Anlagenstruktur sowie das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen. Dadurch sind besondere inhaltliche und zeitliche Herausforderungen bei der Zuteilung entstanden.

b) Die geänderte Gesetzgebung

Das Zuteilungsgesetz können wir aus Raumgründen nur in seinen Grundzügen vorstellen.³¹ Es handelt sich im Wesentlichen um `technisches' Recht, welches für einen Juristen teilweise schwer verständlich ist. Ausgangspunkte dieses neuen Rechts sind die Folgenden: Die Bundesrepublik muss für die zweite Handelsperiode 2008 bis 2012 eine Emissionsobergrenze für die vom Emissionshandel erfassten Anlagen sowie Regelungen für die Zuteilung der Emissionsberechtigungen an die einzelnen Anlagen festlegen. Die Bundesrepublik muss ferner aus europarechtlichen Gründen eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Emissionshandels beschliessen. Schliesslich besteht für einzelne Normen ein Klarstellungsbedarf als Folge der in der ersten Handelsperiode gesammelten Erfahrungen.³²

Nach § 1 ZuG n.F.³³ ist es sein Zweck, im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 nationale Ziele für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland sowie Regeln für die Zuteilung, die Ausgabe und die Veräusserung von Emissionsberechtigungen festzulegen. Das Gesetz löst nach seinem § 2 Satz 3 das gesamte alte



a korábbi kiosztási szabályozást teljes egészében hatályon kívül helyezte és a kiosztást minden létesítmény tekintetében újrászabályozta. A kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét a korábbiakban már bemutattuk.

Nagy jelentőségűek a kiosztásra vonatkozó szabályok, amelyek a 6-13. §-ban (anyagi jogi előírások) és a 14-16. §-ban találhatók (eljárásjogi követelmények). A 2008-2012. közötti időszakra a kibocsátási egységek kiosztása mind a már létező, mind pedig az új létesítmények üzemeltetői számára ingyenes. Az egyes létesítmények számára történő kiosztás szabályai kötelezőek. A nagy újdonság a korábbi szabályozáshoz képest abban áll, hogy a törvény eltérően kezeli az energetikai létesítményeket, illetve a termelő ipari ágazatok már üzemelő létesítményeit.

A 2005-2007. közötti kiosztási időszakban a már működő létesítmények számára a kiosztás a 'történeti' kibocsátások alapján történt (*Grandfathering*). Az új létesítmények számára az előállított termék mennyiségére vetített kibocsátási szint jelentette a bázist (*Benchmarking*). Ez a kettősség az új szabályozásban is megtalálható: az energetikai létesítmények (a TEHG 1. sz. mellékletében az I-V. pont tevékenységei) számára a kiosztás mind az új, mind a már működő létesítmények esetén Benchmark rendszerben történik, ebben áll a korábbi szabályozástól való eltérések egyike. A Benchmark rendszer alkalmazása a hatékonyabb létesítményeknek kedvez a régi és kevésbé hatékony létesítményekkel szemben, ami a régi létesítmények felújítására ösztönzi az üzemeltetőket. Azért éppen az energiaágazat alkalmas a Benchmark alkalmazására, mert az ágazaton belül viszonylag homogén a termékek köre. A termelő ipar már működő létesítményei (a TEHG 1. sz. mellékletében a VI-XVIII. kategóriába sorolt tevékenységek) esetében, amelyeket 2003 előtt helyeztek üzembe, a kiosztás a második kereskedési időszakban is *Grandfathering* alapján történik. A bázisidőszakot azonban meghosszabbították 2000-2005-ig, mivel ezen időszak kibocsátási adatai jobban reprezentálják az aktuális kibocsátások átlagos éves szintjét, amennyiben a teljesítményingadozások és egyéb külső hatások következményei e hatéves időszakban jobban kiegyenlítődtek.

Zuteilungsrecht ab und normiert das Recht der Zuteilung für alle Anlagen neu. Die Mengen an zuteilbaren Emissionen sind zuvor dargestellt worden.

Von grossem Interesse sind die Zuteilungsregeln, die sich in den §§ 6-13: materielles Recht, und 14-16: formelles Recht, befinden. Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für bestehende und neue Anlagen ergeht für die Periode 2008 bis 2012 kostenfrei. Die Regeln der Zuteilung für die einzelnen Anlagen sind verbindlich. Die „grosse“ Neuerung gegenüber dem alten Recht besteht darin, dass *Energieanlagen* und *Bestandsanlagen des produzierenden Gewerbes* different behandelt werden.

In der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 erfolgte die Zuteilung für Bestandsanlagen auf der Grundlage historischer Emissionen – man spricht in diesem Zusammenhang von *Grandfathering*. Die Zuteilung für Neuanlagen nutzt als Basis festgelegte Emissionswerte pro Produkteinheit – man spricht in diesem Zusammenhang vom *Benchmark-System*. Diese Trennung findet sich auch im neuen Recht: Für *Energieanlagen* (Tätigkeit I bis V Anhang 1 TEHG) erfolgt die Zuteilung sowohl für Neu- wie auch für Bestandsanlagen auf der Basis eines Benchmark-Systems; darin liegt eine Änderung gegenüber dem alten Recht. Die Anwendung des Benchmark-Systems stellt effiziente Anlagen relativ besser als alte und ineffiziente; damit ist verbunden ein Anreiz, alte Anlagen zu erneuern. Der Einsatz eines Benchmark-Systems bietet sich für Energieanlagen deshalb an, weil Energieanlagen homogene Produkte erzeugen. Die Zuteilung für *Bestandsanlagen des produzierenden Gewerbes* (Tätigkeit VI bis XVIII Anhang 1 TEHG), die vor dem Jahr 2003 in Betrieb genommen wurden, erfolgt auch in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 nach dem *Grandfathering-System*. Jedoch wird die verlängerte und aktualisierte Basisperiode von 2000 bis 2005 herangezogen, weil die Daten dieses Zeitraums ein aktuelles durchschnittliches Emissionsniveau pro Jahr repräsentieren; denn Auslastungsschwankungen und Sondereinflüsse über den



Az energetikai létesítmények a termék egységnyi mennyiségére megállapított kibocsátás értéke és a bázisidőszak termékmennyiségének az éves átlaga alapján részesülnek kiosztásban. A múltbeli kibocsátási értékekhez képest kevesebb egységet kapnak. Amennyiben hiányoznak a termelésre vonatkozó reprezentatív adatok (a 2003 után üzembe helyezett, új létesítmények esetében), akkor az ún. standard üzemterhelési tényezőt veszik figyelembe. A termelő ipar működő létesítményei a bázisidőszak kibocsátási adatai alapján részesülnek kiosztásban, kibocsátási egységeik mennyiségét ugyanakkor egy ún. teljesítési tényezővel korrigálva csökkentik. A bázisidőszakra vonatkozó reprezentatív adatok hiányában (új létesítményeknél) a kiosztás ugyanazon szabályok szerint történik, mint az energetikai ágazatban ugyanez érvényes abban az esetben is, ha egy létesítmény kapacitásának a bővítésére kerül sor az érintett időszakban.

Amennyiben 2008-2012. között egy létesítmény újbóli üzembe helyezésére kerül sor, akkor annak üzemeltetője Benchmark-rendszerben, de az üzemterhelési tényezővel korrigálva részesül kiosztásban. A létesítmények bezárása esetén pedig főszabályként a kiosztási határozat visszavonására kerül sor.

Annak érdekében, hogy a kibocsátási egységek mennyiségét az egyes létesítményekre szabják, szükséges az energetikai létesítmények kiosztásának az arányos csökkentése illetve a termelő ipari létesítmények esetében az ún. teljesítési tényező alkalmazása. A szükségszerű csökkentés háttérben a második kereskedési időszakban kiosztható kibocsátási egységek mennyisége (453,1 m) és a kibocsátáskereskedelemben résztvevő, működő létesítményeknek a kiosztásra vonatkozó igényei közötti viszony áll. Az ipari tevékenységeket 0,9875-szörös teljesítési faktorral kedvezményezi a szabályozás. Az energetikai létesítményeknek kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét úgy számolják ki, hogy a teljes mennyiségből kivonják az ipari létesítmények és a kiserőművek kvótáit, a tartalékot, illetve a vis maior esetekben eszközölt pótlólagos kiosztás mennyiségét. A kiosztás arányos

sechsjährigen Bezugszeitraum werden ausgeglichen.

Bestehende *Energieanlagen* erhalten eine Zuteilung auf der Basis eines festgelegten Emissionswerts pro Produkteinheit und der durchschnittlichen Produktionsmenge pro Jahr in der Basisperiode. Es findet gegenüber den Werten der Vergangenheit eine Kürzung statt. Wenn hinreichend repräsentative Produktionsdaten fehlen (Neuanlagen ab 2003), findet ein Standardauslastungsfaktor Anwendung. *Bestandsanlagen des produzierenden Gewerbes* werden die Emissionsberechtigungen auf der Basis ihrer historischen Emissionen in der Basisperiode zugeteilt. Jedoch werden die historischen Emissionen um einen *Erfüllungsfaktor* reduziert. Wenn hinreichend repräsentative Emissionsdaten fehlen (Neuanlagen ab 2003), erfolgt die Zuteilung nach denselben Regeln wie für neuere Anlagen der Energiewirtschaft; das gleiche gilt auch für Kapazitätserweiterungen während dieses Zeitraums.

Werden in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 Anlagen neu in Betrieb genommen, erhalten sie eine Benchmark-Zuteilung nach einem Standardauslastungsfaktor. Im Falle der Stilllegung von Anlagen werden die Zuteilungsentscheidungen grundsätzlich widerrufen.

Die anteilige Kürzung für die Energieanlagen sowie der Erfüllungsfaktor für Anlagen des produzierenden Gewerbes sind nötig, um die Menge der Zertifikate für die einzelnen Anlagen dem Emissionsziel anzupassen. Grundlage der erforderlichen Minderung ist folgendes Verhältnis: die jährlich zuzuteilende Gesamtmenge in der zweiten Handelsperiode 2008 bis 2012 (453,1 Mio. t CO₂) auf der einen Seite und die Ansprüche auf Zuteilung der am Emissionshandel beteiligten Anlagen (also der des produzierenden Gewerbes und der Anlagen der Energiewirtschaft) auf der anderen Seite. Industrielle Tätigkeiten werden mit einem Erfüllungsfaktor von 0,9875 privilegiert. Das für die Energieanlagen zur Verfügung stehende Emissionsbudget wird berechnet durch Abzug der Zuteilungen für Industrieanlagen, der Zuteilungen an Kleinanlagen der Energiewirt-



csökkentése alól kivételt képeznek a 2008-2012. között üzembe helyezett új létesítmények. Ezek a kereskedési időszak megkezdésekor még nem ismertek. Kivételt képeznek továbbá azok a működő létesítmények, amelyek az első kereskedési időszakban megvalósított, korai kibocsátáscsökkentési intézkedéseket igazolnak, illetve amelyek a magas energiahatékonyságú új létesítményekkel azonos műszaki előírásokat követnek. Az ilyen előírások betartását az üzemeltetőknek bizonyítaniuk kell a kiosztási eljárás során.

Az energiaágazat nagyobb mértékű terhelését az Európai Unióon kívüli verseny csekélyebb volta igazolja. Egy további érv, hogy a kibocsátási egységek árát az energiapiacra át lehet hárítani a fogyasztókra az energiatermékek árán keresztül.

A 2002.12.31. előtt üzembe helyezett ipari létesítményeknek történő kiosztás szabályait a törvény 6. §-a rögzíti. Igen hosszú és rendkívül részletes előírásról van szó, amelyet a következőképpen foglalhatunk össze. A korábbi szabályozás elvei továbbra is érvényesülnek; a bázisidőszakot azonban aktualizálták illetve meghosszabbították; a számításokhoz rendszerint a már rendelkezésre álló adatokat veszik figyelembe, de van korrekciós lehetőség; létezik vis maior szabályozás is, valamint a korai teljesítések honorálása is megmaradt. A 2002.12.31. előtt üzembe helyezett energetikai létesítményeknek történő kiosztás szabályait a 7. §; a 2003-2007. között üzembe helyezettekét a 8. §; míg az új létesítményeknek történő kiosztást a 9. § szabályozza. A kibocsátási egységek sorsát a létesítmények leállítása esetében a 10. §. rendezi. Speciális szabályok vonatkoznak az ún. kohógázra (torokgázra) és a vis maior esetekre (11-12. §), végül a 13. § tartalmazza a kiosztási rendelet elfogadására vonatkozó felhatalmazó rendelkezést.

schaft, der Reserve sowie der zusätzlichen Zuteilung im Zusammenhang mit der erweiterten Härtefallregel von der Gesamtzuteilungsmenge. Ausgenommen von der anteiligen Kürzung sind Neuanlagen mit Inbetriebnahme in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012. Diese Anlagen sind vor Beginn der zweiten Handelsperiode unbekannt. Ferner werden Bestandsanlagen von der anteiligen Kürzung ausgenommen, sofern sie in der ersten Zuteilungsperiode frühzeitige Emissionsminderungsmaßnahmen nachgewiesen haben, sowie die Anlagen, die einen mit hocheffizienten Neuanlagen vergleichbaren technischen Standard einhalten. Die Einhaltung dieses Standards ist von den Anlagenbetreibern im Zuteilungsverfahren nachzuweisen.

Die zu erwartende höhere Belastung der Energieanlagen begründet sich aus dem geringeren Wettbewerb mit Konkurrenten ausserhalb der Europäischen Union. Ein weiterer Grund ist die auf den Energiemärkten bestehende Überwälzungsmöglichkeit der Zertifikatpreise in die Produktpreise.

Das Recht der Zuteilung für bestehende *Industrieanlagen* mit Inbetriebnahme bis zum 31.12.2002 findet sich in § 6. Diese Vorschrift ist sehr lang und extrem ausführlich. Sie lässt sich folgendermassen zusammenfassen: Der Grundsatz des alten Rechts wird fortgeführt; die Basisperiode wird verlängert und aktualisiert; zur Berechnung wird regelmässig auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen, es gibt aber Korrekturmöglichkeiten; es gibt eine Härtefallregelung; early-action-Anlagen bleiben privilegiert. – Das Recht der Zuteilung für bestehende *Anlagen der Energiewirtschaft* mit Inbetriebnahme bis zum 31.12.2002 findet sich in § 7, das Recht der Zuteilung für bestehende Anlagen mit Inbetriebnahme in den Jahren 2003 bis 2007 in § 8, das Recht der Zuteilung für Neuanlagen in § 9. Das Recht der Zertifikate bei Einstellung des Betriebs von Anlagen regelt § 10. Es findet sich eine Sonderregelung betreffend das so genannte Kuppelgas und eine Härtefallregelung in den §§ 11 und 12. § 13 erhält die Ermächtigungsgrundlage für die Zuteilungsverordnung.



3.3.2. Magyarország

a) Az első kereskedési időszak kiosztási szabályai

A magyar kiosztási szabályok szerint az Nkt-ban először is elosztják a kibocsátási egységeket az egyes ágazatok között. Az egyes ágazatok részesedését a működő létesítmények igényei és kibocsátásai adatai valamint egy makrogazdasági előrejelzés alapján állapítják meg (figyelemmel a várható jogszabályi és gazdasági változásokra). Az Nkt. működő létesítményként kezel minden olyan létesítményt, amely az Nkt-nak az Európai Bizottsághoz történő eljuttatása időpontjában jogerős kibocsátási engedéllyel rendelkezik. A működő létesítmények körén belül öt csoportot állítanak fel a tényleges üzembe helyezés időpontja alapján. Ennek nyomán referenciaidőszakokat állapítanak meg, amelyek kibocsátási adatait figyelembe veszik. A számítások alapját ezen korábbi vagy későbbi időszakok kibocsátási adatai képezik. Így, pl. az 1998 előtt üzembe helyezett létesítmények esetében az 1998-2003. közötti időszak évi átlagos kibocsátását veszik figyelembe. A 2004-ben üzembe helyezett létesítmények referenciaidőszaka 2005; ebben az esetben az üzemeltető által előírányzott termékmennyiséggel számolnak. Egyes létesítmények számára azonban speciális referenciaidőszakot illetve számítási módot határoztak meg (nyolc speciális eset létezik: az elektromos áramot termelő nagyerművek, amelyek számára a Magyar Energetikai Hivatal külön engedélye szükséges; a téglá- illetve mészgyártás létesítményei; a cukorgyártás; a kapcsolt energiatermelésű gázturbinák; a vas- és acélipar létesítményei; valamint a papír-, illetve az alumínium- és a timföldgyártás létesítményei). A korai teljesítések (*early action*) honorálására az Nkt. nem tartalmaz külön előírásokat.

Az új belépők (*Newcomer*) számára történő kiosztás céljából az Nkt. tartalékot képez, amelyből a magyarországon elérhető, legjobb környezeti teljesítményt eredményező technológia alapján

3.3.2. Ungarn

a) Die Zuteilungsregeln der ersten Handelsperiode

Im ungarischen NAP wird zunächst die Gesamtmenge an Emissionseinheiten auf die einzelnen Sektoren verteilt. Die Prozentanteile der Sektoren werden aufgrund der makrowirtschaftlichen Prognose (voraussichtliche Auswirkungen der legislativen und wirtschaftlichen Entwicklung) bzw. Emissionsangaben und Ansprüche der Bestandsbetriebe berechnet. Der NAP behandelt jede Anlage als bestehende Anlage, die bis zum Zeitpunkt der Übersendung des NAP an die Kommission über eine (rechtskräftige) Emissionsgenehmigung verfügt. Innerhalb dieser Anlagengruppe werden aufgrund des Zeitpunkts der tatsächlichen Inbetriebnahme fünf Untergruppe unterschieden. Aufgrund dessen werden die sogenannten Referenzzeiträume bestimmt, deren Emissionsangaben berücksichtigt werden. Als Basis der Berechnung gelten die Emissionsangaben dieser früheren oder späteren Perioden. So wurde z.B. im Falle der vor 1998 in Betrieb gegangenen Anlagen die durchschnittliche Emission im Zeitraum 1998-2003. berücksichtigt. Für die im Jahr 2004 in Betrieb gegangenen Anlagen war dieser Referenzzeitraum das Jahr 2005; in diesem Fall sollten die geplanten Produktionsmengen zugrunde gelegt werden. Für bestimmte Anlagen werden aber besondere Referenzperioden bzw. Berechnungsweisen vorgeschrieben (es gibt acht Sonderfällen: die stromproduzierenden Grosskraftwerke, die eine besondere Genehmigung der ungarischen Energiebehörde benötigen; Anlagen der Ziegelstein- und Kalkherstellung; Anlagen der Zuckerherstellung; Gasturbinen mit Kraft-Wärme-Kopplung; Anlagen der Eisen- und Stahlindustrie; Anlagen der Papierindustrie und Anlagen der Aluminium- und Tonerdeherstellung). Für die frühzeitigen Emissionsminderungen (*early action*) sieht der Allokationsplan keine Sonderregelung vor.

Für die Zuteilung an Neubetreiber (*Newcomer*) (aus der Reserve) sieht der NAP vor, sogenannte technologische Referenzwerte einzusetzen, die aufgrund der in Ungarn verfügbaren Technologie



határoznak meg ún. technológiai referenciaértékeket. Vis maior esetére pedig az Üht. – az Európai Bizottság engedélye mellett – külön kiosztást tesz lehetővé, amelynek azonban a tartalmi szempontjait nem határozták meg. Az ily módon kiosztható kibocsátási egységek az Nkt-ban rögzített teljes mennyiség felettiek.

A bemutatott szabályok összességében tizennyolc különböző számítási mód alkalmazását eredményezték. A Kormány abból indult ki, hogy az egyes létesítmények számára ingyenesen kiosztható kibocsátási egységek mennyisége fedezi (mind a pusztta égetésből, mind a technológiából származó) tényleges CO₂-kibocsátásokat.

b) A második időszak kiosztási szabályai

Az egyes létesítmények számára kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét az adott ágazat működő létesítményei között az ún. bázisadatok alapján határozták meg. (Bázisadat az adott létesítmény azon tulajdonsága, amely amely a kibocsátási egységek mennyiségét meghatározza.) A főszabály az, hogy az egyes létesítmények bázisadatai meg kell hogy feleljenek a 2005-ös év hitelesített kibocsátási adatainak. A Grandfathering alkalmazása ezen túlmenően azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezt a mennyiséget ténylegesen meg is kapják a kiosztás során az üzemeltetők, a kibocsátási egységek teljes mennyiségének a csökkenése miatt (amiből a kiosztás arányos csökkentése következik).

A főszabály meghatározott körülmények fennállása illetve bizonyos ágazatok esetében nem alkalmazandó, és bázisidőszakként 2006 vagy pedig korábbi (2000-2005. közé eső) periódust kell figyelembe venni. Így, pl. akkor, ha 2005-ben történt az üzembehelyezés (illetve 10%-ot meghaladó mértékű kapacitásbővítés); ha 2005-ben üzemzavar vagy a létesítmény leállása miatt 10%-ot elérő mértékben csökkent a kibocsátás; illetve ha a létesítmény valamely üzemegységét 2005.01.01. után törölték az engedélyből.

A nagy hőteljesítményű erőművek (vagyis az Energhivatal villamos energia termelési engedé-

der besten Umweltleistung bestimmt werden sollen. Für den Härtefall (vis major) ermöglicht das Üht. – mit der Genehmigung der Kommission – eine Sonderzuteilung, deren inhaltlichen Aspekte aber nicht festgelegt wurden. Die zuzuteilenden Berechtigungen sollen über die im NAP festgelegte Gesamtmenge an Emissionseinheiten hinaus verfügbar gemacht werden.

Diese Regeln führten zu insgesamt 18 verschiedenen Berechnungsweisen. Die Regierung ging davon aus, dass die Menge der einzelnen Anlagen kostenlos zuzuteilenden Emissionseinheiten die gesamte (sowohl aus reiner Verbrennung als auch der durch Technologie freigesetzte) tatsächliche Menge an CO₂ abdeckt.

b) Zuteilungsregeln für die zweite Periode

Die Mengen der einzelnen Branchen zuteilbaren Emissionseinheiten werden unter die bestehenden Anlagen der Branche aufgrund der sogenannten Basisangaben verteilt. (Als Basisangabe gilt der Parameter der Anlage, der den Anteil der Emissionseinheiten der gegebenen Anlage determiniert.) Hauptregel ist, dass die Basisangaben der einzelnen Anlagen den validierten Emissionen des Jahres 2005 entsprechen. Die weitere Anwendung des Grandfathering-Systems bedeutet aber nicht unbedingt, dass diese Menge tatsächlich zugeteilt wurde; denn die Zuteilung richtet sich nach der gekürzten Gesamtmenge (anteilige Kürzung).

Die Hauptregel findet aber unter bestimmten Umständen bzw. im Falle bestimmten Branchen keine Anwendung und gilt für 2006 oder für eine frühere Periode (meistens 2000-2005) als Basiszeitraum. So z.B., wenn die Inbetriebnahme (bzw. Kapazitätserweiterung von mehr als 10%) 2005 geschah; wenn 2005 sich die Emissionen durch eine Betriebsstörung oder Einstellung um 10% verminderten; wenn einige Teile der Anlage nach dem 1.1.2005 aus der Genehmigung gestrichen wurden.

Im Falle der Kraftwerke mit grösserer Wärmeleistung (also der Anlagen mit einer



lyével rendelkező, 50 MWe névleges bemenő hőteljesítményű létesítmények) esetében a bázisadatokat egy külön táblázat alapján állapítják meg (a 13/2008. kormányrendelet 3. sz. melléklete alapján). Ezen túlmenően a kapcsolt energiatermelést végző gázturbinákat egy 1,05-ös szorzó alkalmazásával kedvezményezik. További kivételt képeznek azok a létesítmények, amelyek 60%-nál nagyobb arányban használnak tüzelőanyagként biogázt, biomasszát vagy más megújuló energiaforrást, és végül speciális előírások alá esnek a cukor-, cement-, kerámia-, mész- és üveggyártás létesítményei.

Az új belépők tartalékából történő kiosztást újrászabályozták. Amennyiben a tartalék adott évre előírányzott mennyisége nem elegendő, hogy a bázisadatokat alapján kiszámolt kibocsátási egységmennyiséget maradéktalanul kiosszák az igénylők között, a miniszter arányosan csökkenti az egyes létesítményekre jutó kibocsátási egységek mennyiségét. A kibocsátási egységek mennyiségét az elérhető legjobb technikára vonatkozó referenciák (az ágazati BATref-ek) alapján állapítják meg. Amennyiben az adott ágazatban mind magyar, mind európai uniós BAT referencia rendelkezésre áll, akkor azt kell a számításhoz alapul venni, amelyiknek az alkalmazása kisebb kibocsátást teszi lehetővé. BAT referencia hiányában a referenciadokumentum tervezetét, vagy ha olyan sincs, akkor (a hatóság által meghatározott, másik) hasonló technológiát kell figyelembe venni. Amennyiben ilyen technológia meghatározása nem lehetséges, akkor lehet a tényleges tüzelőanyagfelhasználás sajátos adataiból kiindulni.

Egész részletesen állapították meg a létesítmények bezárása esetén alkalmazandó szabályokat. Mivel Magyarországon a kiosztásról nem születik hatósági határozat, azt nem is lehet visszavonni. Amennyiben a létesítmény bezárására kerül sor, akkor az üzemeltető számára nem írják jóvá (annak kibocsátási egység számláján) a második kereskedési időszakra a kiosztási listában meghatározott mennyiséget. A jóvá nem írt kibocsátási egységek az új belépők tartalékába kerülnek.

Teljesen új a JI-tartalék: az együttes végrehajtási

Wärmeleistung über 50 MWe, die über eine Stromerzeugungsgenehmigung von der Energiebehörde verfügen) werden die Basisangaben aufgrund einer speziellen Tabelle (s. Anhang 3 VO 13/2008) festgelegt. Darüber hinaus wird die Kraft-Wärme-Kopplung in Gasturbinen durch eine Multiplikation mit dem Faktor 1,05 privilegiert. Als weitere Ausnahmen werden die Anlagen betrachtet, die in einem Anteil von mindestens 60% Biogas, Biomasse oder anderen erneuerbaren Brennstoffen verbrennen. Besondere Vorschriften gelten ferner im Falle der Zucker, Zement, Keramik, Kalk, und Glas herstellenden Industrie.

Die Zuteilung aus der Reserve für Neubetreiber (= Newcomer) ist neu geregelt. Soweit die jährliche Menge der Reserve nicht genügt, damit die aufgrund der Basisangaben festgestellte Menge an Emissionseinheiten restlos zugeteilt werden kann, vermindert der Minister anteilig die für die einzelnen Anlagen festgelegte Menge an Einheiten. Die Menge an Emissionseinheiten wird aufgrund des BATref (BAT-Referenzdokument) bestimmt. Soweit sowohl ein europäisches als auch ein ungarisches BATref zur Verfügung steht, soll von demjenigen ausgegangen werden, das niedrigere Emissionswerte zur Folge hat. Mangels BATref soll der Wert des geplanten BATref oder der (durch die Behörde bestimmten) ähnlichen Technologie angewendet werden. Wenn die Letzgenannte nicht zu bestimmen ist, darf der tatsächliche spezifische Brennstoffverbrauch berücksichtigt werden.

Ganz ausführlich werden die Regeln über die Stilllegung bestimmt. Gibt es in Ungarn keine Zuteilungsentscheidung, ist eine solche auch nicht zurückzunehmen. Soweit eine Anlage stillgelegt wird, werden die für den weiteren Zeitraum der Periode bestimmten Emissionseinheiten dem Betreiber nicht gutgeschrieben. Die nicht gutgeschriebenen Einheiten gerieten in die Reserve für Neubetreiber (= Newcomer).

Völlig neu ist die Reserve für JI-Projekte: Für die



projektek számára (kettős elszámolású kibocsátási egységekkel) tartalékot különítettek el (a kormányrendelet 1. sz. melléklete szerint). Az érintett beruházásokat előzetesen be kell jelenteni; ezeket a 8. sz. konkrétan meg is nevezi. További együttes végrehajtási projektek nem engedélyezhetők.

3.3.3. Összehasonlítás

Németországban a kiosztásnak mind az anyagi, mind az eljárásjogi szabályait ugyanazon törvény (a ZuG) állapítja meg. Magyarországon az anyagi jogi előírásokat maga a nemzeti kiosztási terv rögzíti, míg az Üht. és a 213/2006. (X.27.) kormányrendelet csak az eljárást szabályozza.

Mindkét szabályozás különbséget tesz a működő és az új létesítmények között: utóbbiak csak a zerre elkülönített tartalékból kaphatnak kibocsátási egységeket. Ezen létesítmények esetében Benchmark-rendszer alkalmaznak, amely szerint a létesítményeknek az elérhető legjobb technikát kell alkalmazniuk. Németországban 2008-tól ez a szabályozás vonatkozik az energiaágazat működő létesítményeire is.

Mind Németországban, mind magyarországon a Grandfathering a főszabály: a kibocsátási egységek mennyiségét a történelmi bázisadatok alapján állapítják meg. Ez persze nem jelenti azt, hogy a német és a magyar vállalatok azonos feltételekkel részesülnek a kiosztásból: a bázisidőszakokat ugyanis eltérően állapították meg. Ezen túlmenően a mennyiségek kiszámolására különböző (technikai jellegük miatt e tanulmányban nem részletezett) képletek szerint kerül sor.

A német szabályozás összetettsége ötvennyolc lehetséges kombinációhoz vezet, ezek száma magyarországon jóval kevesebb (az eredetileg tizennyolc variáció száma 2008-ban még csökkent is). Egyértelmű bizonyosága ez a két ország közötti és már többször említett gazdasági különbségeknek.

A kapcsolt energiatermelést mindkét ország

gemeinsamen Durchführungsprojekte (mit doppelt zu verrechnender Emissionsreduktion) wird die im Anhang 1 bestimmte Reserve getrennt. Die betroffenen Projekte sollen vorherig angezeigt werden; sie sind im Anhang 8 aufgelistet. Weitere gemeinsame Durchführungsprojekte dürfen nicht genehmigt werden.

3.3.3. Vergleich

In Deutschland werden sowohl die materiellen als auch die formellen Regeln über die Zuteilung in demselben Gesetz (ZuG) bestimmt. In Ungarn befinden sich die materiellen Vorschriften im NAP selbst, und nur das Verfahrensrecht der Zuteilung wird im Üht. bzw. in der VO Nr. 213 normiert.

Beide Regelungen unterscheiden zwischen den bestehenden und den neuen Anlagen: die letzteren können Emissionszertifikate nur aus einer Reserve bekommen. Im Falle dieser Anlagen wird das sogenannte Benchmark-System eingesetzt, nach der die Anlagen die beste verfügbare Technik anzuwenden haben. Diese Zuteilungsregel erstreckt sich im Deutschland seit 2008 auch auf die Bestandsanlagen der Energieproduktion.

Als Hauptregel gilt aber sowohl in Deutschland als auch in Ungarn das Grandfathering: Die Menge an Zertifikaten wird aufgrund historischer Basiswerte festgelegt. Dieses bedeutet freilich nicht, dass die ungarischen und die deutschen Anlagen unter gleichen Bedingungen Zertifikate bekommen: Die Basiszeiträume werden nämlich unterschiedlich bestimmt. Darüber hinaus werden die Mengen aufgrund unterschiedlicher (wegen ihrer technischen Charakter hier nicht beschriebenen) Formeln berechnet.

Die Komplexität der deutschen Regelung führt zur 58 möglichen Kombinationen, die Anzahl derjenigen in Ungarn ist wesentlich niedriger (die ursprünglich 18 Kombinationen wurden seit 2008 weiter vermindert). Dies ist ein eindeutiger Beleg für die mehrmals erwähnten wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den beiden Länder.

Die Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung werden



privilegizálja. A korai teljesítéseket ugyanakkor eltérően kezelik: Németországban ezeket külön kiosztással ismerik el, míg Magyarországon nincs ilyen kivételezés.

Mindkét szabályozás tartalmaz előírásokat a kiosztás arányos csökkentésére. A csökkentés Németországban általánosan kötelező, míg Magyarországon a miniszter döntését igénylő intézkedés. Magyarországon – Németországgal szemben – nem alkalmaznak a számítások során teljesítési tényezőt.

Mindkét országban biztosított – noha eltérő módon – hogy bezárt létesítmények üzemeltetői ne jussanak kibocsátási egységekhez.

3.4. A kibocsátáskereskedelem nemzeti hatósága

3.4.1. Németország

a) A német kibocsátáskereskedelmi szerv feladatai

Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréről szóló szövetségi törvény tervezetéről szóló kormányhatározat néhány hetes felkészülési időt hagyva a Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökséget (UBA) nevezte meg a kibocsátáskereskedelem bevezetéséért felelős nemzeti hatóságként. Már a törvény hatályba lépése előtt (amihez szükség volt a Szövetségi Tanács jóváhagyására is) az UBA létrehozott egy külön ügyosztályt (az ún. E Ügyosztályt), amelynek a szövetségi szintre tartozó valamennyi, a kibocsátáskereskedelemmel kapcsolatos feladatot el kell látnia. A törvényhozásban (a Szövetségi Képviselőház és a Tanács között) zajló egyeztetés (2004.05.28.) eredményeképpen első sorban a kibocsátási egységeknek a résztvevő létesítmények számára történő kiosztása, az üzemeltetői jelentések vizsgálata és a szankcionálás tartozik ide. Miközben a kiosztás kereskedési időszakonként egyetlen alkalommal jelentkező feladat, addig a kibocsátási egységek kiadása (jóváírása) és mindenek előtt a kibocsátási jelentések vizsgálata az UBA számára minden évben újra felmerülő munkát jelent. Ide kapcsolódnak továbbá a kibocsátáskereskedelem-

in beiden Länder privilegiert. Die frühzeitigen Emissionsminderungen werden aber unterschiedlich behandelt: in Deutschland werden durch Sonderzuteilung anerkannt, als in Ungarn gibt es keine Privilegierung für sie.

Die beiden Regelungen beinhalten Vorschriften über die anteilige Kürzung. Die Kürzung ist in Deutschland verbindlich, in Ungarn stellt sie nur eine eventuelle Massnahme seitens des Ministeriums dar. In Ungarn gibt es – gegenüber Deutschland – keinen Erfüllungsfaktor.

In beiden Länder ist – auf unterschiedliche Weise – garantiert, dass stillgelegte Anlagen keine weiteren Emissionseinheiten bekommen.

3.4. Die Emissionshandelsstelle

3.4.1. Deutschland

a) Die Aufgaben der deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt)

Mit einem Vorlauf von wenigen Wochen und dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung zum Entwurf des Treibhaus-Emissionshandelsgesetzes (TEHG vom 17.12.2003) war das Umweltbundesamt als zuständige Stelle bei der Einführung des Emissionshandels in Deutschland benannt worden. Im Vorgriff auf ein Inkrafttreten des zustimmungspflichtigen TEHG richtete das Umweltbundesamt einen neuen Fachbereich E - Deutsche Emissionshandelsstelle - ein, der sämtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen sollte. Dazu gehören im Ergebnis des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens vom 28.5.2004 als Kernaufgaben die Zuteilung und Ausgabe der Emissionsberechtigungen an die beteiligten Anlagen sowie die Prüfung der Emissionsberichte, einschliesslich der Sanktionsverhängung. Während die Zuteilung jeweils eine Einzelaufgabe pro Handelsperiode darstellt, sind die Ausgabe der Emissionsberechtigungen und vor allem die Prüfung der Emissionsberichte eine jährlich wiederkehrende Leistung der DEHSt. Daran knüpfen sich vor allem die nationalen und internationalen Berichterstattungen zum Emissions-



mel kapcsolatos nemzeti és nemzetközi jelentéstételi kötelezettségek a Német Szövetségi Képviselőház, a Szövetségi Kormány, az Európai Bizottság vagy az ENSz Éghajlatváltozási Keretegyezményének a titkársága felé, de a nyilvántartás vezetése (a nemzeti üzemeltetői és kereskedői számlák menedzselése) is. A Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásával kapcsolatos, az Európai Bizottsággal és a Keretegyezmény titkárságával való nemzetközi együttműködés, valamint a jövőbeli nemzeti kiosztási tervek összeállításában és a projektalapú kiotói mechanizmusok (JI, CDM) integrálásában való közreműködés teszik teljessé az UBA feladatkörét. Mindebből adódóan az UBA kulcsszerepet tölt be abban, hogy a kibocsátáskereskedelmi rendszer működtetése szövetségi szinten egységesen történjen.

Az UBA az említett feladatok teljesítése körében szolgáltatóként igyekszik fellépni. Ez kifejezésre jut már a szervezeti felépítésben is, amely a TEHG hatálya alá tartozó ágazatokhoz igazodik. Az egyes részlegekben mind az energetikai, mind pedig az ipari létesítményekért felelős, az adott ágazattal kapcsolatos szakismeretekkel rendelkező mérnökök és technikusok dolgoznak. A jelentéstétellel, nyilvántartásvezetéssel és információtechnológiával kapcsolatos feladatokat az E2 részleg látja el, az ügyfélszolgálati és a jogi szakterülettel kapcsolatos feladatokat pedig az E1 részlegre telepítették. Kerekén 90 tisztviselő dolgozik az ügyosztályon, az egyes üzemeltetők sajátos érdekeit szem előtt tartva. A munkatársak nagyrészt a gazdasági szférából, érdekképviselőktől vagy más hasonló szervezetektől kerültek, s ennek megfelelően képviselik a szolgáltató közigazgatás eszméjét, ami jól szolgálja azt a célkitűzést, hogy a kibocsátáskereskedelem mind ökológiai, mind ökonomiai értelemben eredményes legyen. Ehhez már a törvényi szabályozás hatályba lépése előtt részletes információkat állítottak össze és fejlesztettek a kibocsátáskereskedelmi rendszerről. Ügyféltájékoztató készült a ZuG 2007 és a ZuV kiosztási szabályainak az értelmezéséhez, tájékoztatási rendszert hoztak létre az UBA honlapján a kérelmekkel és a kiosztási eljárással kapcsolatos GYIK-kel (a gyakran ismétlődő kérdésekkel, illetve az azokra adott válaszokkal), illetve az üzemeltetők és a szakértők számára rendszeresen küldött

handel an den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung, die Europäische Kommission oder das Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention, aber auch das Management aller nationalen Anlagen- und Handelskonten im Register an. Die internationale Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und dem UN-Klimasekretariat bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls sowie die Mitwirkung bei der Erstellung künftiger Nationaler Allokationspläne und bei der Integration der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen JI/CDM vervollständigen die Aufgaben der DEHSt. Daraus ergibt sich die Schlüsselstellung des Umweltbundesamtes für den bundeseinheitlichen Vollzug des Emissionshandels.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben hat sich das Umweltbundesamt eine dienstleistungsorientierte Ausrichtung zum Ziel gesetzt. Dies kommt durch die Orientierung der DEHSt-Organisation an die Branchen des TEHG zum Ausdruck, wie sie in beiden Abteilungen festgelegt ist. Ingenieure und Techniker mit speziellen Branchenkenntnissen sind in jeweils zwei Branchenfachgebiete pro Abteilung für die Anlagen der Energiewirtschaft oder die Anlagen der Industrie tätig. Die weiteren Aufgaben: Berichterstattung und zentrale Registerführung sowie eine Arbeitseinheit zur Informationstechnologie vervollständigen die Abteilung E 2. Die speziellen Aufgabenbereiche Kundenservice und Justitiariat sind in der Abteilung E 1 angesiedelt und werden durch die Arbeitseinheit zur Qualitätssicherung der Verfahrensabläufe, einschliesslich Controlling, sowie zum Kundenservice vervollständigt. Mit Ausrichtung auf die Interessenlage der betroffenen Anlagenbetreiber sind rund 90 Personen in der Deutschen Emissionshandelsstelle tätig. Sie sind mit einem hohen Anteil an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Wirtschaft, Verbänden und ähnlichen Organisationen auf eine hohe Serviceorientierung ausgerichtet mit dem Ziel, den Emissionshandel zum ökologischen und ökonomischen Erfolg zu führen. Deshalb wurden schon im Vorgriff auf das Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen ausführliche Informationen zum Emissionshandel zur Verfügung



elektronikus üzenetekkel. Mindemellett a szövetség és a tartományok közötti szoros együttműködés is hozzájárult a kibocsátáskereskedelmi rendszer zökkenőmentes bevezetéséhez. Az UBA közigazgatási aktusainak a nagyfokú átláthatóságát elsősorban a saját honlap szolgálja, amelyen a kibocsátáskereskedelmi rendszer fejleményeiről minden naprakész információhoz hozzájuthatnak az üzemeltetők, a szakértők, a tartományok és a széles nyilvánosság. Az internetről letölthető a keretszoftver és a különböző nyomtatványok, a kérelem benyújtása teljes egészében elektronikusan történik. E tekintetben tehát a kibocsátáskereskedelem korszerű környezetpolitikai eszközehez a legújabb információtechnológiai lehetőségeket kiaknázó hatósági ügymenet kapcsolódik. Ez plusz feladatok elé állította az üzemeltetőket, a szakértőket és az ügynökséget egyaránt, amit azonban megfelelő kommunikációs stratégiával kezeltek. A rendszer bevezetésére kitűzött ambíciózus határidőket a teljeskörű elektronikai támogatás nélkül nem lehetett volna tartani.

b) A kérelmek elbírálása és a kiosztás

Az elektronikus eljárás és ügyfélszolgálat teljesítőképességének első tesztje a kibocsátási egységek kiosztására irányuló kérelmek elbírálása volt, amely 2004.09.20-án zárult le. Ennek során alig 3 hét alatt mintegy 2.100 elektronikus kérelem és 4.000 további kérés illetve kérdés érkezett be. Az eljárás kezdete a ZuG 2007 hatályba lépéséhez igazodott, s azt az ügyosztály mind tartalmilag mind eljárásjogi szempontból megfelelően előkészítette és kommunikálta.

gestellt und kontinuierlich fortentwickelt. Dazu gehörten Hilfestellungen zu den Zuteilungsregeln des ZuG 2007, einschliesslich der ZuV 2007, sowie fortlaufende Hilfestellungen über die Internetseite der DEHSt, wie FAQs zum Antragsverfahren und zu den Zuteilungsregeln und regelmässige Aussendungen per E-mail an die Anlagenbetreiber und an Sachverständige. Ausserdem gehört eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu einer möglichst reibungslosen Einführung des Emissionshandels dazu. Das wichtigste Medium für einen hohen Anspruch an die Transparenz ihres Verwaltungshandelns ist die Internetseite, auf der tagesaktuell Anlagenbetreibern, Sachverständigen, Ländern und der breiten Öffentlichkeit alle Informationen zur fortschreitenden Einführung des Emissionshandels mitgeteilt werden konnten. Die elektronische Erfassungssoftware im Antragsverfahren nebst allen elektronischen Zugangsvoraussetzungen und die vollelektronische Antragsstellung selbst konnten über das Internet heruntergeladen werden. Insofern ist das moderne umweltpolitische Instrument Emissionshandel auch von einem völlig neuen Behördenansatz mit neuester Informationstechnologie geprägt. Dies stellte eine zusätzliche Herausforderung für Anlagenbetreiber, Sachverständige und das Umweltbundesamt dar, die mit zusätzlichem Kommunikationsaufwand gut gemeistert wurde und sich sehr bewährt hat. Der ambitionierte Zeitplan für die Einführung des Emissionshandels hätte ohne voll-elektronische Unterstützung nicht bewältigt werden können.

b) Das Antrags- und Zuteilungsverfahren

Das Antragsverfahren auf Zuteilung von Emissionshandelsberechtigungen war der erste grosse Test für die Leistungsfähigkeit der elektronischen Verfahren und Kundenausrichtung und endete am 20.9.2004, indem ab Beginn der Frist von 31.8.2004 ca. 2100 elektronische Anträge und 4000 Kundenservice-Anforderungen eingingen. Der Beginn des Antragsverfahrens war damit automatisch an das Inkrafttreten des ZuG 2007 gekoppelt sowie inhaltlich und formell von der DEHSt vorbereitet und kommuniziert worden.



Az elektronikus kérelmezési illetve kiosztási eljárásban három szereplő vesz részt: az üzemeltető, annak szakértője és az E Ügyosztály. Az eljárást az üzemeltető kezdeményezi egy elektronikus kérelem kitöltésével, amit kódolva megküld a szakértőnek. A szakértő mint hitelesítő fontos szerepet tölt be az eljárásban: a kérelmet megvizsgálja, elektronikus aláírásával látja el és visszaküldi az üzemeltetőnek. A kérelmet azután az üzemeltető is aláírja és benyújtja a hatósághoz. A kérelmek benyújtásához az üzemeltetők 162 szakértőt illetve szakértői szervezetet vehettek igénybe hitelesítőként, akiknek a nevét a hatóság már 2004 májusában nyilvánosságra hozta. Az elektronikus kérelmeket az ügyosztály virtuális postájából kivéve megnyitják, megvizsgálják és az egyéni kiosztási mennyiséget kiszámolják. Az ügyosztály a kiosztási határozatokat ugyancsak elektronikusan küldi meg az üzemeltetők virtuális postafiókjára.

c) A regiszter vezetése

Az ügyosztály további feladata a regiszternek a vezetése, amely egyszerre tölti be a kibocsátás-kereskedelmi nyilvántartás és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti nemzeti kibocsátási kataszter szerepét. Ez az EU tagállamok közötti, az uniós nyilvántartási rendelet szerinti megegyezésre vezethető vissza. A regiszterrel a tagállamok egy-egy digitális nyilvántartást illetve az azonos szempontok alapján kialakított nyilvántartások hálózatát hozták létre, amely az Európai Bizottság központi, Brüsszelben vezetett nyilvántartásához kapcsolódik. A nemzeti regiszter a kibocsátási egységek birtoklását lényegében ugyanúgy rögzíti, mint egy digitális nyilvántartás. A számlabirtokosok szempontjából a tranzakciók alig különböznek az online bankolástól. Ki kell még emelni az uniós regiszterrel való szoros kapcsolatot: a nemzetközi ügyleteket, de a nemzeti kereskedelmi és nyilvántartási ügyleteket is jóvá kell hagynia a központi regiszternek, mielőtt nemzeti szintű végrehajtásukra sor kerülne. Ez biztosítja, hogy jogosulatlan tranzakciók ne valósuljanak meg, a kibocsátási egységek visszakereshetőek legyenek, s a

An dem elektronischen Antrags- und Zuteilungsverfahren sind drei Akteure beteiligt: der Anlagenbetreiber, sein Sachverständiger, die DEHSt. Die Initiative auf Zuteilung ergreift der Anlagenbetreiber mit der Vervollständigung eines elektronischen Antrags, den er an seinen Sachverständigen verschlüsselt übermittelt. Der Sachverständige nimmt als Verifizierer eine wichtige Rolle im Antragsverfahren ein, weil er den Antrag prüft und wiederum elektronisch signiert an den Anlagenbetreiber übermittelt. Dieser schliesst die Antragstellung mit seiner elektronischen Signierung des Antrags und Übermittlung an die DEHSt ab. Für das Antragsverfahren waren 162 Sachverständige einschliesslich Gutachterorganisationen wie der TÜV beteiligt, die bereits im Mai 2004 von der DEHSt als Verifizierer bekannt gemacht worden waren. Bei der DEHSt wird der elektronische Antrag aus der so genannten Virtuellen Poststelle entnommen, geöffnet, geprüft und die individuelle Zuteilungsmenge berechnet. Die DEHSt versendet den Zuteilungsbescheid ebenfalls wieder voll elektronisch über die Virtuelle Poststelle an den Anlagenbetreiber.

c) Die Führung des Registers

Eine weitere entscheidende Aufgabe der DEHSt ist das nationale Register, das sowohl als Emissionshandelsregister für die teilnehmenden Unternehmen als auch als nationales Emissionsregister der Bundesrepublik Deutschland nach dem Kyoto-Protokoll genutzt wird. Dies geht auf die gemeinsame Vereinbarung der EU-Mitgliedstaaten nach der EU-Registerverordnung zurück. Mit dem Register schafften sich die EU-Mitgliedstaaten jeweils ein digitales Grundbuch und ein digitales Netz von gleichförmigen Buchungsstellen, die an das zentrale Register der Kommission in Brüssel angeknüpft sind. Im Ergebnis verbucht das nationale Register den Besitz von Emissionsberechtigungen wie es mit einem digitalen Grundbuch geschieht. Für den jeweiligen Kontonutzer unterscheiden sich die Transaktion im Register nur wenig von denen beim Onlinebanking. Hervorzuheben ist ferner die enge Verknüpfung mit dem EU-Register; nach ihm müssen grenzüberschreitende Handelstransfers, aber auch jeder nationale Handels- und



nemzeti számlákat ne lehessen túlterhelni.

3.4.2. Magyarország

a) A magyar kibocsátáskereskedelmi hatóság feladatai

A magyar jog a kibocsátáskereskedelmi rendszerrel kapcsolatos közigazgatási feladatokat megosztja az energiapolitikáért (2010-ig a környezetvédelemért) felelős minisztérium (jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium) és az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) között. A minisztérium felel a nemzetközi jelentéstételi kötelezettségek teljesítéséért valamint a nemzeti kiosztási terv és lista összeállításáért.³⁴ Hivatalos lapjában és honlapján számos útmutatót és formanyomtatványt kell elérhetővé tennie annak érdekében, hogy megkönnyítse a kérelmek, jelentések és bejelentések elektronikus előkészítését illetve feldolgozását.³⁵

A miniszter, figyelemmel a nemzetgazdasági miniszter és adott esetben a Magyar EnergiaHivatal véleményére, meghatározza az új létesítmények számára kiosztandó egységek mennyiségét. Ezen túlmenően ő az állami tulajdonban lévő kibocsátási egységek vagyongazdálkodója. Ezt az utóbb említett feladatot persze a gyakorlatban az OKTVF látja el az ingyenesen kiosztandó egységek, illetve a pénzügyminiszter az árverésen vagy tőzsdén értékesítendő kibocsátási egységek esetében.³⁶

A kibocsátáskereskedelem valódi nemzeti hatóságának mégis az OKTVF tekintendő.³⁷ Az OKTVF hatáskörébe tartozik ugyanis a forgalmi jegyzék (regiszter) vezetése, illetve a kibocsátási engedélyek kiadása.³⁸ Feladatkörébe tartozik

Registervorgang von dem zentralen Register genehmigt werden, bevor er national vollzogen werden darf. Damit ist sichergestellt, dass unberechtigte Transaktionen unterbleiben und der Verbleib von Emissionsberechtigungen zurückverfolgt werden kann, ferner, dass das nationale Konto nicht 'überzogen' werden kann.

3.4.2. Ungarn

a) Die Aufgaben der ungarischen Emissionshandelsstelle (OKTVF)

Das ungarische Recht verteilt die staatlichen Aufgaben des Handelssystems auf das für die Energiepolitik (bzw. bis zum Jahre 2010 für den Umweltschutz) zuständige Ministerium (zur Zeit: Ministerium für Nationale Entwicklung) und die Landesweite Oberaufsichtsstelle für Umweltschutz, Naturschutz und Wasserwesen (Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, OKTVF). Das Ministerium ist verantwortlich für die internationale Berichterstattung und die Vorbereitung des Nationalen Allokationsplans (NAP) bzw. der Allokationsliste.³⁴ Es soll die verschiedenen Formulare und Wegweiser im Amtsblatt und im Internet veröffentlichen, damit die elektronische Vorbereitung und Verarbeitung der Anträge, Berichte und der Änderungsanzeigen erleichtert wird.³⁵

Der Minister, der die Meinung des Wirtschaftsministers und gegebenenfalls die der Ungarischen Energiebehörde berücksichtigt, bestimmt die Menge der Emissionseinheiten für die neuen Anlagen. Darüber hinaus wird das Ministerium als Vermögensverwalter der Emissionseinheiten betrachtet, die im staatlichen Eigentum stehen. Praktisch wird die letztgenannte Aufgabe im Falle der kostenlos zuzuteilenden Einheiten aber von der OKTVF oder im Falle der per online-Auktion oder an der Börse zu verkaufenden Einheiten vom Finanzminister erfüllt.³⁶

Die OKTVF ist als die tatsächliche Emissionshandelsstelle anzusehen.³⁷ Sie ist sowohl für die Führung des Registers als auch für die Erteilung der Emissionsgenehmigung³⁸ zuständig. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören auch die Ausgabe



továbbá a kibocsátási egységek kiadása (jóváírása az üzemeltetői számlákon), a kibocsátási jelentések ellenőrzése, az engedélyek rendszeres felülvizsgálata, a szankciók alkalmazása és a közérdekű információk közzététele. Az OKTVF-en belül egy külön részleget – a már említett Emissziókereskedelmi (Ügy-) Osztályt – állítottak fel, ahol 5-6 tisztviselő áll alkalmazásban. Az ügyosztály működését az üzemeltetők által fizetendő felügyeleti és számlavezetési díjakból finanszírozzák. Az ügyosztály egyes, a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásával összefüggő feladatokat is ellát (mint pl. a JI-szakértők nyilvántartásba vétele vagy a nemzetközi regiszterrel kapcsolatos feladatok).

b) A kérelmek elbírálása és a kiosztás

Az Üht. 4. §-a alapján az 1. sz. mellékletben felsorolt létesítmények csak egy ún. kibocsátási engedély birtokában üzemeltethetők. Az engedély iránti kérelem és a kibocsátási engedély kötelező tartalmi elemeit a 213/2006. (X.27.) kormányrendelet 2. sz. melléklete rögzíti. Az üzemeltető számára a kibocsátási engedély alapozza meg a kibocsátási egységek kiosztására való jogosultságot (Üht. 9. §. 1. bek.). Az adott létesítményre jutó kibocsátási egységek mennyiségét azonban az engedély nem határozza meg, erre a nemzeti kiosztási lista szolgál. Az egyes üzemeltetők tehát az adott évben számukra ingyenesen kiadható kiosztási egységmennyiségről a nemzeti kiosztási tervet illetve listát kihirdető rendelet segítségével tájékozódhatnak. A kibocsátási egységeket a külön kiosztás kivételével (mint amilyen a vis maior kiosztás vagy az új belépők tartalékából történő kiosztás) hivatalból írják jóvá az üzemeltetőknek. Alapesetben tehát Magyarországon nincs kiosztási eljárás, mivel a mennyiség meghatározása rendeleti úton (az Nkt. illetve a nemzeti kiosztási lista formájában, két lépésben) történik, s a kibocsátási egységeket az OKTVF azt követően csupán jóváírja (kiadja).

Az előzetesen összeállított kiosztási lista alapján persze az új belépők és a vis maior miatt nehéz helyzetbe kerülő létesítmények üzemeltetői nem részesülhetnek kibocsátási egységekben, ehhez külön miniszteri döntésre van szükség. Csak

(`Gutschreibung') der Emissionseinheiten, die Prüfung der Emissionsberichte, die periodische Überprüfung der Genehmigungen, die Sanktionsverhängung oder die Kundgabe von Angaben im Gemeininteresse. Innerhalb des OKTVF wurde eine besondere Abteilung (Emissziókereskedelmi Osztály mit insgesamt sechs Beamten/Beamtinnen) für den Emissionshandel eingerichtet. Die Tätigkeit der OKTVF wird durch die von den Anlagenbetreibern zu entrichtenden Aufsichts- bzw. Kontoführungsgebühren finanziert. Diese Stelle erfüllt auch einige behördlichen Aufgaben bezüglich des Kyoto-Protokolls (so z.B. die Zulassung von JI-Sachverständigen, die Registerführung).

b) Das Antrags- und Zuteilungsverfahren

Nach Art. 4 des Gesetzes über den Handel mit Emissionseinheiten dürfen die im Anhang 1 festgelegten Anlagen mit CO₂-Emissionen nur mit einer besonderen CO₂- Emissionsgenehmigung betrieben werden. Die Regeln über den notwendigen Inhalt der Genehmigungsanträge und Emissionsgenehmigungen sind im Anhang 2 VO Nr. 213/2006 enthalten. Die Emissionsgenehmigung begründet für den Betreiber einen Anspruch auf die Zuteilung von Emissionseinheiten (Art. 9 Abs. 1 Üht.). Die Menge der Einheiten wird aber nicht in der Genehmigung, sondern durch die Zuteilungsliste bestimmt. Jeder einzelne Betreiber kann die Menge der ihm jährlich kostenlos zuzuteilenden Einheiten anhand der Verordnung über den NAP bzw. Zuteilungsliste ermitteln. Die Emissionseinheiten werden mit der Ausnahmen der Sonderzuteilungen (Härtefallzuteilung, Zuteilung für Neubetreiber (= Newcomer) von Amts wegen gutgeschrieben. Im Normalfall gibt es also in Ungarn keine eigentliche Zuteilung; die Mengen an Einheiten werden in zwei Schritten (NAP und Zuteilungsliste) auf Verordnungsebene bestimmt und dann durch die OKTVF einfach gutgeschrieben.

Anhand der vorherig zusammengestellten Zuteilungsliste können aber die Neubetreiber (= Newcomer) oder die in Schwierigkeiten geratenen Anlagen (aufgrund der vis maior-Regeln) Emissionseinheiten nicht bekommen, deshalb



ezekben az esetekben szükséges kiosztás iránti kérelmet benyújtani, s ekkor a miniszteri döntés nyomán kerül sor a kibocsátási egységeknek az OKTVF általi kiadására.

A magyar jogszabályok nem biztosítanak jogorvoslatot a kiosztással szemben. Csak a nemzeti kiosztási terv előkészítése során rendelkeznek az érintett vállalatok azzal a lehetőséggel, hogy a pusztá számítási hibák korrigálását kérjék. Az ilyen kifogásokat a 213/2006-os kormányrendelet 8. §-ának (2) bekezdése szerint a környezetvédelemért felelős miniszterhez kell benyújtani, aki azokat a terv véglegesítése során figyelembe veszi.

A mai napig mintegy 240 kibocsátási engedélyt adtak ki, amelyek listája az interneten is elérhető. A létesítmények első sorban az energiatermelés, a saját célú hőtermelés és a kerámiaipar ágazataihoz tartoznak.

Az engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok a magyar környezetvédelmi igazgatás gyengeségeit mutatják. Eredetileg ugyanis előírták, hogy 2005.01.01-jétől egyetlen létesítmény sem üzemeltethető engedély hiányában. A valóságban azonban számos létesítmény működött tovább kibocsátási engedély nélkül (ezért a 213/2006. kormányrendelet a hatályba lépésétől számított 45 napos határidőt adott az üzemeltetőknek az engedély iránti kérelem benyújtására, illetve a főfelügyelőség felhívást tett közzé az interneten, amelyben figyelmeztette az érintett üzemeltetőket a határidő elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra).³⁹

Az informatikai háttérrel illető jelentős fejlesztések ellenére az OKTVF tevékenységére számos hiányosság volt jellemző. Így, pl. a különböző eljárásokat duplán (elektronikus és hagyományos formában egyaránt) lefolytatták, az interneten elavult információk (hatálytalan jogszabályszövegek, elavult nyomtatványok és útmutatók) jelentek meg. E deficitek háttérében többek között az áll, hogy a 272/2004-es kormányrendelet

benötigen diese eine ministerielle Zuteilungsentscheidung. Nur in diesen Fällen sollen gesonderte Anträge auf Zuteilung vorgelegt werden, und aufgrund der ministeriellen Zuteilungsentscheidungen bekommen die Betreiber die Emissionseinheiten von der OKTVF.

Die ungarischen Vorschriften sehen kein Rechtsmittel gegen die Zuteilung vor. Nur im Laufe der Vorbereitung des Zuteilungsplans verfügen die Betroffenen über die Möglichkeit, reine Rechenfehler geltend zu machen. Diesbezügliche Beanstandungen sollen gemäss Art. 8 Abs. 2 Regierungsverordnung 213/2006 dem Umweltminister eingereicht werden, der jene bei der endgültigen Planung berücksichtigen soll.

Bis heute wurden etwa 240 Emissionsgenehmigungen erteilt; sie können im Internet eingesehen werden. Die Anlagen gehören in erster Linie zu den Sektoren der Energieproduktion, Wärmeerzeugung für eigene Zwecke und Brennen keramischer Erzeugnisse.

Die Erfahrungen mit dem Genehmigungsverfahren zeigen die Schwäche der ungarischen Umweltverwaltung. Ursprünglich war nämlich vorgeschrieben, dass seit dem 1.1.2005 keine Anlage ohne Genehmigung betrieben werden darf. In der Tat sind aber mehrere Anlagen ohne Genehmigung in Betrieb (deshalb sieht die Verordnung Nr. 213/2006. eine neue Frist von 45 Tagen nach ihrem Inkrafttreten für die Betreiber vor, Genehmigungsanträge einzureichen, bzw. es erliess die Umwelteroberaufsichtsbehörde einen Aufruf über das Internet, um die Betroffenen auf die Sanktionen aufmerksam zu machen).³⁹

Trotz wesentlicher Investitionen in die elektronische Infrastruktur charakterisieren die Arbeit der OKTVF vielfältige Defizite. So laufen z.B. die verschiedenen Verfahren vor ihr doppelt (sowohl schriftlich als auch elektronisch), und viele veralteten Informationen (veraltete Wegweiser und Formulare, ausser Kraft gesetzte Rechtsvorschriften) sind auf ihrer Internetseite zu finden. Zum Hintergrund dieser Defizite gehört, dass



eredetileg előírta a kettős (írott és elektronikus) kérelembenyújtási kötelezettséget, és csak a 213/2006-os kormányrendelet tette lehetővé az eljárásoknak az e-ügyintézés révén történő egyszerűsítését. A rendelkezésre álló informatikai infrastruktúra azonban ezt még évekig nem szolgálta megfelelően.

Az első kibocsátási jelentések alapján megállapítható, hogy az üzemeltetők gyakran elmulasztották az előírt nyomtatványok alkalmazását, illetve gyakorta elmaradt az előírt szakértői hitelesítés is. Utóbbi mulasztás arra vezethető vissza, hogy a szakértők listáját a főfelügyelőség későn hirdette ki. További problémák forrása az a körülmény, hogy bejegyzett szakértők száma túl kevés.⁴⁰

c) A forgalmi jegyzék (regiszter) vezetése

Tekintve, hogy a forgalmi jegyzék vezetése körében a magyar gyakorlat teljes egészében megfelel a németnek, itt eltekintünk az ismertetéstől.

3.4.3. Összehasonlítás

A kibocsátáskereskedelem hatóságaként (*Competent Authority*) mind Németországban, mind Magyarországon egy központi állami környezet-védelmi szervet (UBA, OKTVF) jelöltek ki. Ezek a régóta működő szervek az új eladatok hatékony ellátására külön szervezeti egységeket hoztak létre. A magyar Emisszió-kereskedelmi Osztály egészen kicsi, míg a német E Ügyosztály viszonylag nagy és szervezeteileg tovább tagolódik. Németországban az UBA valamennyi (a szövetségi szintre tartozó) feladatot ellátja, míg Magyarországon a miniszter is gyakorol bizonyos hatásköröket a kibocsátáskereskedelem területén.

Úgy tűnik, hogy mind az UBA, mind az OKTVF képes (lealábbis egy minimális szinten) ellátni a feladatait. Az UBA működésének azonban mind a személyi, mind pedig az információtechnológiai háttere erősebb a magyarénál. A magyar problémák hátterében valószínűleg a közigazgatási kultúra hiányosságaiban rejlenek, amennyiben az elektronikus közigazgatásnak illetve a szolgáltatásközpontú

nach der VO Nr. 272/2004 ursprünglich eine doppelte Antragstellung vorgesehen war. Erst ab 2006 ermöglicht die Verordnung 213/2006. eine Vereinfachung des Verfahrens durch die 'e-Verwaltung'. Die Entwicklung der dazu nötigen Infrastruktur war aber bis zur letzten Zeiten noch unvollendet.

Anhand der ersten Emissionsberichte ist festzustellen, dass die Anlagenbetreiber oft die vorgeschriebenen Formulare nicht verwandten, oft auch die vorgeschriebene Überprüfung fehlte. Das letzterwähnte Versäumnis ist darauf zurückzuführen, dass die Liste der Gutachter ebenfalls mit Verspätung veröffentlicht worden ist. Weitere Probleme verursacht nach wie vor der Umstand, dass es zu wenig eingetragene Gutachter gibt.⁴⁰

c) Die Führung des Registers

Hier wird auf eine ausführliche Beschreibung verzichtet, denn die Führung des ungarischen Registers entspricht völlig deutschem Recht.

3.4.3. Vergleich

Als Emissionshandelsstelle sind sowohl in Deutschland als auch in Ungarn je eine zentrale staatliche Umwelteinrichtungen (das UBA bzw. die OKTVF) benannt. Diese seit langem bestehenden Stellen wurden im Interesse der wirksamen Aufgabenerfüllung um besondere Abteilungen erweitert. Die ungarische Emissionshandelsabteilung ist klein, der deutsche Fachbereich E des UBA ist verhältnismässig gross und ihre Organisation weiter gliedert. In Deutschland soll das UBA sämtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen, in Ungarn besitzt auch der Energieminister einige Zuständigkeiten im Bereich des Emissionshandels.

Es scheint so, dass sowohl die DEHSt als auch die OKTVF – mindestens auf einem minimalen Niveau – fähig sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das Funktionieren der DEHSt ist aber sowohl mit Personal als auch mit Informationstechnologie besser ausgestattet als die ungarische Einrichtung. Als Hintergrund der ungarischen Probleme soll die nur gering entwickelte Verwaltungskultur



(ügyfélbarát) közigazgatásnak még nincsenek nagy hagyományai. A közigazgatási (végrehajtási) deficit is szerepet játszik, a környezetvédelmi igazgatáson belül és azon kívül is.

A két kibocsátáskereskedelmi hatóságnak a kiosztással kapcsolatos feladatai jelentős mértékben különböznek egymástól: Németországban a kibocsátási egységeket az UBA osztja ki és írja is jóvá (adja ki), míg a magyar OKTVF ezek közül csak az utóbbi feladatot látja el. Magyarországon ugyanis a kiosztásról szóló hatósági határozat helyett (kormányrendeleti formában) kiosztási listát bocsátanak ki. A speciális kiosztásokról pedig nem az OKTVF, hanem a miniszter dönt.

További különbség mutatkozik a létesítmények felügyelete körében is: Magyarországon ugyanis – a német szabályozással ellentétben – a kibocsátáskereskedelmi szerv adja ki az ún. kibocsátási engedélyeket is. Azon üzemeltetők száma azonban, akikkel a hatóságnak együtt kell működnie, összehasonlíthatatlanul alacsonyabb a németországi üzemeltetők számánál.

Mindkét kibocsátáskereskedelmi szerv betölt továbbá egyes – az európai uniós kibocsátáskereskedelmi irányelvből eredőeken túlmutató – nemzeti hatósági feladatokat a nemzetközi klímavédelmi szabályozás végrehajtásában is.

3.5. Problémák és jogviták

3.5.1. Németország

A fent bemutatott előírásokkal, valamint a projektmechanizmusokról szóló törvény⁴¹ elfogadásával összefüggő módosításuk révén Németország megteremtette a kibocsátási egységekkel való kereskedés megfelelő jogi kereteit. Ennek következtében 2004 végére sor kerülhetett a kiosztásra is.

Ezzel összefüggésben közjogi jellegű kérdések egész sora⁴² merült fel, amelyek a német alkotmányjogot és környezetjogot egyaránt érintik. Felmerült továbbá a kiosztási határozatokkal szembeni

beleuchtet werden: Die elektronische Verwaltung oder die Service-Orientierung der Behörden haben kaum Tradition. Das Vollzugsdefizit ist – nicht nur innerhalb der Umweltverwaltung – nach wie vor vorhanden.

Die Aufgaben der beiden Emissionshandelsstellen weichen bezüglich der Zuteilung wesentlich ab: In Deutschland werden die Zertifikate durch die DEHSt zugeteilt und ausgegeben, die ungarische OKTVF erfüllt von diesen beiden Aufgaben nur die zweite Aufgabe; denn in Ungarn wird statt einer behördlichen Zuteilungsentscheidung eine sogenannte Zuteilungsliste (in einer Regierungsverordnung) erlassen. Die Entscheidungen über die Sonderzuteilungen trifft ferner nicht die OKTVF, sondern der Minister.

Ein weiterer Unterschied zeigt sich im Bereich der Anlagenübersicht: In Ungarn soll die EHSt – im Gegensatz zur deutschen Rechtslage – auch die sogenannte Emissionsgenehmigung erteilen. Die Zahl der Betreiber, mit denen sie zusammenwirken soll, ist aber unvergleichbar niedriger als diejenige in Deutschland.

Beide Emissionshandelsstellen erfüllen – über die aus der europäischen Emissionshandelsrichtlinie stammenden Aufgaben hinaus – auch einige Aufgaben der nationalen Behörden auf internationaler Ebene.

3.5. Probleme und Gerichtsentscheidungen

3.5.1. Deutschland

Mit den oben genannten Normen sowie ihrer Änderung im Rahmen des Erlasses des Projekt-Mechanismen-Gesetzes⁴¹ schafft die Bundesrepublik alle erforderlichen Rechtsnormen für den Handel mit Emissionsberechtigungen. In der Folge gelingt es bis zum Jahresende 2004, die Zuteilungen vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang stellt sich eine Reihe öffentlich-rechtlicher Rechtsfragen,⁴² die das deutsche Verfassungsrecht und auch das deutsche Umweltrecht betreffen. Ferner ergibt sich das



jogorvoslat problematikája. A viták keresztüztébe került a kibocsátáskereskedelmi rendszer és az engedélyezési rendszer, valamint a kibocsátáskereskedelem és az ökoadóik egymáshoz való viszonya. Ugyancsak részletes elemzés tárgyává vált a kibocsátáskereskedelmi rendszer, a megújuló energiák támogatásáról szóló törvény és a kapcsolt energiatermelésről szóló törvény kapcsolata.

Terjedelmi okokból ezen problémák részleteire nem térünk ki. Minden esetre, amennyiben egy adott probléma jogvita tárgyává is vált, ki kell emelni, hogy minden egyes eljárás a felperes javára dőlt el. Végül a Szövetségi Alkotmánybíróság utasított el három alkotmányjogi panaszt, amelyeket a német kibocsátáskereskedelmi rendszert megalapozó normákkal szemben nyújtottak be.⁴³ Megállapítható tehát, hogy a kibocsátási egységek kereskedelméről szóló, 2004-ben kialakított szabályozás alkotmányos, a szabályozás végrehajtása pedig törvényes.

A vállalatok a kibocsátási egységekhez ingyenesen jutnak a kiosztás során. Vitát váltott ki az a kérdés, hogy vajon jogszerű-e a kibocsátási egységeknek az ellenérték fejében történő elidegenítése az állam részéről, pl. árverés útján.⁴⁴ Az egyik felfogás szerint a német pénzügyi alkotmány rendelkezései alapján tilos a kibocsátási egységeket beárzni, míg egy másik szerint – legalábbis amennyiben az EU kibocsátáskereskedelmi irányelve megengedi az ellenérték fejében történő kiosztást – a kibocsátási egységekért cserébe követelhető ellenérték. Olyan vélemény is ismert, amelyik szerint akár a teljes kibocsátási egység mennyiség értékesíthető ellenérték fejében. Olyan álláspont viszont nem ismeretes, amely szerint az összes kibocsátási egységet ellenérték fejében kellene kiosztani. Ez a vita pusztán elméleti, mennyiben nem vált bírósági eljárás tárgyává.

Egy magánjogi természetű kérdés is felmerült azzal kapcsolatban, hogy a vállalatok beépíthetik-e az elektromos energia árába az általuk megvásárolni kívánt kibocsátási egységek piaci árát (ami kezdetben legalábbis az energiaárak jelentős emelkedéséhez vezethet), annak ellenére, hogy a kiosztás során ingyenesen jutottak kibocsátási

Problem des Rechtsschutzes gegen Zuteilungsentscheidungen. Schliesslich ist Gegenstand der Diskussion die Relationen Emissionsrechtehandel und Anlagengenehmigungsrecht sowie Emissionsrechtehandel und Ökosteuer. Letztlich wird die Beziehung Emissionsrechtehandel, Erneuerbare-Energien-Gesetz sowie Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz analysiert.

Aus Raumgründen können wir auf all diese Problemfelder hier nicht eingehen. Soweit Probleme Gegenstand eines Rechtsstreits geworden sind, ist hervorzuheben: Alle Verfahren enden zulasten der Kläger. Zuletzt weist das Bundesverfassungsgericht drei Verfassungsbeschwerden gegen die das deutsche Emissionsrechtehandelssystem konstituierenden Normen zurück.⁴³ Es lässt sich also festhalten: Das im Jahre 2004 erlassene Recht des Handels mit Emissionszertifikaten ist verfassungsgemäss. Die Praxis zur Umsetzung dieses Rechts ist rechtmässig.

Die Unternehmen erhalten die Zertifikate kostenlos. Um die Frage, ob es rechtlich zulässig ist, die Zertifikate entgeltlich zu veräussern, eventuell im Wege der Versteigerung, ist eine Diskussion entbrannt.⁴⁴ Nach einer Auffassung verbietet es das deutsche Finanzverfassungsrecht, die Berechtigungen mit einem Preis zu versehen. Nach anderer Auffassung darf jedenfalls insoweit ein Preis verlangt werden, als die EU-Emissionshandelsrichtlinie die entgeltliche Veräusserung gestattet. Nach einer weiteren Auffassung können alle Berechtigungen entgeltlich veräussert werden. Die Rechtsauffassung, die Zertifikate müssten immer entgeltlich veräussert werden, findet sich nicht. Der Streit ist theoretischer Natur. Es gibt insoweit keine Auseinandersetzung vor einem Gericht.

Eine privatrechtliche Frage stellt sich insoweit, als die Unternehmen die Preise für die Zertifikate, die sie bei einem Verkauf erzielen könnten, in die Preise für den Strom einrechnen – wodurch sich anfänglich eine sehr starke Erhöhung der Strompreise ergibt, obwohl die Unternehmen die Zertifikate kostenfrei erhalten. Für die



egységeikhez. Az érintett vállalatoknál ugyanis olyan extra profit jelentkezik, amely mögött nincs teljesítmény. Ezzel a kérdéssel végül sem a versenyhivatal, sem a bíróságok nem voltak kénytelenek foglalkozni.

3.5.2. Magyarország

Magyarország európai uniós tagságának az előkészítése során az érdekelt gazdasági ágazatok képviselői az implementációs határidő meghosszabbítását szerették volna elérni, eszerint az ország csak a második kereskedési időszaktól vett volna részt az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerében.⁴⁵ Végül azonban 2004.05.01-jére be kellett nyújtani az első nemzeti kiosztási tervet, illetve egyidejűleg hatályba kellett léptetni a szükséges előírásokat. A hivatalos állásponttal szemben, amely szerint az implementáció teljeskörűen megvalósult,⁴⁶ az előírások hatályba léptetése jelentős késedelemmel történt csak meg. Ez ahhoz vezetett, hogy a kereskedelem ténylegesen csak 2006 tavaszán kezdődhetett el.⁴⁷ Az országgyűlés egészen 2005 áprilisáig nem volt abban a helyzetben, hogy elfogadja a kibocsátás-kereskedelmi rendszerről szóló törvényt, ezért került sor a 272/2004. (IX.29.) kormányrendelet kiadására.

Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló T-13143 sz. törvényjavaslatot⁴⁸ csak 2004.01.26-án nyújtotta be a Kormány; azt a Parlament soron kívüli eljárásban öt hónapig tárgyalta. A törvényelőkészítés során keletkezett iratok⁴⁹ disszonáns képet mutatnak az országgyűlésben folyó vitáról, amelyben jogi szempontok alig játszottak szerepet. Arról vitatkoztak a képviselők, hogy Magyarország csak utólag csatlakozott a Kiotói Jegyzőkönyvhöz, és hogy ezért melyik politikai párt a felelős. A törvényjavaslat indokolása pusztán kommentálja a javaslat szövegét, röviden utalva Magyarországnak az EU-val szemben fennálló kötelezettségeire. Egyedül a kibocsátás-kereskedelmi rendszer adminisztrációját végző szerv kijelölését indokolta meg érdemben, persze azt is igen röviden. Sem a javaslat indokolásában, sem pedig az országgyűlésben folyó vita során nem merültek fel a transzpozíciós előírások elternatívái, illetve az átültetéshez kapcsolódó esetleges (alkotmányjogi) problémák. A képviselők inkompetens

Unternehmen ergibt sich ein 'windfall-profit'. Im Ergebnis ist dieses Vorgehen freilich weder von der Wettbewerbsbehörde noch von einem Gericht gerügt worden.

3.5.2. Ungarn

Im Laufe der Vorbereitung des ungarischen Beitritts zur EG forderten interessierte Kreise vergeblich eine Fristverlängerung; Ungarn wollte am europäischen Emissionshandelssystem erst ab der zweiten Handelsperiode teilnehmen.⁴⁵ In der Folge musste der erste ungarische Zuteilungsplan bis zum Zeitpunkt des Beitritts am 1.5.2004 vorliegen. Gleichzeitig sollten auch die nötigen Vorschriften in Kraft treten. Entgegen der offiziellen Mitteilung,⁴⁶ die Implementierung sei angemessen vollzogen, wurden die notwendigen Normen erheblich verspätet erlassen. Die Verzögerungen führten dazu, dass der Handel tatsächlich erst im Frühjahr 2006 begann.⁴⁷ Das Parlament war nämlich bis April 2005 nicht fähig, ein Gesetz über das Emissionshandelssystem zu verabschieden. Deshalb erliess die Regierung 2004 die Regierungsverordnung Nr. 272.

Der Entwurf⁴⁸ eines Gesetzes Nr. T-13143 über den Emissionshandel wurde durch die Regierung erst den 26.11.2004 eingereicht und danach durch das Parlament im Eilverfahren noch gerade 5 Monate verhandelt. Die Materialien⁴⁹ zum Gesetzgebungsverfahren spiegeln ein dissonantes Bild über die Debatte im Parlament wider, dabei spielten juristische Aspekte nur eine geringe Rolle. Es ging um die Frage, warum Ungarn das Kyoto-Protokoll erst nachträglich angenommen hat und welche Partei dafür verantwortlich ist. Die schriftliche Begründung des Entwurfs beinhaltet eine reine Kommentierung der geplanten Regelung, mit kurzem Hinweis auf die Verpflichtungen Ungarns gegenüber der EG. Allein die Vorschrift über die Emissionshandelsstelle ist – ganz knapp – tatsächlich begründet. Sowohl in der Begründung als auch im Laufe des Parlamentsverfahrens kamen die Umsetzungsalternativen und eventuellen verfassungsrechtlichen Probleme nicht zur Sprache. Die



módon a klímavédelem általános kérdéseiről vitatkoztak, illetve a javaslat olyan elemeit kérdőjelezték meg, amelyeket az uniós irányelv egyértelműen szabályozott, s attól nem engedett eltérést. A törvény mielőbbi elfogadása melletti fő érv az a feltevés volt, hogy Magyarország a kereskedelemről jelentős bevételre tehet szert, amit aztán klímavédelmi intézkedésekre fordíthat. Az ellenzék egyedül a törvény felhatalmazó rendelkezéseit bírálta, mivel ezek az előírások nagy mozgásteret engedtek a Kormánynak.

A jogalkotás folyamatára illetve a jogszabályokra vetett pillantás alapján megállapítható, hogy a kibocsátáskereskedelmi irányelv implementációja jelentős késedelemmel, illetve nehezen áttekinthető és gyakran módosuló jogszabályokkal történt. Maga az Üht. csupán keretet biztosít, s a legtöbb előírás alacsonyabb szintű jogforrásban található meg. Figyelemre méltó továbbá, hogy maga a kiosztás is jogszabállyal történik. Mindezek a körülmények alkotmányos aggályokat vetnek fel, amelyekkel azonban a magyar Alkotmánybíróság nem foglalkozott. Különösen a jogállamiság elve és a jogorvoslathoz való jog érdemel említést, mint érintett alkotmányi követelmény.

3.5.3. Összehasonlítás

Az uniós jog átültetését szolgáló nemzeti jogszabályok tartalmával kapcsolatban elvileg ugyanazok a problémák merülhetnek fel mindkét országban. A transzpozíciós jogalkotási folyamat problémái persze Magyarországon további alkotmányossági kételyek alapjául szolgálhatnak. Németországban a felmerülő kérdések többségét a bírói gyakorlat illetve a szakirodalom megválaszolta. Ezzel ellentétben Magyarországon nem folytak bírói eljárások, s így nincs olyan bírói döntés, amit a németországi ítéletekkel össze lehetne hasonlítani.

Abgeordneten plauderten inkompetenterweise über allgemeine Fragen des Klimaschutzes und stellten im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens solche Regelungselemente in Frage, die in der EG-Richtlinie schon eindeutig geregelt waren. Das Hauptargument für die zügige Annahme des Gesetzes war die Vorhersage, nach der Ungarn durch den Handel viel Geld gewinnen, und dieses für Klimaschutzmassnahmen ausgeben kann. Allein die Ermächtigungen wurden seitens der Opposition heftig kritisiert; denn diese Vorschriften gäben der Regierung einen zu grossen Spielraum.

Anhand des Überblicks über das Rechtsetzungsverfahren bzw. die ungarischen Rechtsvorschriften ist festzustellen, dass die Implementierung der Emissionshandelsrichtlinie erst mit erheblichen Verzögerungen und durch eine unübersichtliche und nicht dauerhafte Regelung geschah. Das Üht. gilt nur als ein lockerer Rahmen, die meisten Vorschriften befinden sich auf niedrigerer Ebene der Hierarchie der Rechtsquellen. Bemerkenswert ist weiter, dass selbst die Zuteilung an einzelne Betreiber durch Rechtsverordnungen geschieht. Diese Umstände werfen verfassungsrechtliche Bedenken auf, mit denen sich der ungarische Verfassungsgerichtshof aber (noch) nicht befassen musste. Insbesondere das Rechtsstaatsprinzip und das Recht auf Rechtsbehelf sollen als betroffene Verfassungsnormen erwähnt werden.

3.5.3. Vergleich

In beiden Länder tauchen eventuell gleiche rechtliche Probleme im Zusammenhang mit dem Inhalt der Umsetzungsregelung auf. Das mangelhafte Rechtsetzungsverfahren in Ungarn könnte ein weiterer Grund sein, die Verfassungsmässigkeit der Umsetzung zu bezweifeln. Die meisten gestellten Fragen wurden aber in Deutschland sowohl gerichtlich als auch in der Literatur beantwortet. Im Gegensatz dazu gibt es in Ungarn nach wie vor keine Auseinandersetzung vor einem nationalen Gericht. Es gibt also keine gerichtliche Entscheidung, die mit einer einschlägigen in Deutschland zu vergleichen ist.



3.6. A kereskedés in concreto

3.6.1. Németország

A kibocsátási egységekkel való kereskedés Németországban a lipcsei energiatőzsdén (*European Energy Exchange AG*) zajlik. A kibocsátási egységekkel folytatott ügyletek nagyságrendjéről nincsenek konkrét adatok, de a kereskedés volumene – legalábbis az első időszakban – nyilvánvalóan csekély volt. Az EEX AG közleménye szerint⁵⁰ 2005-ben az azonnali és a határidős piacon együttesen 3.196.791 egységet értékesítettek. A kereskedés 2004-ben kezdődött, közvetlenül az uniós kibocsátáskereskedelem startja előtt, a határidős piacon, 9 Euró/kibocsátási egység árfolyamon. 2006 tavaszára az egységek ára 30 Euróra emelkedett, azóta jelentősen ingadozik. 2007-ben, pl., az első kereskedési időszak végén 1 Eurónál is kevesebb volt, 2009-ben pedig 13-14 Euró.⁵¹

3.6.2. Magyarország

Mint azt már említettük, Magyarországon a kereskedés ténylegesen csak 2006 nyarán indult el. Eladóként az üzemeltetők mellett az állam is megjelenik (árverés, illetve bizomány útján értékesítve kibocsátási egységeket). A kvótaárakat és a kereskedés formáját (az alkalmazott szerződés-típusokat) illetően a nemzetközi tendenciák érvényesülnek. A kereskedés tárgyai a kibocsátási egységek, amelyeket átruházható⁵² vagyoni értékű jogokként határoz meg a magyar jog (s amelyek az üzemeltetőket egy-egy tonna CO₂-egyenértékű üh. kibocsátására jogosítják fel az adott kereskedési időszakban, illetve amelyeket az üzemeltetők az Üht. szerinti kötelezettségeik teljesítésére használhatnak fel). A vagyoni értékű jog kifejezés alkalmazásával a jogalkotó a Ptk. előírásaira utal, amelyeket – a törvény elért rendelkezése hiányában – az ügyletekre alkalmazni kell.⁵³ Az érintett létesítmények üzemeltetői a kibocsátási egységeket nem kapják meg sem természetben, sem pedig értékpapír formájában.

3.6. Der Emissionsrechtehandel – konkret

3.6.1. Deutschland

Als Platz, auf dem die Emissionsberechtigungen gehandelt werden, ist die 'European Energy Exchange AG' in Leipzig bestimmt worden. Konkrete Zahlen über die Umsätze betreffend den Handel mit Emissionszertifikaten sind nicht bekannt. Der Umfang des Handels ist offenbar gering. Nach einer Pressemitteilung der 'EEX AG'⁵⁰ hat der Handel auf dem Spot- und Terminmarkt im Jahre 2005 ein Volumen von 3.196.791 Einheiten. Der Handel begann Ende 2004, unmittelbar vor dem Start des Emissionsrechtehandels, mit einem Preis von 9 € pro Zertifikat auf dem Spotmarkt. Der Preis stieg im Frühjahr 2006 auf 30 €. Seitdem fiel der Preise laufend. Am Ende der Handelsperiode 2007 kostete ein Zertifikat weniger als 1 €.⁵¹ 2009 kostete ein Zertifikat 13-14 Euro.

3.6.2. Ungarn

Wie oben erwähnt, begann der tatsächliche Handel in Ungarn mit einer wesentlichen Verzögerung im Sommer 2006. Als Verkäufer treten die Betreiber und der Staat (durch Versteigerungen und Kommissionen) auf. Die Preise und die Form (der Vertragstyp) der Veräußerung werden durch die internationalen Tendenzen determiniert. Als Gegenstand des Handels wird die 'Emissionseinheit' bestimmt, die der ungarischen Rechtsauffassung angemessen als ein sogenanntes 'übertragbares'⁵² Recht mit Vermögenswert' definiert ist, das den Betreiber zur Freisetzung von je einer Tonne Kohlendioxid-äquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt bzw. das er für die Erfüllung der im Emissionshandelsgesetz vorgeschriebenen Verpflichtungen verwenden kann. Mit der Verwendung des Ausdrucks 'Recht mit Vermögenswert' weist der Gesetzestext auf die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs hin, die bezüglich der Übertragung – mangels abweichende Vorschrift des Gesetzes – in Ungarn anzuwenden sind.⁵³ Die Betreiber der betroffenen Anlagen erhalten die Emissionseinheiten nicht in natura oder in Form eines Wertpapiers.



A Magyarországon kibocsátott, de fel nem használt (az üzemeltetők által vissza nem adott) kibocsátási egységekkel általában a nemzetközi piacokon (az EEX, az ECX, a Nordpool, a Powernext, stb.) platformjain kereskednek. A kereskedésre nem jelöltek ki egy meghatározott platformot, ugyanakkor a magyarországi ügyletkötést adókedvezményrel ösztönzik.

4. Kitekintés – az irányelv módosítása

Az európai klímavédelmi szabályozást – alig néhány évvel a bevezetését követően – átfogó módosításnak kellett alávetni. Miután lefutott az első, tudatosan kísérleti időszak, a kibocsátás-kereskedelmet az uniós klímavédelmi szabályozás meghatározó elemévé kell továbbfejleszteni. A Bizottság ennek a célkitűzésnek a megvalósítására 2008-ban nyilvánosságra hozta egy új irányelv tervezetét,⁵⁴ amit aztán az Európai Parlament és a Tanács 2009. áprilisában el is fogadott a 2009/29/EK irányelvként. A reform alapvetően a tapasztalatokra támaszkodik, amelyek közül a következő felismeréseket érdemes kiemelni: (a) A kis- és középvállalkozások esetében a rendszer adminisztratív terhei aránytalanul nagyok klímapolitikai hozadékaihoz képest.⁵⁵ (b) Az ingyenes kibocsátás – különösen a villamos energia szektorban – extra profitot eredményez, mivel a kibocsátási egységek költségeit (üzemgazdaságtani szempontból helyesen) áthárítják a fogyasztókra.⁵⁶ (c) A kiosztási mennyiség maximálása illetve a kiosztási eljárás harmonizációja terén hiányosságok vannak.⁵⁷

A legjelentősebb, s ugyanakkor politikailag legvitatottabb eleme a reformnak a kibocsátás-kereskedelmi rendszer meghatározó funkcionális elemeinek a harmonizálása: mivel a kibocsátás-kereskedelem centralizálásáról van szó. A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségének a tagállami szintű meghatározásáról a kibocsátási maximum egységes, központi megállapítására való áttérés a rendszer elveit és koherenciáját tekintve következetes lépés.⁵⁸ További pozitívum a 2013-2020. közötti harmadik kereskedési időszak

Die in Ungarn ausgegebenen, aber nicht zurückgegebenen Emissionseinheiten werden hauptsächlich am internationalen Markt (auf den Plattformen der EEX, ECX, Nordpool, Powernext usw.) gehandelt. In Ungarn gibt es keinen bestimmten Platz oder eine Einrichtung für den Handel, aber die Betroffenen werden durch Steuerbegünstigungen angeregt, die Kontrakte in Ungarn zu schließen.

4. Ausblick – Die Änderungsrichtlinie

Nur wenige Jahre nach der Einführung des europäischen Klimaschutzrechts sollte es grundlegend reformiert werden. Nachdem eine bewusste 'Experimentierphase' abgelaufen ist, soll der Zertifikatehandel zu einem zentralen Instrument des Europäischen Klimaschutzes ausgebaut werden. Die Kommission hat zur Zielerreichung einen Richtlinienentwurf⁵⁴ 2008 vorgelegt und im April 2009 das Europäische Parlament und der Rat die neue Richtlinie Nr. 2009/29 EG abgeschlossen. Die Reform basierte auf greifbaren Erfahrungen. Von diesen seien hervorgehoben: (a) die Gewissheit, dass bei Kleinanlagen ein Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und klimaschutzpolitischem Ertrag besteht.⁵⁵ (b) die Feststellung, dass die kostenlose Allokation insbesondere im Stromsektor zu erheblichen 'windfall profits' geführt hat, weil die Kosten aufgegebener Zertifikate betriebswirtschaftlich durchaus zutreffend als Opportunitätskosten an die Verbraucher weitergegeben wurden;⁵⁶ (c) die (wohl wesentliche) Erkenntnis, dass Defizite hinsichtlich der Harmonisierung der Mengenbegrenzung sowie des Allokationsverfahrens existieren.⁵⁷

Das wohl bedeutendste, aber auch politisch umstrittenste Element der Reform bildet die Harmonisierung wesentlicher Funktionselemente des Handelssystems; es geht um die Zentralisierung des Emissionshandels. Der Schritt von der einzelstaatlichen Festsetzung der Gesamtmenge der ausgegebenen Zertifikate ('cap') weg und hin zu einer einheitlich zentralen Bestimmung der Obergrenze ist grundsätzlich und systemimmanent betrachtet konsequent.⁵⁸ Zusätzliche positiv ist es, die Gesamtmenge der Zertifikate in



kibocsátási egységeinek a lineáris csökkentése.

Pozitívan értékelendő ezen túlmenően a kiosztási eljárás harmonizálása (ami pl. egységes szempontok megállapításával történt); valamint az is, hogy 2013-tól uniós regisztert állítanak fel a kvótákkal való kereskedés adminisztrálására. Ezzel mintegy kiküszöbölik az abból fakadó problémákat, hogy ha addig nem kerül sor a nemzetközi regiszter (*International Transaction Log*) kialakítására a nemzetközi klímavédelmi szabályozás alapján.

Ami eddig, illetve esetlegesen folytatandó kutatásunk tárgyát illeti, egyelőre nem értékelhető, hogy az egyes tagállamok mennyiben tettek eleget azon kötelezettségüknek, hogy hatályos nemzeti előírásaikat az új irányelvhez igazítsák. Erre vonatkozóan a határidő 2012 vége volt. Azt azonban már most megállapíthatjuk, hogy 2013-tól a tagállami mozgástér határozottan szűkebb a transzpozíció terén.

der dritten Phase von 2013 bis 2020 linear zu reduzieren.

Ferner ist die Harmonisierung des Allokationsverfahrens (z.B. mit einheitlichen Massstäben) positiv zu bewerten. Positiv ist schliesslich die für 2013 vorgesehene Einrichtung eines europäischen Registers. Damit wird für den Fall vorgesorgt, dass bis dahin das Internationale Klimaschutzregime ein internationales Register (*International Transaction Log*) nicht vorlegt.

Was den Gegenstand unserer Forschungsarbeit bzw. derer eventuellen Fortführung anbelangt, es ist noch nicht zu bewerten, wie die einzelnen Mitgliedstaaten ihre europarechtliche Pflicht erfüllt haben, die geltende nationale Rechtsvorschriften anzupassen. Die Umsetzungsfrist läuft erst 2012 ab. Es ist aber schon jetzt festzustellen, dass der mitgliedstaatliche Umsetzungsspielraum ab 2013 definitiv enger wird.

Lábjegyzet

¹ HL L 275 (2003.10.25.) 32.

² Lásd példaként (figyelemmel a teljes áttekintést nyújtó munkákra is): RENGELING (szerk.): *Klimaschutz durch Emissionshandel*. Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Bd. 26, 2001; SPIETH: *Europäischer Emissionshandel und deutsches Industrieanlagenrecht*. 2002 (1. kiadás; az irányelv tervezetéről); BROCKMANN – STRONZIK – BERGMANN: *Emissionsrechtehandel – eine neue Perspektive für die deutsche Klimapolitik nach Kyoto*. 1999 (közgazdaságtani szemmel); HILLEBRAND – SMAJEL – STRÖBELE – BEHRINGER – HEINZ – MEYER: *Zertifikatehandel für CO₂-Emissionen auf dem Prüfstand*. In: PFAFFENBERGER – STRÖBELE (szerk.): *Umwelt- und Ressourcenökonomik*. 2002; GIESBERTS – HILF: *Handel mit Emissionszertifikaten*. 2002; BACKES – TEUBEN: In: *Vorschläge für gesetzliche Regelungen zum Emissionshandel in den Niederlanden*, In: HENDLER – MARBURGER – REINHARDT – SCHRÖDER: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*. 2002 (UTR 62), 347. és azt követő oldalak; MEHRBREY: *Verfassungsrechtliche Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte*. 2003;

Fussnoten

¹ ABl. EG Nr. L 275, S. 32.

² Vgl. nur auszugsweise unter Einschluss von Gesamtdarstellungen des Handelssystems RENGELING (Hrsg.): *Klimaschutz durch Emissionshandel*. Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Bd. 26, 2001; SPIETH: *Europäischer Emissionshandel und deutsches Industrieanlagenrecht*. 2002 (1. Aufl.; zum Richtlinienvorschlag); BROCKMANN – STRONZIK – BERGMANN: *Emissionsrechtehandel – eine neue Perspektive für die deutsche Klimapolitik nach Kyoto*. 1999 (aus ökonomischer Sicht); HILLEBRAND – SMAJEL – STRÖBELE – BEHRINGER – HEINZ – MEYER: *Zertifikatehandel für CO₂-Emissionen auf dem Prüfstand*. In: PFAFFENBERGER – STRÖBELE (Hrsg.): *Umwelt- und Ressourcenökonomik*. 2002; GIESBERTS – HILF: *Handel mit Emissionszertifikaten*. 2002; BACKES – TEUBEN: In: *Vorschläge für gesetzliche Regelungen zum Emissionshandel in den Niederlanden*, In: HENDLER – MARBURGER – REINHARDT – SCHRÖDER: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*. 2002 (UTR 62), S. 347ff.; MEHRBREY: *Verfassungsrechtliche*



ZINNIER: C02-Emissionsrechtehandel in der EU. In: HENDLER – MARBURGER – REINHARDT – SCHRÖDER: *Umwelt- und Technikrecht*, 2004 (UTR 75) (ez igen részletes és informatív, noha egyes eredményei erőteljesen vitathatók); STEWING: Emissionshandel in der Europäischen Gemeinschaft. In: LUKES: *Recht-Technik-Wirtschaft*, Bd. 92, 2004; KNOPP: *EWS-Beilage*, 2002/3, 7. és azt követő oldalak; VIERHAUS – KÖRNER: *DB* 2003, 2587. és azt követő oldalak; FRENZ: *RdE* 2003, 32. és azt követő oldalak; WINKLER: *ZUR* 2003, 395. és azt követő oldalak; FALKE: *ZUR* 2003, 435. és azt követő oldalak, 436. és azt követő oldal; BURGI: *NJW* 2003, 2486. és azt követő oldalak; KOENIG – BRAUN – PFROMM: *ZWeR* 2003, 252. és azt követő oldalak (az állami támogatások problematikájához); KIRCHHOF – KENZLER: *EWS* 2003, 217. és azt követő oldalak (a Tanácsban a döntéshozatalhoz szükséges egyhangúság kérdéséhez); REUTER – BUSCH: *EuZW* 2004, 39. és azt követő oldalak; BURGI: *NJW* 2004, 29. és azt követő oldalak; EHRICKE: *EWS* 2004, 155. és azt követő oldalak; REIMANN: *EWS* 2004, 160. és azt követő oldalak; DÖRING – EWRINGMANN, *ZfJ* 2004/1, 27. és azt követő oldalak; KERTH: *Emissionshandel im Gemeinschaftsrecht*, 2004; SCHWEER – VON HAMMERSTEIN, *Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz*, Taschenkommentar, 2004 (de további kommentárok megjelenése is várható).

³ Magyar nyelven mindezt egyetlen kommentár sem jelent meg, de átfogó feldolgozásként is csupán egy – kiadatlan – doktori értekezés vehető figyelembe. Lásd HORVÁTH Szilvia: A légiközlekedés bevonása a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe. *Debreceni Jogi Műhely*, 2006/2, forrás (2013.01.18.): *www*; HORVÁTH: Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2006/1, 29. és azt követő oldalak; HORVÁTH: Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/2, 19. és azt követő oldalak, forrás (2013.01.18.): *www*; HORVÁTH: *Az üvegházhatású gázok szabályozásának nemzetközi és közösségi jogi eszközei*. PhD-értekezés, Szeged, 2007, Szegedi Tudományegyetem; BALÁZS K. – SZALÓKI K.: Felhők között az ég – A Kiotói Jegyzőkönyv és az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere.

Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte. 2003; ZINNIER: C02-Emissionsrechtehandel in der EU. In: HENDLER – MARBURGER – REINHARDT – SCHRÖDER: *Umwelt- und Technikrecht*, 2004 (UTR 75) (sehr ausführlich und informativ, wenn auch die Ergebnisse z. T. durchaus diskussionswürdig sind); STEWING: Emissionshandel in der Europäischen Gemeinschaft. In: LUKES: *Recht-Technik-Wirtschaft*, Bd. 92, 2004; KNOPP: *EWS-Beilage*, 2002/3, S. 7ff.; VIERHAUS – KÖRNER: *DB* 2003, S. 2587ff.; FRENZ: *RdE* 2003, S. 32ff.; WINKLER: *ZUR* 2003, S. 395ff.; FALKE: *ZUR* 2003, S. 435ff., S. 436f.; BURGI: *NJW* 2003, S. 2486ff.; KOENIG – BRAUN – PFROMM: *ZWeR* 2003, S. 252ff. (zu beihilferechtlichen Problemen); KIRCHHOF – KENZLER: *EWS* 2003, S. 217ff. (zum Einstimmigkeitserfordernis im Rat bei der Beschlussfassung); REUTER – BUSCH: *EuZW* 2004, S. 39ff.; BURGI: *NJW* 2004, S. 29ff.; EHRICKE: *EWS* 2004, S. 155ff.; REIMANN: *EWS* 2004, S. 160ff.; DÖRING – EWRINGMANN, *ZfJ* 2004/1, S. 27ff.; KERTH: *Emissionshandel im Gemeinschaftsrecht*, 2004; SCHWEER – VON HAMMERSTEIN, *Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz*, Taschenkommentar, 2004 (fünf weitere Kommentare sind in der Literatur angekündigt!).

³ Es gibt z.B. kein Kommentar und als Gesamtdarstellung kann nur eine – unerschienene – Dissertation betrachtet werden. Vgl. HORVÁTH Szilvia: A légiközlekedés bevonása a közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe. *Debreceni Jogi Műhely*, 2006/2, abgerufen am (18.01.2013): *www*; HORVÁTH: Az emisszió-kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2006/1, S. 29ff.; HORVÁTH: Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/2, S. 19ff., abgerufen am (18.01.2013): *www*; HORVÁTH: *Az üvegházhatású gázok szabályozásának nemzetközi és közösségi jogi eszközei*. PhD-Dissertation, Szeged, 2007, Universität Szeged; BALÁZS K. – SZALÓKI K.: Felhők között az ég – A Kiotói Jegyzőkönyv és az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere. *Európai Tükör*, 2005/3, S. 102ff.; FODOR L.: A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*,



Európai Tükör, 2005/3, 102. és azt követő oldalak; FODOR L.: A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/1 (ann. 2007), 289. és azt követő oldalak; FODOR: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában. *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis*, Debrecen, Tomus VII (2008), 161. és azt követő oldalak; FODOR: Az osztrák klímavédelmi szabályozás a Kiotói Jegyzőkönyv és az EK kibocsátási kvótaszabályozása tükrében. *Európai Jog*, 2009/5, 26. és azt követő oldalak; GERZSENYI G.: Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás. *Európai Jog*, 2004/2, 17. és azt követő oldalak; LESI M. – PÁL G.: *A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és európai uniós szabályozása*. PM Kutatási Füzetek 11, 2005; POLT R.: Levegőkereskedelem – a nemzeti kiosztási terv kialakítása. *Statistikai Szemle*, 2005/10, 990. és azt követő oldalak.

⁴ A közgazdaságtanból véve; vö. pl. KNOPP – HOFFMANN: EWS 2004, 201-203. p.; KLOEPFER: *Umweltrecht*. 5 § 284. és következő pont.

⁵ Monitoring-irányelvek, COM(2003)830 végleges (2004.01.07.).

⁶ Az EU-Regiszterről szóló rendelet (2004.12.21.), a Bizottság 2216/2004/EK rendelete, hatályos 2004.12.29-től; illetve az ún. kiegészítő (Linking-) irányelv, a 2004/101/EK (2004.10.27.), hatályos 2004.11.13-tól, HL L 338, 18.

⁷ A terv elérhető a Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökség honlapján (*www*).

⁸ A Szövetségi Képviselőház irományai; Deutscher Bundestag, Drucks. 16/5240, 20.

⁹ Magyarország az Országgyűlés 49/2002. (VII.19.) OGY határozatával csatlakozott a Kiotói Jegyzőkönyvhöz. A jegyzőkönyv persze csak a 2007:IV. törvényben történő kihirdetésével vált a nemzeti jog részévé.

¹⁰ A Kiotói Jegyzőkönyv 3. cikkének (5) bekezdése ezen túlmenően is nagyobb rugalmasságot biztosít az ilyen országoknak a javára; lásd FARAGÓ – NAGY (szerk.): *Nemzetközi környezet- és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon*. 2005, 63. p.

¹¹ FODOR L.: Der Rechtsrahmen für den Handel

Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/1 (ann. 2007), S. 289ff.; FODOR: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában. *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis*, Debrecen, Tomus VII (2008), S. 161ff.; FODOR: Az osztrák klímavédelmi szabályozás a Kiotói Jegyzőkönyv és az EK kibocsátási kvótaszabályozása tükrében. *Európai Jog*, 2009/5, S. 26ff.; GERZSENYI G.: Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás. *Európai Jog*, 2004/2, S. 17ff.; LESI M. – PÁL G.: *A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és európai uniós szabályozása*. PM Kutatási Füzetek 11, 2005; POLT R.: Levegőkereskedelem – a nemzeti kiosztási terv kialakítása. *Statistikai Szemle*, 2005/10, S. 990ff.

⁴ Aus der Ökonomie kommend, vgl. hierzu z. B. KNOPP – HOFFMANN: EWS 2004, S. 201ff.; KLOEPFER: *Umweltrecht*. § 5 Rn. 284ff., jew. m.w.N.

⁵ Monitoring-Leitlinien v. 7.1.2004, KOM (2003)830 endg.

⁶ EU-Registerverordnung v. 21.12.2004, Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission, in Kraft am 29.12.2004, und sog. EU-Ergänzungsrichtlinie 2004/101/EG v. 27. 10. 2004, in Kraft am 13.11.2004, ABI. EU Nr. L 338, S.18.

⁷ Erhältlich als pdf-Datei unter (*www*).

⁸ Deutscher Bundestag, Drucks. 16/5240, S. 20.

⁹ Ungarn hat sich dem Protokoll durch die Entscheidung Nr. 49 des Parlaments vom 19.7.2002 angeschlossen. Das Protokoll ist aber erst durch Verkündung mit Gesetz Nr. 4 vom 28.2.2007 Bestandteil des ungarischen Rechts geworden.

¹⁰ Art. 3 Abs. 5 Kyoto-Protokoll ermöglicht über die folgenden Abweichungen hinaus mehr Flexibilität für diese Länder; vgl. FARAGÓ – NAGY (Hrsg.): *Nemzetközi környezet- és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon*. 2005, S. 63.

¹¹ FODOR L.: Der Rechtsrahmen für den Handel mit CO₂-Emissionsrechten in Ungarn. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, 2008/2, S. 72.

¹² Siehe zu den diesbezüglichen Pressemitteilungen: *www* (z.B. Az emissziókereskedelem



mit CO₂-Emissionsrechten in Ungarn. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, 2008/2, 72. p.

¹² A sajtó reakcióit lásd *www* (pl.: Az emissziókereskedelem végleges kiosztási terve csak tavasszal lesz meg, 2006.12.04.).

¹³ Lásd a Bizottság határozatát, COM (2007)1689 végleges.

¹⁴ Lásd a T-221/07. sz. ügyet; HL C 199/41 (2007.08.25.); forrás (2013.01.18.): *www*.

¹⁵ Lásd a Bizottság IP/07/501 sz. sajtóközleményét; forrás (2013.01.18.): *www*.

¹⁶ Forrás (2013.01.18.): *www*.

¹⁷ Az üvegház hatási gázok kibocsátási egységeinek az Európai Közösségen belüli kereskedési rendszeréről szóló 2003/87/EK irányelv átültetéséről szóló 2004.07.08-i törvény, amelynek 1. cikke tartalmazza a tulajdonképpeni kibocsátás-kereskedelmi törvényt. BGBl. I, S. 1578.

¹⁸ Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 26. 8. 2004, BGBl. I, S. 2211.

¹⁹ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, v. 2004. 08. 31., BGBl. I, S. 2255.

²⁰ 2004.08.31., BGBl. I, S. 2273.

²¹ Lásd MICHAELIS – HOLTWISCH: *NJW* 2004, 2127. és következő oldalak.

²² A Szövetségi Kormány 2007.04.18-án elkészült törvényjavaslata 2007.05.08-án került a Szövetségi Képviselőház asztalára. A Szövetségi Tanács 2007.05.29-ei állásfoglalásában számos módosítást javasolt, amelyek középpontjában különösen a kibocsátási egységek 10%-ának az árverés útján történő kiosztása, az energiaszektor korai teljesítéseinek (early action) az ipar korai teljesítéseivel azonos elismerése, a termelő szektor saját energiatermelő létesítményeinek (az ún. ipari erőműveknek) a ZuG 6. §-a alá vonása, valamint a szénerőművek számára egy saját benchmark bevezetése állt. A szakértők 2007.06.11-ei meghallgatását követően a környezetvédelmi bizottság 2007.06.20-án érdemi módosításokat fogadott el a törvényjavaslathoz. Eszerint a jövőben már nem osztanak ki minden kibocsátási egységet ingyenesen, hanem 40 millió egységet (ami kb. 8,8%-a a teljes mennyiségnek) ellenérték fejében adnak ki. Az új belépőknek előirányzott tartalék

végleges kiosztási terve csak tavasszal lesz meg, 4.12.2006).

¹³ Entscheidung KOM (2007) 1689 endgültig.

¹⁴ Rs. T-221/07, Amtsblatt der EG C 199/41 vom 25.8.2007; abgerufen am (18.01.2013): *www*.

¹⁵ Pressemitteilung der Kommission IP/07/501 vom 16.04.2007; abgerufen am (18.01.2013): *www*.

¹⁶ Abgerufen am (18.01.2013): *www*.

¹⁷ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-emissionszertifikaten in der Gemeinschaft v. 8.7.2004, BGBl. I, S. 1578, dessen Art. 1 das eigentliche Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält.

¹⁸ Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 26. 8. 2004, BGBl. I, S. 2211.

¹⁹ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, v. 2004. 08. 31., BGBl. I, S. 2255.

²⁰ 31.8.2004, BGBl. I, S. 2273.

²¹ Vgl. auch MICHAELIS – HOLTWISCH: *NJW* 2004, S. 2127ff.

²² Der vom Bundeskabinett am 18.4.2007 beschlossene Gesetzentwurf wurde am 8.5.2007 in den Deutschen Bundestag eingebracht. In seiner Stellungnahme vom 29.5.2007 empfahl der Bundesrat zahlreiche Änderungen, in deren Mittelpunkt insbesondere die Versteigerung von 10% der zuzuteilenden Berechtigungen, die Gleichbehandlung von Early Action-Anlagen der Energiewirtschaft mit denen der Industrie, die Einbeziehung unternehmensinterner Energieversorgungssysteme des produzierenden Gewerbes (so genannte Industriekraftwerke) in die Zuteilungsregeln nach § 6 ZuG 2012 sowie die Einführung eines eigenen Benchmarks bei gleichzeitiger Aufhebung des gesonderten Standardauslastungsfaktors für Braunkohlekraftwerke standen. Nach Anhörung der Sachverständigen am 11.6.2007 beschloss der Umweltausschuss am 20.6.2007 weitreichende Änderungen des Gesetzentwurfes. So sollten zukünftig nicht mehr alle Berechtigungen kostenlos zugeteilt, sondern 40 Mio. (ca. 8,8%) Zertifikate jährlich veräußert werden. Die Reserve sollte dementsprechend nur noch 23 Mio. Berechtigungen pro



mértéke csupán évi 23 m tonnát tesz ki. A vis maior esetekre vonatkozó – a törvény 12. §-ába foglalt – szabályozás ugyanakkor nagyvonalúbb lett (1 m-ről 1,6 millióra emelték az ezekre szánt kibocsátási egységek számát). A kvótákkal való elszámolási kötelezettség teljesítése során figyelembe vehető JI- és CDM-egységek arányát 20-ról 22%-ra emelték, stb. A törvényt végül a Szövetségi Képviselőház 2007.06.22-én, a Szövetségi Tanács pedig 2007.07.06-án fogadta el.
²³ BGBl. I, 1788.

²⁴ Erre a törvényre vonatkozóan a szakirodalmi adatokat lásd FRENZ: *Emissionshandelsgesetz*, 2008 (2. kiadás); FRENZ: Die Zuteilungsregeln für die zweite Emissionshandelsperiode. *NuR* 2007, 513 és következő oldalak; ENDERS: Die Inkorporation des Emissionshandels in das deutsche Luftreinhalteungsrecht – normativer Rahmen und aktuelle Rechtsprobleme. *LKV* 2007, 193. p.; KOBES: Emissionshandel 2008-2012. *NVwZ* 2007, 857. p.

²⁵ BGBl. I., 1941.

²⁶ Így, pl. a 272/2004. (IX.29.) és a 66/2006. (III.27.) kormányrendeletek egymástól eltérően szabályozták a létesítmény módosítása illetve bezárása esetére előírt bejelentési kötelezettséget. Az ilyen ellentmondásokat immár kiküszöbölték. Ezen túlmenően a szabályozás hatálya alá tartozó létesítmények körét bővítették (pl. bizonyos koromtermeléssel járó égetőművekkel). Vö. BARANYAI G.: *Várható jogszabályi változások a CO₂-kereskedelemben*. Előadásanyag, 2006, 12. és következő oldalak; forrás (2013.01.18.): *www*.

²⁷ Ide tartoznak az engedélyezési eljárás illetve a szakértői nyilvántartás vezetésének a díjai. A rendeletet egyébként a pénzügyminiszter egyetértésével bocsátották ki az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. 67. § (2) bekezdése alapján.

²⁸ Az Európai Bizottság 2004.06.18-ai COM (2004)156 végleges határozatának egyes elemeit is be kellett építeni, vö. BARANYAI: *Op. cit.* 13. p.

²⁹ Magyarországon nem létezik teljeskörű eljárási integráció, vagyis egy-egy projekt adott esetben több különböző engedély beszerzését követően indítható csak el. A különböző (törvényes) közérdekek érvényesítése persze nem csak önállóan, a különböző engedélyekben, hanem a szakhatóságok bevonása révén is megtörténik. Ez gyakran ugyanazon hatóság többszöri, adott

Jahr betragen. Die spezifische Härtefallregelung nach § 12 ZuG 2012 erhielt eine grosszügigere Ausstattung (von 1 Mio. auf 1,6 Mio. Zertifikate pro Jahr). Die Menge der für die Erfüllung der Abgabeverpflichtung nutzbaren JI- und CDM-Zertifikate wurde von 20% auf 22% angehoben, usw. Am 22.6.2007 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 beschlossen. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 6.7.2007 zugestimmt.

²³ BGBl. I, 1788.

²⁴ Literatur zu diesem Gesetz: FRENZ: *Emissionshandelsgesetz*, 2008 (2. Aufl.); FRENZ: Die Zuteilungsregeln für die zweite Emissionshandelsperiode. *NuR* 2007, S. 513ff.; ENDERS: Die Inkorporation des Emissionshandels in das deutsche Luftreinhalteungsrecht – normativer Rahmen und aktuelle Rechtsprobleme. *LKV* 2007, S. 193; KOBES: Emissionshandel 2008-2012. *NVwZ* 2007, S. 857.

²⁵ BGBl. I., 1941.

²⁶ So bestimmten z.B. die Verordnungen Nr. 272/2004 und 66/2006 die Anzeigepflicht im Falle einer Betriebsänderung und einer Stilllegung unterschiedlich. Diese Widersprüche sind nunmehr beseitigt. Darüber hinaus sollte der Anwendungsbereich des Systems um neue Anlagentypen (etwa Feuerungsanlagen mit Russproduktion) ergänzt werden; vgl. BARANYAI G.: *Várható jogszabályi változások a CO₂-kereskedelemben*. Vorlesungsmaterial im Internet, 2006, S. 12ff.; abgerufen am (18.01.2013): *www*.

²⁷ Dazu gehören die Gebühren der Genehmigungsverfahren und Registerführung von Prüfern bzw. Experten. Diese VO wurde im Einvernehmen mit dem Finanzminister aufgrund Art. 67 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 93 über die Gebühren aus dem Jahre 1990 erlassen.

²⁸ Einige Elemente der Kommissionsentscheidung, KOM (2004)156 endg. vom 18.6.2004, sollten einbezogen werden; vgl. BARANYAI: *Op. cit.* S. 13.

²⁹ In Ungarn gibt es keine Verfahrenskonzentration, so dass für dasselbe Projekt ggf. 3-15 Genehmigungen erworben werden müssen. Die verschiedenen öffentlichen Belange werden sowohl durch verschiedene selbstständige



esetben felesleges eljárását eredményezi. Lásd FODOR L.: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. 2000, 85. p.

³⁰ A Kiotói Jegyzőkönyv Magyarország esetében csak 2007.02.16-án lépett hatályba, és a 2007. évi IV. törvénnyel vált a nemzeti jog részévé.

³¹ Részletes bemutatására lásd KOBES: *NVwZ* 2007, 857. és következő oldalak.

³² A Német Szövetségi Képviselőház irományai, Drucks. 16/5240, S. 1, 20.

³³ A következő és a törvény megjelölése nélkül említett §-ok a kiosztási törvény előírásait jelölik.

³⁴ Ez nem jelenti azt, hogy a miniszter egyedüli felelősségéről lenne szó, hiszen az Nkt. előkészítésébe pl. a gazdasági minisztert is be kell vonni. A 2005-ben elfogadott, a 2006-2030. közötti időszakra szóló, új magyar energiapolitika tézisei egyenesen arról árulkodnak, hogy az Nkt. előkészítése ténylegesen inkább a gazdasági tárca előkészítő munkájának az eredménye volt.

³⁵ Így, pl. 2008.12.31-én jelentek meg a Környezetvédelmi Értesítő V/12. számában az aktuális formanyomtatványok.

³⁶ Az online-árverésen történő értékesítést a 109/2006. kormányrendelet kezdettől fogva lehetővé teszi. A 47/2007. (III.20.) kormányrendelettel módosították a rendelet 8. §-át annak érdekében, hogy a tőzsdei értékesítés is lehetővé váljon. Ez utóbbi lehetőség csupán a 2007-es költségvetési törvény hatálybalépését követően áll nyitva a pénzügyi tárca előtt.

³⁷ Önálló hatáskörökkel rendelkező főhatóságról van szó, amelynek honlapja a következő címen érhető el; forrás (2013.01.18.): *www*.

³⁸ Az általa kiadott kibocsátási engedélyek legfontosabb adatai itt érhetők el; forrás (2013.01.18.): *www*. A nyilvánosság ezen formája egyébként visszalépést jelent a korábbiakhoz képest, amennyiben az engedélyek előzőleg a főfelügyelőség saját honlapján teljes terjedelmükben voltak elérhetők.

³⁹ A főfelügyelőség honlapján közzölt felhívás még 2009 nyarán is olvasható volt; forrás (2009.07.12.): *www*.

⁴⁰ A sajtó ezzel kapcsolatos értékelését lásd (2006.07.19.): *www*; a szakértői névjegyzéket pedig az OKTVF honlapján.

⁴¹ Projekt-Mechanismen-Gesetz vom 22. September 2005, BGBl. I S. 2826.

Genehmigungen als auch durch die Einbeziehung anderer Behörden in jedes Genehmigungsverfahren verwirklicht. Dieses bedeutet oft eine überflüssige Verdoppelung von Verfahren derselben Behörde. Vgl. hierzu: FODOR L.: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. 2000, S. 85.

³⁰ Das Kyoto-Protokoll trat – im Falle Ungarns – wurde erst den 16.2.2007 in Kraft und durch das Gesetz Nr. 4. vom 19.2.2007 in das ungarische Recht aufgenommen.

³¹ Ausführliche Darstellung bei KOBES: *NVwZ* 2007, S. 857ff.

³² Deutscher Bundestag, Drucks. 16/5240, S. 1, 20.

³³ §§ ohne nähere gesetzliche Kennzeichnung sind im Folgenden solche des Zuteilungsgesetzes.

³⁴ Dies bedeutet nicht, dass der Energieminister (bzw. früher der Umweltminister) eine alleinige Zuständigkeit wahrnimmt, denn im Laufe der Vorbereitung des NAP soll auch der Wirtschaftsminister einbezogen werden. Im Kapitel 12 der Thesen über die neue ungarische Energiepolitik für 2006-2030 wird sogar gesagt, dass der NAP vom Wirtschaftsministerium vorbereitet wurde; vgl. 2005, S. 23; abgerufen am (01.10.2009): *www*.

³⁵ So wurden 31.12.2008 die aktuellen Formulare im ministeriellen Amtsblatt *‘Környezetvédelmi Értesítő’* Nr. V/12. S. 1995ff. veröffentlicht.

³⁶ Eine Verwertung durch Online-Auktion wird in der VO Nr. 109/2006 bereits seit ihrem Erlass geregelt. Art. 8 dieser VO wurde durch die Regierungsverordnung Nr. 47 vom 20.3.2007 verändert, damit die Einheiten auch durch eine Börsenkommission verwertet werden können. Die letztgenannte Möglichkeit steht dem Finanzminister erst nach dem Inkrafttreten des Staatshaushaltspengesetzes 2007 zur Verfügung.

³⁷ Es handelt sich um ein *‘ministeriales Amt’*, die über selbstständige Zuständigkeiten verfügt. Ihre Webseite ist unter; abgerufen am (18.01.2013): *www*.

³⁸ Die Hauptangaben der Genehmigungen sind unter; abgerufen am (18.01.2013): *www*. Diese Form der Öffentlichkeit gilt als ein Rücktritt, denn früher wurden die Genehmigungen in ihrem ganzen Umfang an der eigenen Seite des OKTVF erreichbar.

³⁹ Letzteres Datum des Abrufs: 12.07.2009;



⁴² Ezek további, részletes bemutatására lásd HOFFMANN: Op. cit. 144. és következő oldalak; továbbá MÜHLBAUER: *Emissionshandel – System und öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz*, 2008.

⁴³ Vö. FRENZ: UPR 2008, 8. és következő oldalak.

⁴⁴ Erre vonatkozóan lásd BURGI – SELMER: *Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten*, 2007.

⁴⁵ BALÁZS – SZALÓKI: Op. cit. 115. p.

⁴⁶ Lásd a magyar pénzügyminiszternek az Országgyűlésben egy interpellációra adott választ 2005.10.07-én. Eszerint az ország máris teljes mértékben implementálta a 2003/87/EK irányelvet; illetve a Szövetségi Külügyi Ügynökség külgazdasági jelentését (2004.12.14.): *Ungarn startet Handel mit Emissionsrechten 2005*, amely a Bizottságnak megküldött magyar nemzeti kiosztási tervre hivatkozott; forrás: *www*; *www*.

⁴⁷ Forrás (2013.01.18.): *www*.

⁴⁸ Forrás (2013.01.18.): *www*.

⁴⁹ Lásd az Országgyűlés 196. ülésnapjának (2004.12.14.) a 28-100. sz., a 203. ülésnapnak (2005.03.01.) a 133-155. sz. és a 207. ülésnapnak (2005.03.21.) a 186-188. sz. irományait, illetve az Országgyűlés jegyzőkönyvét a *www* oldalon.

⁵⁰ Erre utal HOFFMANN: Op. cit. 234. p.

⁵¹ Az árak alakulásának értékelésére lásd *Handelsblatt*, 2007.03.09., 1. p.; GÜNTHER – SCHNUTENHAUS: Die Rechtsprechung zum Emissionshandelsrecht, *NVwZ* 2007, 1140. p.

⁵² A szabad átruházhatóság első sorban a kiosztott és az árverésen szerzett egységekre vonatkozik. Az államtól nem juthat minden személy kibocsátási egységhez. A vis maior kiosztás során juttatott kibocsátási egységek elidegenítése pedig (a 2003/87/EK irányelv 29. cikkének megfelelően) tilos. A lehetséges vevők körét ezen túlmenően a törvény az Európai gazdasági Térség vállalkozásaira illetve polgáira szűkíti (12. §).

⁵³ Lásd az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló T-13143 sz. törvényjavaslathoz készült környezetvédelmi miniszteri indokolást, 2004. november 14.

⁵⁴ Javaslat a 2003/87/EK irányelv módosítására, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeivel való kereskedelem európai rendszerének a javítására és kiterjesztésére, COM (2008)16, 2008.01.23.

⁵⁵ Lásd pl. RODI: Immissionsschutz durch Emissionshandel – internationale, europäische und

abgerufen am: *www*.

⁴⁰ Zu ersten diesbezüglichen Bewertungen der Presse siehe im Internet: (19.07.2006): *www*; die Liste der Gutachter ist auf der Seite der Umweltoberaufsichtsbehörde einsehbar.

⁴¹ Projekt-Mechanismen-Gesetz vom 22. September 2005, BGBl. I S. 2826.

⁴² S. zum Folgenden ausführlich HOFFMANN: Op. cit. S. 144ff.; továbbá MÜHLBAUER: *Emissionshandel – System und öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz*, 2008.

⁴³ Dazu FRENZ: UPR 2008, S. 8ff.

⁴⁴ Nachweise zum Folgenden bei BURGI – SELMER: *Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten*, 2007.

⁴⁵ BALÁZS – SZALÓKI: Op. cit. S. 115.

⁴⁶ Vgl. die Antwort des ungarischen Justizministers auf eine Interpellation vom 7.10.2005. Danach ist in Ungarn bereits eine vollkommene Implementierung der RL 2003/87/EG erfolgt; vgl. auch den Bericht 'Ungarn startet Handel mit Emissionsrechten 2005' der Bundesagentur für Aussenwirtschaft von 14.12.2004, der sich auf den an die Kommission vorgelegten ungarischen NAP bezieht; abgerufen am: *www*; *www*.

⁴⁷ Abgerufen am (18.01.2013): *www*.

⁴⁸ Abgerufen am (18.01.2013): *www*.

⁴⁹ Diskussionsbeiträge Nr. 28-100 der 196. Plenarsitzung (14.12.2004); Nr. 133-155. der 203. Plenarsitzung (01.3.2005); Nr. 186-188. der 207. Plenarsitzung (21.03.2005). S. Tagebuch des Parlaments unter *www*.

⁵⁰ Zitiert nach HOFFMANN: Op. cit. S. 234.

⁵¹ S. den Bericht in *Handelsblatt* vom 09.03.2007, S. 1; bzw. GÜNTHER – SCHNUTENHAUS: Die Rechtsprechung zum Emissionshandelsrecht, *NVwZ* 2007, S. 1140.

⁵² Die freie Übertragbarkeit gilt in erster Linie für die Übergabe der zugeteilten oder per Auktion gekauften Einheiten. Von dem Staaten kann also nicht jede Person Einheiten bekommen. Eine Übertragung der für Härtefall (vis maior) erhaltenen Einheiten ist aber (gemäss Art. 29. RL 87/2003 EG) gesetzeswidrig. Das Gesetz beschränkt darüber hinaus den eventuellen Kreis der Käufer auf die Unternehmen bzw. Bürger des EWR (Art. 12.).

⁵³ Ministeriale Begründung des Gesetzesentwurfes Nr. T/13143 über den Handel mit



nationale Entwicklungen. In: OLDIGES (szerk.): *Immissionsschutz durch Emissionshandel*. Baden-Baden, 2007, 20. és következő oldalak; KETTNER – KOPPL – SCHLEICHER – THENIUS: Stringency and distribution in the EU Emissions Trading Scheme: first evidence. *Climate Policy* 8 (2008), 51-53. p. (számadatokkal).

⁵⁶ Erre lásd a Szövetségi Környezetvédelmi Ügynökség adatait: UMWELTBUNDESAMT (UBA): *Weiterentwicklung des Emissionshandels – national und auf EU-Ebene*, Texte 03/08, Dessau 2008, 44. és következő oldalak; a szakirodalom és a gyakorlati tapasztalatok áttekintését pedig SIJMS – NEUHOFF – CHEN: CO₂ cost pass-through and windfall profits in the power sector. *Climate Policy* 6 (2006), 49. és következő oldalak.

⁵⁷ Lásd KETTNER – KOPPL – SCHLEICHER – THENIUS: Op. cit. 45. és következő oldalak, a nemzeti kiosztási tervekkel kapcsolatos tapasztalatok értékelésével; RODI: Op. cit. 26. és következő oldalak.

⁵⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen. *Umweltgutachten* 2008, 185. p.; e szakértői vélemény az irányelv leginnovatívabb elemének tekinti ezt, s „nagyon üdvözlő.”

Emissionseinheiten von Treibhausgasen, Drucks. des ungarischen Umweltschutzministeriums, November 2004, S. 14.

⁵⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM (2008)16 vom 23.01.2008.

⁵⁵ Vgl. dazu etwa RODI: Immissionsschutz durch Emissionshandel – internationale, europäische und nationale Entwicklungen. In: OLDIGES (Hrsg.): *Immissionsschutz durch Emissionshandel*. Baden-Baden, 2007, S. 20ff.; KETTNER – KOPPL – SCHLEICHER – THENIUS: Stringency and distribution in the EU Emissions Trading Scheme: first evidence. *Climate Policy* 8 (2008), SS. 51-53 (mit Zahlen).

⁵⁶ Vgl. dazu UMWELTBUNDESAMT (UBA): *Weiterentwicklung des Emissionshandels – national und auf EU-Ebene*, Texte 03/08, Dessau 2008, S. 44ff.; mit einer Literaturübersicht sowie einer empirischen Bewertung; SIJMS – NEUHOFF – CHEN: CO₂ cost pass-through and windfall profits in the power sector. *Climate Policy* 6 (2006), S. 49ff.

⁵⁷ Vgl. dazu KETTNER – KOPPL – SCHLEICHER – THENIUS: Op. cit. S. 45ff., mit einer Auswertung der Praxis der nationalen Allokationspläne; RODI: Op. cit. S. 26ff.

⁵⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen. *Umweltgutachten* 2008, Tz. 185f.; der diese 'Hauptinnovation' des Vorschlags „sehr begrüßt“.



Dr. MISKOLCZI-BODNÁR Éva
jogász

Éva MISKOLCZI-BODNÁR
lawyer

**Elvárások a Kiotói Jegyzőkönyv utódjával
szemben
A jelenlegi szabályozás hiányosságai**

**Requirements for the successor to Kyoto
The shortcomings of the current Protocol**

Bevezetés

Nem vitatott, hogy a klímaváltozás az emberiséget fenyegető legfontosabb és legsürgetőbb környezeti probléma. Mivel sem az atmoszféra sem a szennyezés nem ismer országhatárokat, továbbá az egyes államok számos módon kapcsolódnak egymáshoz, elengedhetetlen a nemzetközi együttműködés a klímaváltozás súlyos hatásainak kivédése vagy legalábbis csökkentése érdekében. Összefogás nélkül egymagukban cselekvő személyek és országok, melyek visszafogják kibocsátásukat csak kismértékű változást érhetnek el globális szinten. Emiatt nem tesznek általában a kormányok egymaguk saját elhatározásból lépéseket, mondván, más országok növekvő üvegházgáz (a továbbiakban ÜHG) kibocsátása alássa saját költséges erőfeszítéseiket. A kibocsátás zöme olyan állami szektorokban keletkezik, mint például az áramszolgáltatás, a közlekedés és a mezőgazdaság, amelyek elengedhetetlenek a nemzeti létfenntartáshoz és gazdasági növekedéshez.¹

Amíg a tárgyaló felek újra és újratárgyalják és tanulmányozzák az alapelveket anélkül, hogy egy átfogó, mindenkit kötelező egyezményt érnének el, az idő és vele a környezetünk tűrőképessége sajnos egyre fogy és a klímaváltozás jelei már egyre jobban érezhetők. A Kofi Annan vezette Globális Humanitárius Fórum jelentéséből kiderül, hogy évente háromszázezer halmak meg a globális felmelegedés következtében és az további háromszázhuszonöt millió főt súlyosan érint.²

Álláspontom szerint egy újabb hatásos és jogilag kötelező erővel bíró keretszabályozásra van szükség. Kétrészes tanulmányom első részében a Földünket veszélyeztető klímakatasztrófa természet-tudományos alapjairól és okairól írok, majd elemzem a most hatályos Kiotói Egyezmény

Introduction

Climate change is widely acknowledged to be the most important and urgent environmental problem facing humankind. Because the atmosphere and the pollution knows no boundaries and the countries are linked through several links, international cooperation to avoid or at least reduce the most severe impacts of climate change is essential. Acting alone, individuals and countries that reduce emissions will have only a small overall effect. That is why governments usually resist acting alone, given that the rising greenhouse gases (GHG) output in other countries could undermine their own potentially costly efforts. Furthermore, most emissions come from sectors such as electricity generation, transportation, and agriculture, which are crucial to national subsistence and economic growth.¹

While the negotiators move brackets around and re-examine basic concepts without reaching a global agreement, time is slipping by; major effects are already being felt. The Global Humanitarian Forum Panel led by Kofi Annan reported that some 300,000 a year are dying from the effects of climate change and a further 325 million are seriously affected.²

Considering the urgency of creating an efficient legally binding Framework combating the climate change, I will describe in my two-part essay first the scientific nature of the climate disaster facing the world, then review the provisions and the deficiencies of the Kyoto Protocol, emphasizing



hiányosságait, hangsúlyozva a kötelező vállalások hiányának gazdasági és politikai okait. A második részben pedig a Tiszta Fejlesztési Mechanizmus céljait, működését és az egyes anomáliákat mutatom be. A tanulmány végén arra a következtetésre jutok, hogy a mostani megoldás több szempontból sem megfelelő egy világméretű katasztrófa elhárításához. Végül néhány javaslatot teszek, amelyek megfontolását célszerűnek látnám a Kiotó-érát követő tárgyalásokon.

Tudomány és bizonytalanság

Habár több területen még tudományos vita folyik, legalább két kérdésben egyetértés mutatkozik a klímaváltozással kapcsolatban. Először is bizonyos, hogy az atmoszférában előforduló gázok, mint a széndioxid, a vízgőz és a metán, keresztülszűrődnek magukon a látható és az ultraviola sugarakat, de elnyelik az infravörös sugárzást. Ahogy a földfelszín felmelegszik, infravörös sugárzásként bocsátja ki magából a hőt, amit viszont a széndioxid a légkörben tart fogva, megakadályozva a sugárzás űrbe kijutását ezáltal is tovább növelve a hőmérsékletet.³

A másik nem vitatott tény, hogy ezen gázok utóbbi időben megnövekedett koncentrációja emberi tevékenység eredménye. Az ipari forradalom, az erdőirtások és a fosszilis tüzelőanyagok használata okolható a széndioxid kibocsátásért, ami az utóbbi 50 év során 700%-kal emelkedett. A kialakult probléma hosszú távon fejt ki hatását, ugyanis a széndioxid általánosan 100 évig van a légkörben mielőtt lebomlana, így a következmények rövidtávon irreverzibilisnek mondhatók.⁴

Sajnos a tudomány a nagyszámú változó miatt ma képtelen modellezni a várható kimenetelt és felmérni, hogy pontosan milyen arányú hőmérsékletnövekedést eredményez az üvegházgázok meghatározott mennyisége, és hogy ez miként befolyásolja az ökoszisztémát, ahol minden elem szoros kapcsolatban áll egymással.⁵ Ezen hatások tudományos kutatását egy független tudományos hálózat, az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) végzi. A legutóbbi 2007-ben készült jelentésük 2100-ra egy elkerülhetetlen 1,4-5,8 °C fokos növekedést jósol a Föld átlaghőmérsékle-

the economical and political causes for the lack of binding targets. In the second part, I am demonstrating the goals, operation and anomalies of the Clean Development Mechanism. I will reach the conclusion that the current solution is inefficient in several ways to avoid a world-wide catastrophe. Finally I will try to set up some suggestions that would be worth to consider during the negotiations of the post-Kyoto regime.

Science and uncertainty

Although a lot of issues are still debated, there are at least two undisputed facts concerning climate change. The first is that certain gases in the atmosphere allow visible and ultraviolet light to pass but absorb infrared radiation. Carbon dioxide (CO₂), water vapour, methane (CH₄) and several other gases have this property. As the surface of the Earth becomes warm, it releases the energy in a form of infrared radiation, which due to the CO₂ cannot escape into space but remains captured in the atmosphere, thus raising global temperature.³

The second undisputed fact is that the lately increased concentration of GHG is mostly the result of human activity. The Industrial Revolution, deforestation and the use of fossil fuels are mostly to blame for the emission of CO₂, which increased about 700% during the last 50 years. This problem is long-term since CO₂, on average, remain in the atmosphere for about 100 years, so the consequences are – at least in short-term – potentially irreversible.⁴

Unfortunately, scientific uncertainties make it difficult to model the probably outcome and to foresee precisely how much warming will result from a given increase in GHG gases or how it will affect the ecosystem in which every factor is linked.⁵ The scientific assessment of the impacts has been undertaken by an independent scientific network, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). The most recent IPCC assessment report made in 2007 predicts unavoidable increase of global average temperature between 1.4 and 5.8° C by 2100. The



tében. Tudni kell azonban, hogy egy 4 °C fokos változás már súlyos hátrányokkal jár a Föld lakosságának jelentős részére.⁶ (A Föld átlaghőmérsékletének 3,5 °C fokkal való emelkedése esetére a hatástanulmányok jelentős mértékű kihalást jósolnak, amely akár a fajok 40-70%-át is érintheti.) Ha a kibocsátás trendje nem változik meg sürgősen, akkor az egyet jelent a tengerszint-emelkedéssel, áradásokkal és elsivatagosodással. Ezen események járulékos következményei (egészségügyi, gazdasági stb.) aránytalanul nagy mértékben a fejlődő országokat fogják súlytani, amelyeknek sem pénzügyi, sem egyéb szükséges forrásuk sincs a változáshoz való alkalmazkodáshoz. Ily módon azok az országok szenvedik majd el a legnagyobb károkat, melyek a legkevesbé járultak hozzá a probléma kialakulásához.⁷

Jogi keretrendszer

A jog a fejlődés fontos eszköze, de hatását nem szabad túlértékelnünk. Ugyanis mind a mennyiségi, mind a minőségi fejlődésben több eszköz is jelentős szerepet játszik, mint például a humanitárius vagy tudományos diszciplínák.⁸ Elismerve ugyan azt a tényt, hogy a jogi szabályozás és szankciók kilátásba helyezése csak egy eleme lehet a környezeti problémákra adott nemzetközi válasznak, el kell fogadnunk azt a megállapítást, hogy jogi ösztönző nélkül az államok sokkal kisebb eséllyel érnének el működőképes, politikailag is elfogadható megállapodásokat.

A nemzetközi környezetjog az elmúlt harminc év alatt fejlődött ki.⁹ Már 1970-ben megkezdődtek a tárgyalások, de az első – habár jogi kötőerővel nem bíró – egyezmény megkötésére csak két évtizeddel később, 1992-ben a Riói Föld Csúcson került sor. Ennek eredménye az ún. Éghajlatváltozási Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény), ami 1994-ben lépett hatályba. Az elsődleges célkitűzés az ÜHG kibocsátás 1990-es szinten történő stabilizálása volt a veszélyes emberi beavatkozás elkerülése érdekében.¹⁰ A keretegyezmény létrehozott egy mechanizmust, amely lehetővé teszi, hogy a tárgyalások meghatározott időközönként folytatódjanak az ún. Részes Felek Konferenciáján (továbbiakban COP). A COP az elsődleges

effects of a 4°C rise in temperature will likely be detrimental to a large portion of the world's population.⁶ (As global average temperature increase exceeds about 3.5°C, model projections suggest significant extinctions (40 to 70% of species assessed) around the globe.) If the trends in GHG emissions growth are not altered it may be followed by sea-level rise, floods and desertification. These impacts will have adverse – health, economical etc. – consequences, falling disproportionately on developing countries, who lack the financial and institutional resources necessary for adopting to climate change. Consequently the countries, which have contributed least to the problem, will suffer most from its effects.⁷

Legal Framework

Although law may be used as a powerful instrument for development, its role must not be overestimated. Certainly, development may be pursued through several instruments including the disciplines of humanities and sciences both of which contribute to material and qualitative development.⁸ Whilst acknowledging that regulation and sanctions can only be a component in an international solution to the problem, it is broadly admitted that without such a component, the incentive for the countries to address the problem and to achieve politically acceptable solutions will be much reduced.

International Environment Law evolved predominantly over the last three decades.⁹ Negotiations on environment began already in 1970 but the first – albeit non-binding – agreement on climate change policy was concluded only two decades later in 1992 at the Rio Earth Summit. The result was the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) which came into force in 1994. The ultimate objective was to stabilize emissions of GHG at 1990 levels to prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system.¹⁰ The UNFCCC managed to establish a mechanism through which negotiations would continue at periodic conference of the



jogalkotó szerv azzal a megbízással, hogy ellenőrizze és elősegítse a Keretegyezmény végrehajtását.¹¹

A Kiotói Jegyzőkönyv (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) a 3. COP konferencián jött létre 1997-ben a Keretegyezmény kiegészítéseként. A meglehetősen bonyolult ratifikációs követelmények miatt azonban nyolc évbe telt mire végül 2005. február 16-án életbe léphetett. A Jegyzőkönyv a világ egyik legösszetettebb egyezménye és napjaink egyetlen világszintű megállapodása, amely a kibocsátás csökkentését szabályozza. Egyedileg számszerűsített jogilag kötelező értékeket és határidőket határoz meg a B függelékben szereplő 39 fejlett ország számára. Emellett a Keretegyezmény I. mellékletében szereplő államok számára előír egy közös célt, az 1990-es kibocsátás 5,2%-os csökkentését, amely értéket 2012-re kell elérni.

Megkülönböztetett felelősség

A Keretegyezmény központi elemének tekinthető az ún. közös, de megkülönböztetett felelősség elve. A részes felek nagyon eltérő körülményeire tekintettel szükséges ezen elv COP általi figyelembevétele.¹² A Keretegyezményben szereplő valamennyi kötelezettségvállalás egyediesített. Az I. melléklet fejlett országaira jóval részletesebb és szigorúbb előírások vonatkoznak, mivel elsődlegesen az ő feladatuk a hosszú távú ÜHG kibocsátási mutatók megváltoztatása.¹³ A folyamat ellenőrzéséhez minden ország éves jelentést köteles benyújtani a COP-nak. A Keretegyezmény emellett pénzügyi, technológiai és adaptációs támogatást is nyújt a fejlődő államok számára a II. mellékletben szereplő leggazdagabb államok hozzájárulásából.

Az I. melléklet (Annex I.) országait két alcsoportba sorolhatjuk: OECD tagállamok és EIT (azaz az 1992. évi lista szerinti gazdasági átmenetben lévő) országok.¹⁴ Minden más államot az I. mellékletben nem szereplőként (non-Annex I) említene, amely kategóriába országok széles spektruma tartozik eltérő fejlettségi szinttel és a klímaváltozáshoz fűződő eltérő érdekekkel.

parties' (COP) meetings. Its mandate is to control and promote the effective implementation of the Convention and it is also the main policy-making body.

As an amendment to the UNFCCC, the Kyoto Protocol was set up on the COP-3 in 1997. Nevertheless, because of the complicated ratification requirements it took eight years before it came into force on 16 February 2005. The Protocol is one of the most complex treaties ever negotiated and it is to date the only international agreement that calls for action to reduce emissions of CO₂.¹¹ It determined quantified legally-binding targets and timetables for emission limitations for the thirty-nine industrialized and developed countries listed in its Annex B. It also established a collective target for Annex I Parties amounting to 5.2% below 1990 levels in the commitment period 2008-2012.

Differentiated responsibility

The principle of 'common but differentiated responsibility' is a central component of the UNFCCC.¹² Because parties have very diverse circumstances, the Convention recognizes the need for these to be accorded consideration by the COP.¹³ Nearly all the commitments set out in the UNFCCC is differentiated. More detailed commitments have been taken on by the developed countries that are listed in Annex I. They are required to take the lead in modifying long-term GHG emission trends. To monitor progress, they have to submit annual reports to the COP. The Convention also contains financial, technological and adaptation assistance in favour of developing countries from the wealthiest of the developed parties listed in Annex II.

Annex I includes two main sub-categories: the EITs and the OECD members (as of 1992).¹⁴ All remaining countries are grouped together as non-Annex I Parties that covers a wide spectrum of countries at diverse levels of development and with differing interests relative to climate change.



A Keretegyezmény és a Jegyzőkönyv ugyanakkor a 'fejlődő ország' terminológiát használja az 'I. mellékletben nem szereplő' helyett. A fejlődő ország kifejezésnek azonban nincs a Keretegyezményben vagy azon kívül meghatározott hivatalos definíciója. Ez a megfogalmazás némi bizonytalanságot eredményezhet az egyes országok státuszát tekintve.

Az iparilag fejlett és fejlődő országok közötti merev különbségtétel az elmúlt évtizedek környezetjogi vitáinak egyik fő jellegzetessége volt. Így nem meglepő, hogy a Jegyzőkönyv megtartotta a Keretegyezmény kettős struktúráját. A világszintű együttműködés és a hatásos környezetvédelem fenntartásáért azonban ezt a felosztást a lehető leghamarabb meg kell szüntetni.¹⁵

A nemzetközi együttműködés legfontosabb aspektusa napjainkban a gazdag és szegény országok együttműködő-képessége. A fejlett országok elsődleges aggodalma, hogy a fejlődő országok feletti ellenőrzés hiánya aláássa az együttműködés hatékonyságát. Az aggodalom megalapozott, ugyanis a szegényebb országokban jelentős kibocsátás-növekedés tapasztalható, emellett az asszimetrikus kötelezettség-vállalás rendszere magában hordozza az energiaigényes ágazatok kitelepülését olyan országokba, ahol a kibocsátás nincs korlátozva. A hivatalos jelentések szerint Németország 1990 és 2004 között 17%-kal fogta vissza széndioxid kibocsátását, ugyanakkor a valódi kérdés, hogy a kibocsátás ténylegesen megvalósult, vagy csak áthelyeződött Kínába.¹⁶

Külön említést érdemel az a tény, hogy a világ legnagyobb gazdasága még csak nem is részese a Jegyzőkönyvnek. Miután 2007-ben Ausztrália végül ratifikálta az egyezményt, az Egyesült Államok maradt az egyetlen ország, amely a kimaradás mellett döntött. Az USA ugyanis a fejlődő államok részvételét szabja a ratifikáció előfeltételül.¹⁷

Nem kétséges, hogy a fejlett országok kötelessége, hogy kezdeményező és vezető szerepet vállaljanak a múltbeli nagyobb hozzájárulásuk, az egy főre jutó nagyobb szennyezésük, a rendelkezésre álló jobb anyagi helyzetük és technológiai forrásaik miatt is.

The Convention and the Kyoto Protocol make reference to 'developing countries' rather than 'non-Annex I Parties.' The term developing country, has however no official definition in the Convention, nor elsewhere. This leads to some uncertainty over the status of countries.

Rigid divisions between industrialized and developing countries have been a main feature of the international climate debate over the past decade. It is not surprising that the Protocol preserves the differentiated structure of the Convention too. To protect the atmosphere effectively and to ensure the world-wide cooperation, the bridging of this division must be achieved as soon as possible.¹⁵

The most important aspect of international cooperation nowadays is the interoperability between rich and poor countries. Industrialized countries are concerned that lack of control for developing countries undermines environmental effectiveness. This concern is due to rising GHG emissions in poorer countries as well as the possibility that, given asymmetric emission control commitments, some energy-intensive industries might migrate to countries where emissions growth is unconstrained. According to official reports, Germany has reduced its CO₂ emissions by 17% between 1990 and 2004. But, the true question is whether Germany reduced its emissions or just shifted its emissions to China.¹⁶

At the same time, neither the largest economy of the world has a binding target under the Protocol. After ratified by Australia in 2007, the US is the only developed nation which did not ratify the Protocol. The US presents the engagement of developing countries in mitigation actions as a precondition for its participation.¹⁷

Nevertheless, industrialized countries have a special duty to take the lead, due to their greater historical contribution to climate change, their generally higher per capita emissions, and their more abundant financial and technological



Ez azonban semelyik fejlődő országot sem menti a közös cselekvés alól.

Az utóbbi időben több I. mellékletben nem szereplő ország kibocsátása is jelentősen megemelkedett – ide sorolható elsősorban Kína (amely már 2006-ban a világ legnagyobb kibocsátójává lépett elő megelőzve az Egyesült Államokat),¹⁸ India, Indonézia és Brazília. Ha csak Kínát és Indiát mentesítjük a kötelező csökkentés alól, akkor már a világ kibocsátásának csaknem negyedét szabályozatlanul hagyjuk.¹⁹ Ezekből az adatokból látható, mennyire fontos a fejlődő országok részvétele a felmelegedés elleni harcban.²⁰ A Keretegyezmény elsődleges célja nem érhető el ezen országok kibocsátásának ellenőrzése nélkül. Ellenkező esetben ugyanis valószínűsíthető, hogy idővel tömegszennyezőkké válnak. Mivel nem tudják átültetni és finanszírozni az elvárt reformokat, a Jegyzőkönyv engedi, hogy tovább folytassák fejlődésüket a megszokott rendkívül káros és szennyező módon. Ezek az anomáliák az elsődleges okai az USA távolmaradásának.²¹

Fejlődő országok részvétele

Az ellenőrzés kiterjesztésének a fejlődő országok ellenállása a legfőbb akadálya.²² Sajnálatos módon ezekben a régiókban a környezetvédelem csak másodlagos szempont a minél gyorsabb fejlődés eléréséhez képest. A környezetvédelem iránt elkötelezett, magán és civil szervezetek hiánya is kedvezőtlen. A szegényebb országok szemében a fejlett országok hitelüket veszítették, minthogy keveset tettek a nagyrészt maguk előidézte probléma megoldása érdekében.²³ Ahhoz, hogy engedélyezzék a kibocsátásuk fölötti ellenőrzést, nagy valószínűséggel az USA belépését szabják feltételül. Nehezen képzelhető el ugyanis az, hogy az Egyesült Államokkal szoros kereskedelmi kapcsolatban álló országok, mint Mexikó vagy Kína olyan esetben is hozzájárulnának egy számukra hátrányos szabályozáshoz, ha partnerük teljesen kívül marad a rendszeren.²⁴

resources. This, however, does not exempt developing countries from action: once industrialized countries have taken the lead, developing countries shall join and follow.

The emissions of a number of middle-income non-Annex I countries have increased steeply – notably China (which has overtaken the US in 2006 to become the largest GHG emitter),¹⁸ India, Indonesia and Brazil. Exempting China and India from limits on GHG emissions has the effect of leaving approximately 24% of annual CO₂ emissions unregulated.¹⁹ The collaboration of these developing countries is essential to keep global climate change within the 2°C recommended by the IPCC to avoid 'dangerous' climate change.²⁰ The ultimate objective of the Convention cannot be met without controlling the emissions of these developing countries. If the developing countries therefore are left unchecked and not guided right now into cleaner development, then it is likely that they will become in the course of time just another rich, mass polluter. Because they cannot afford to implement a lot of the reforms required, they are free to go about their polluting ways. This was one of the reasons why the US did not ratify the Protocol.²¹

Participation of developing countries

The primary obstacle to extending formal emission controls to developing countries is the general reluctance of these Parties to assume such controls.²² Unfortunately in these regions low priority is given to climate change in the face of more immediate development. The absence of active environmental nongovernmental organizations does neither facilitate the situation. Many developing countries believe that the industrialized countries lack credibility on the issue of international cooperation to curb GHG emissions, having done little to solve the problem largely of their own making.²³ Acceptance of controls will almost certainly be linked to the entry of the US since it is difficult to imagine that countries with strong trading relationships with the US like Mexico, China etc, will agree to detrimental emission controls if their partner, the US remains



outside the system.²⁴

A környezetvédelem iránt mutatott gyengébb közéleti és politikai érdeklődés a mellékletben nem szereplő országokon tovább csökkenti a nyomást, hogy jelentős célkitűzéseket fogadjanak el. A kötelező célkitűzés hiányát az is indokolja, hogy ezeknek az országoknak olyan sürgetőbb feladatokkal kell szembenéznük, mint például a szegénység csökkentése vagy az egészségügy fejlesztése, amely teendőik prioritást élveznek. Amikor a klímaváltozás kérdésére kerül a sor, a legfőbb cél a fizikai hatások (tengerszint-emelkedés, szélsőséges időjárás stb.) elleni kiszolgáltatottság csökkentése. Elsősorban az éghajlatváltozásnak a termelésre és gazdasági fejlődésére gyakorolt hatása miatt aggódnak, és nem arra keresnek megoldást, miként lehetne a negatív hatásokat megelőzni vagy enyhíteni a kibocsátás mérséklésével.

További akadályt jelent a fejlődő országok azon szemlélete, miszerint a kibocsátási határértékek egyben a fejlődésük gátjai is, amely a fennálló gazdasági különbségeket konzerválja, bár a Keretegyezmény egyértelműen úgy fogalmaz, hogy „a gazdasági és társadalmi fejlődés és a szegénység megszüntetése a fejlődő országot képviselő Felek elsődleges és mindenek feletti prioritása”.²⁵ Ráadásul a fejlődő országok gazdasága rendkívül hullámzó, ami jelentős bizonytalanságokat okozna a kibocsátás mértékének megállapításánál is. Egy meghatározott kibocsátási maximum ezért még egy rövidebb vállalási időszakra nézve is nehezen lenne kezelhető.

Fejlődés mindenek felett – GDP

Az, hogy mely országok és milyen kritériumok alapján tekinthetők fejlettnak, a mai napig heves vita tárgyát képezi. A meghatározás során nyilvánvalóan gazdasági szempontok dominálnak, mint az egy főre jutó jövedelem és a GDP. Ez utóbbi az egyik legszélesebb körben használt, mégis legvitatottabb mérőszám. François Lequiller szerint a GDP egy átfogó mérce a jövedelem mérésére, amely magában foglalja az előállított fogyasztási javakat és szolgáltatásokat, tehát a termelésből származó pozitív eredményeket, ugyanakkor olyan fontos értékeket hagy figyelmen kívül, mint az

Weaker public and political interest in environmental issues could further reduce the pressure on non-Annex I Parties to take on challenging targets. The lack of binding target is justified also by the fact that developing countries face more urgent priorities, such as poverty alleviation and public health. Even when it comes to climate change, the priority is generally to reduce their vulnerability to the physical impacts of climate change, such as sea level rise and extreme weather events. They are concerned only about how climate change might affect the food production and economic development, rather than preventing or alleviating consequences by controlling their emissions.

Another obstacle is that absolute caps are generally viewed by developing countries as caps on development and preservation of the differences, while the Convention itself recognizes that development and poverty eradication are the “first and overriding priorities of developing countries”.²⁵ In addition, developing country economies tend to fluctuate because of greater vulnerability, which leads to considerable uncertainty over emission rates. A fixed emission cap, even for a shorter commitment period, could therefore prove unmanageable.

Growth above all – GDP

Which countries are classified as being developed and under which criteria, is a current issue surrounded by fierce debate. It is apparent that economic criteria are dominating such as income per capita and gross domestic product (GDP) per capita. GDP is the most common and at the same time most debated and controversial measure used world-wide. According to François Lequiller, it is a comprehensive measure for income, covering the production of consumer goods and services that captures only the wellbeing resulting from the production but misses other dimensions since it



egyenlőség, szociális kohézió és a környezet. (Szerinte olyan alternatív mérőeszközök, mint a nettó hazai termék vagy a nemzeti jövedelem alkalmasabb lenne az említett kontextusok hatásának megjelenítésére.) A GDP-től való túlzott függés kifejezetten ártalmas is lehet. Kizárólag a gazdasági növekedésre való koncentráció elfogulttá teheti a jogalkotót, így egy a GDP-t csökkentő hatással járó törvényjavaslat kevés eséllyel kerül elfogadásra.

Mivel a GDP értékében nem jelenik meg a környezeti erózió, a létbizonytalanság és az egyenlőtlenség, a nemzetközi szervezetek, mint az OECD olyan rendszereket fejlesztettek ki a környezeti tényezők számbavételére, mint a Gazdasági és Környezeti Számlák Integrált Rendszere (SEEA).²⁶ Mivel a GDP-t – elfogadottsága miatt – nagyon nehéz helyettesíteni, ezeket a számításokat a GDP kiegészítéseként, de nem helyette alkalmazzák. Jelenleg Bután az egyedüli ország, ahol a GDP helyett a 'nemzeti összboldogságot' mérik. Kína az utóbbi időben megpróbált egy ún. zöld GDP-t bevezetni, amely beárassa a szennyezés költségét. Azonban mire a teljes szennyeződött ökoszisztémát felbecsülték, a végeredmény olyan drámaian csökkent, hogy az alternatív számítási módot hamar elvetették.²⁷ Valószínűleg sokat kell várnunk egy használható és hiteles alternatívára.

A Világbank az országokat az egy főre eső nemzeti összjövedelem alapján sorolja a fejlődő kategóriába.²⁸ A legtöbb fejlődő ország nagy népességszáma miatt az egy főre eső jövedelem messze elmarad a fejlett országokétól, még akkor is ha a nemzeti összjövedelem meghaladja a leggazdagabb államokét. Mindaddig amíg ragaszkodunk a fentebbi számítási mércékhez, és a vég nélküli fejlődéshez, képtelenek leszünk megszabadulni az országok jelenlegi kategorizálásától. Ez egy örökös patthelyzetet fog eredményezni, amelyben a fejlődő országokat nem lehet majd a kibocsátás megszorítására kötelezni. Ha a jelenlegi rendszer és hozzáállás nem változik meg alapvetően a közeljövőben, a szennyezés visszafogása egyedül az országok saját belátásán és eltökéltségén fog múlni.

ignores important values like equality, social cohesion and the environment. (In his opinion, alternative measures to GDP, such as Net Domestic Product or National Income, might be more suitable for measuring particular contexts.) An overreliance on GDP could be even harmful. Focusing solely on economic growth blinds policymakers and if the proposed policy is going to reduce GDP then it will unlikely survive.

Since GDP does not take into account the environmental degradation, insecurity or inequality, international organisations, like the OECD, have developed systems to account for the environment, such as the System of Economic Environmental Accounts (SEEA).²⁶ Alas, these are used in addition to – and not instead of – GDP. GDP has proved hard to replace. Bhutan is currently the only country that measures its gross national happiness and not the income. China attempted to introduce a 'green GDP', to reflect the cost of pollution. By the time the costs of polluted rivers, air and ecosystems have been calculated, growth figures had dropped so dramatically that the proposal was quickly abandoned.²⁷ First and last it might take time before we find a replacement for GDP.

The World Bank classifies countries as developing using GNI per capita.²⁸ Given the developing countries' large population, their GNI or GDP per capita will remain well below those of developed states, even though their aggregate income may exceed the wealthiest countries. Until we are holding on to these measures and the desire of growth, we will not be able to get rid of the rigid categorization of countries. This will lead to a steady-state and the developing countries could be never forced to accept contribution to cuts. If this whole system and general attitude will not change in the near future, the emission cuts will depend solely on the individually desperation of the countries.



Kiotó után

A 2011-es Durbari Konferencia azzal a megállapodással zárult, hogy a felek – fejlődő és fejlett országok először közösen – 2015-re létrehoznak egy jogilag is kötelező megállapodást, amely 2020-ban lép hatályba.²⁹ Habár az ENSZ és a legtöbb ország nagy áttörésként értékelte a megállapodást, rendkívül nehéz lesz megalkotni egy olyan szerződést, ami megnyugtatóan rendezi a legfontosabb kérdéseket, mint a történelmi kibocsátás, eltérő kapacitás, valamint figyelembe veszi az országok eddig tett intézkedéseit, és amelyet minden ország alá is ír.

Tekintve a múltbeli vitákat és eredményeket, illetve az ENSZ tárgyalások törekenységét és hosszadalmasságát, nincs rá garancia, hogy 2015-re (vagy egyáltalán) létrejön egy megfelelően kidolgozott szerződés. Annak érdekében, hogy tartani lehessen a kitűzött határidőket, már a 2012. decemberi Dohai Klímakonferencián számottevő lépéseket kellett volna tenni a szerződés kialakításáért.³⁰ Itt azonban semmilyen kérdésben nem történt jelentős előrelépés a Zöld Klíma Alap megalapítása és a gyorsfinanszírozási vállalások folytatása kivételével.³¹

A Jegyzőkönyv első elszámolási időszaka 2012 végén lejár. Annak érdekében, hogy a jelenlegi és jövőbeli szerződés közti lyukat kitöltsék, a COP elfogadott egy második elszámolási időszakot, a kibocsátás-korlátozás fenntartására. Habár a Jegyzőkönyv hatályban tartását rendkívüli eredménynek könyvelték el, a kiterjesztés hatékonyságát megkérdőjelezi az a tény, hogy Kanada, Oroszország és Japán nem vállalt új kötelezettséget és ezáltal kimarad a második elszámolási időszakból, kifejezve ezzel a Konferencia szerény eredményei miatti csalódottságukat.³² Ha az USA-t és Kínát is hozzászámítjuk, a világ kibocsátásának 85%-áért felelős országok semmilyen módon nincsenek csökkentésre kötelezve ebben az évtizedben.

Ahhoz, hogy esélyünk legyen a biztonságot jelentő 2 °C fokos határon belül maradni, az IPCC úgy kalkulál, hogy a kibocsátásnak legkésőbb 2020-ban kell tetőznie és onnantól meredeken esnie. 2050-re pedig meg kell felelnie a széndioxid kibocsátás-

After Kyoto

The Durban conference in 2011 ended with a deal whereby developed and developing countries will for the first time work on an agreement that should be legally binding on all parties, to be written by 2015 and to come into force after 2020.²⁹ But while the UN and most of the countries present hailed the deal as a breakthrough, getting an agreement - dealing satisfactorily with the key issues such as historic emissions, differing capabilities and balancing the actions and cuts achieved so far - that all countries sign up to will be intensely complicated.

Viewing the debates and results in the past and the fragile and lengthy UN process, there is no guarantee that there will be an outcome up to 2015 or at all. To meet the deadline, Doha Climate Conference in 2012 should have delivered significant steps in the process of finalising the binding contract.³⁰ But there has been virtually no meaningful progress on any important issue except the establishment of the Green Climate Fund and the continuation of the 2010-2012 fast-start finance period.³¹

To fill the gap between the current and future agreement, COP-17 agreed on the second commitment period under the Kyoto Protocol to carry on emission cuts. Although securing an extension has been hailed as a key success, the effectiveness of the extension has been questioned as Canada, Russia and Japan did not sign up to new targets under the second Kyoto commitment period, demonstrating their disappointment in the modest results.³² Combined with the US and China, countries responsible for 85% of emissions are not legally bound to cut emissions until the next decade.

In order to have even a chance of staying within the 2 °C limit, the IPCC calculates that emissions must peak by 2020 at the latest and fall rapidly thereafter. Carbon output must be roughly halved by 2050, compared with 1990. This may mean the



nak az 1990-es adatokhoz képest. Ez azt jelenti, hogy minél később kezdjük el visszafogni a kibocsátást, annál drasztikusabb mértékben kell azt később tennünk. Ilyen körülmények között a tárgyaló felek pedig nem tettek mást Durbanban, se Dohában, mint nyolc évvel elhalasztottak minden cselekvést. Ezt a döntést ünneplik az összefogás történelmi vívmá-nyaként.

A rugalmassági mechanizmusok

A Kiotói Jegyzőkönyv – a költséghatékonyág növelésére törekedve – három ún. rugalmassági mechanizmust állít fel, amelyek az aláíró felek között különböző típusú együttműködést tesznek lehetővé a kitűzött célok elérése érdekében.³³ A rugalmassági mechanizmusok alapja az a két megállapítás, hogy a kibocsátás csökkentés költségei különböző országokban eltérőek, mivel a technológiák fejlettségének növekedésével a további kibocsátás-csökkentés költsége exponenciálisan nő. Valamint az üvegházhatás globális jelenség, tehát a kibocsátás csökkentés helye kevésbé lényeges.

Az első mechanizmus a Kibocsátási jogok nemzetközi kereskedelme, ahol a B függelékben szereplő országok egymás között ún. kijelölt kibocsátási egységekkel (AAU-val) kereskedhetnek a kibocsátási kereskedelmi rendszeren keresztül (ETS). Miután a kibocsátási célokat hivatalosan megállapították és az engedélyeket kiosztották a Nemzeti Kiosztási Terv alapján a szennyezők között, a piac veszi át a szerepet az engedélyek költséghatékony reallokációjában.³⁴ A legfőbb probléma ezzel a megoldással, hogy a legnagyobb szennyezők nincsenek rákényszerülve a kibocsátás visszafogására, hiszen ha a kibocsátása több mint az eredeti engedélye, megfelelő tőke birtokában lehetősége van más cégek feleslegét megvenni.³⁵

A második mechanizmus – az Együttes végrehajtás – az aláíró országok vállalásainak nemzetközi környezetben való teljesítését segíti. Lehetővé teszi, hogy az országok kibocsátás-csökkentési egységeket (ERU) vagyis CO₂ kvótát kapjanak más I. melléklet szerinti fejlett országokban végrehajtott 'zöld befektetéseikért'.

later we start cutting emission the higher the targets shall rise. In these circumstances, parties in Durban did nothing but postponed actions to 8 years celebrating results of cooperation as a breakthrough in history.

The flexibility mechanisms

The Kyoto Protocol – recognizing the principle of global cost-effectiveness – established three mechanisms that allow different kinds of partnerships between the parties to facilitate the achievement of their targets.³³ The flexibility mechanisms are based on two simple findings: first, that the cost-effectiveness of the countries combatting climate change differs widely as the costs of emission reduction increases exponentially according to their technological conditions. And second, that the greenhouse effect is a global phenomenon, so the place of emission cuts is less determining.

The first is the International Emissions Trading where Annex B countries can trade 'assigned amount units' (AAUs) amongst each other in the cap-and-trade system. After the overall emissions target has been officially set and the permits have been allocated to the polluters according to the National Allocation Plan, the permit market takes the main role in reallocating the permits in a cost-effective way.³⁴ The problem with this solution is that big producers of GHG can buy 'credits' so they don't have to themselves reduce emissions by paying for other companies.³⁵

The second mechanism, the so called Joint Implementation allows countries to receive 'emission reduction units' (ERUs) for funding green projects in other Annex I countries.



A harmadik és egyben legtöbbet kritizált mechanizmus a Tiszta fejlesztési mechanizmus (CDM), amely alapján az országok és vállalataik hitelesített kibocsátás-csökkentési egységet (CER) kaphatnak fejlődő országokban történő kibocsátás csökkentő projektek támogatásáért. (A CER az ERU-hoz hasonló CO₂ kvóta, de eltérő mechanizmusok szerint működő projektekből ered.)

A három mechanizmusban alkalmazott összes egység egy tonna ki nem bocsátott széndioxidnak felelnek meg.

A Tiszta fejlesztési mechanizmusnak kettős célkitűzése van: amellett, hogy segít a fejlett államoknak a kvótacélok elérésében, egyúttal elősegíti a fenntartható fejlődést a fejlődő országokban azáltal, hogy külföldi befektetéseket vonz a gazdaságba. Megállapítható, hogy az egész Kiotói Egyezmény egyetlen eszköze a zöld technológiák átadására a CDM. A fejlett országoknak is könnyebbés olyan beruházásokba kezdeni (akár az adófizetők pénzéből) külföldön, ahol az erőteljes otthoni lobbicsoportoknak nincs ráhatásuk. Ez is magyarázza, hogy miért vált vonzó lehetőséggé a CDM több mint 1500 benyújtott pályázattal már az első két évben.³⁶

Habár a kibocsátás-csökkentés mellett a fenntartható fejlődést egyenrangú célként kellene kezelni, sajnos ez utóbbi inkább tűnik egy előnyös mellékhatásnak és így nem játszik jelentős szerepet a projekt elbírálása során.³⁷

A gyakorlatban a CDM csak kis mértékben járul hozzá a fenntartható fejlődéshez és a projektek egyenlőtlenül oszlanak meg a fejlődő országok között. Ahhoz, hogy CER-t nyerjenek el, a befektető országoknak bizonyítani kell a hozzáadott értéket, vagyis azt, hogy a projekt nem valósult volna meg a külföldi tőke nélkül. Ellenkező esetben ugyanis a fejlett befektető országot indokolatlanul jogosítanák fel többlet-szennyezésre.

A CDM eljárás

Egy CDM projekt kivitelezése és CER egység

The third and most debated mechanism of the Protocol is the Clean Development Mechanism (CDM), under which countries or their legal entities may get 'certified emission reduction' credits (CERs) for supporting projects that decrease emissions in non-Annex I countries.

All of these credits equate to one tonne of CO₂ equivalent (tCO₂e) that has not been emitted to the atmosphere.

The CDM which is the world's biggest carbon offsets market has dual purpose: apart from assisting developed Parties to achieve their target, another goal is to promote sustainable development in developing countries through receiving income from foreign investment. In fact, the only tool under the Kyoto Protocol to encourage the transition to clean-energy technologies in developing countries is the CDM. For rich countries it is much easier to start policies abroad that has no impact on powerful lobby groups at home but can be financed from taxpayers' money. This explains why the CDM became attractive with over 1,500 projects submitted within two years.³⁶

Sustainable development should be considered as an equally important goal but unfortunately it is rather treated as a side-benefit and therefore it has been marginalized.³⁷

In operation CDM contributes little to sustainable development and the projects are unevenly distributed among developing countries. In order to receive CERs, the Project Participants need to prove the additionality of the project i.e. the investment would not have happened without CDM. It is because any project registered under the CDM that would have been built anyway, without CER income, allows an industrialized country to emit more than their targets.

The CDM project cycle

Carrying out a CDM project and receiving CERs



igénylése egy többlépcsős és bonyolult folyamat, amit CDM projekt ciklusnak is neveznek. Az első lépés a Projekt Design Dokumentum elkészítése, ami a projekt lényegi tartalmi elemeit tartalmazó formanyomtatvány. A PDD-nek része egy általános leírás, ütemterv, a monitoring módszertana valamint a forrásonkénti tervezett ÜHG kibocsátás és az érintettek kommentárja és megjegyzései. A beruházás célországga köteles nyilatkozatot tenni, miszerint a kormány önkéntesen vesz részt a projektben, ami számára kedvező hatással van a fenntartható fejlődés előremozdítására nézve. Az ezt követő validálás (felülvizsgálat) során megtörténik a beruházás független értékelése egy külső auditor, az ún. Kijelölt Műveleti Egység (DOE) segítségével, akinek a beruházó fél ad megbízást. A DOE olyan független magáncég vagy személy, akit az Igazgatótanács akkreditált mint külső ellenőrzőt. Fő feladata, hogy igazolja az adott projekt adicionalitását. A DOE megvizsgálja a PDD-t, hogy megállapítsa valóban megfelel-e a CDM előírásainak. A validálási jelentést felterjeszti az Igazgatótanácshoz, ami regisztrálja a projektet.³⁸

Amint a projekt kivitelezési szakaszba lépett, szükség van a tevékenység rendszeres monitoring-jára. A monitoring jelentés tartalmazza a kibocsátásra vonatkozó adatokat és megbecsüli az így létrehozott CER mennyiségét. A jelentést később benyújtják egy a korábbi eljárásban résztvevőtől eltérő DOE-hez hitelesítésre. Jelentésében a DOE igazolja, hogy a regisztráció során jóváhagyott programnak megfelelő mennyiségű CER keletkezett, továbbá tanúsítja, hogy a projekt elérte a kívánt kibocsátás csökkentést, amely valós, mérhető és adicionalis. A tanúsítvány alapján az Igazgatótanács utasítja a CDM nyilvántartó hivatalt a CER kibocsátására.³⁹

Sajnos gyakran előfordul ebben az igen hosszú és komplex eljárásban, hogy a feltételeknek nem megfelelő projekteket is elfogadnak. A jóváhagyott beruházások körülbelül 75%-a már javában folyt a regisztrálásuk pillanatában, ami megkérdőjelezi ezen beruházások adicionalitását.⁴⁰ További súlyos szabályozási hiányosság, hogy az eljárás során a

is an overcomplicated procedure that requires multiple steps. These steps are regarded as the CDM project cycle. The first step is to develop a Project Design Document (PDD), which is a standard format describing the main features of the project. The PDD consists of a general description, a timeline and crediting period, a monitoring methodology, calculation of GHG emissions by source and stakeholder comments. The host country must issue statements indicating that the government participates voluntarily in the project which assists the host country in achieving sustainable development. Validation is a process involving an independent evaluation of the project by an external auditor known as a Designated Operational Entity (DOE), which is hired by the project participants. The DOE is independent private companies or consultants accredited by the Executive Board to function as external controllers. Its main task is to confirm that a given project activity is additional. The DOE reviews the PDD in order to determine whether the project meets CDM requirements. The validation report is forwarded to the EB for registration as a CDM project.³⁸

Once the project is operational the emissions that occur from the activity must be monitored. The monitoring report contains information on emission reductions and estimates the amount of CERs generated. The report is submitted to a DOE different to that involved in the earlier process for verification. In its independent review, the DOE must ensure that the CERs have been generated according to the guidelines and agreed terms. Certification is the written assurance from the DOE that the project achieved the stated level of emission reductions and that these reductions were real, measurable and additional. In view of the certification, EB will instruct the CDM registry to issue the CERs.³⁹

Unfortunately, it happens often during this long and complex procedure that projects not complying with the requirements are approved. Nearly 75% of all approved CDM projects were already up and running at the time they were registered.⁴⁰ That casts serious doubts on the additionality of the project. Another serious



pályázatot felülvizsgáló validátort a beruházó ország vagy cég bízza meg és nem a független hatóság. A vizsgáló könnyedén igazolhatja a projekt szükségességét kihasználva az addicionalitási teszt szubjektivitását. Mindamelllett a jelenlegi eljárási szabályok alatt az eljárás akár két évig is eltarthat. A szabályok és az alkalmazott tesztek szigorításával viszont valószínűleg az eljárási költségek és a már így is széles időkeretek nőnének jelentősen.⁴¹ Ezek a hátrányok azonban ellensúlyozhatók lennének új harmonizált minimum-irányelvek bevezetésével. Az eljárás kiszámíthatóságának növekedése ugyanis képes lenne csökkenteni az eljárás összköltségét. A hatályos szabályozás alacsony határfokát egy új reporting és hitelesítési eljárással lehetne javítani.

problem is that projects are audited by a validator who is hired by the developers and not employed by the independent authorities. The validator may justify easily the necessity of the project taking advantage of the subjectivity of the additionality testing. However, the process under the current provisions takes usually more than two years. Tightening the rules and apply a more rigorous testing system will likely result in increase of the process costs and timeframe.⁴¹ Nevertheless, this disadvantage may be counterbalanced by the positive effects of harmonized minimum guidelines that may lower the overall costs by increasing the certainty of the procedure. Conclusively, a new reporting and verification procedure must be established in order to eliminate the uneffectiveness of the current provision.

Megfontolandó lenne mindemelllett egy egyszerűsített eljárás bevezetése is az alulreprezentált régiókba történő beruházás során, illetve az automatikus regisztráció bevezetése bizonyos tárgyú illetve kisebb hatósugarú beruházások esetén.⁴² A technológiatranszferre vonatkozó átfogóbb információk pedig kiszámíthatóbbá és objektívebbé tehetnék a döntéshozatali folyamatot. Ez azonban a PDD szabvány jelentős felülvizsgálatát teszi szükségessé.

A further simplified project cycle could be applied to projects from underrepresented regions, including automatic registration (e.g. the elimination of validation procedures in favour of listing projects or microscale projects).⁴² More comprehensive and clear information on technology transfer would enable better and predictable decision-making. This would most probably require a revision to the PDD format and guidance.

Az addicionalitás szintén szorosan kapcsolódik a hatékonyság kérdéséhez, ami felvetheti a koncepció teljes átgondolásának lehetőségét is. Mivel ezt az elvet a 'business as usual' ellentétéként értelmezik, értelemszerűen kormányzati programok és zöld akciótervek nem pályázhatnak CER-ért.⁴³ Ennek a megszorító szemléletnek a jelentős mellékhatása, hogy nem ösztönzi a jogalkotót a környezettudatos szabályozásra és közvetve a fenntartható fejlődés elősegítésére.

The requirement of additionality raises the question of effectiveness too and that is why it needs to be reconceptualised. Since it is regarded as the contrast of 'business as usual', governmental actions to mitigate climate change cannot qualify as CDM.⁴³ This restriction has a significant side-effect since it sets back the adoption of green policies and at the same time sustainable development.

A CER egyenlőtlen elosztása a CDM egyik legnagyobb hiányossága. Az egyenlőtlenség azon számos korlátozás eredménye, mely előírja, hogy mely projektek milyen feltételekkel pályázhatnak pénzügyi támogatásért. A nukleáris és vízerőművek vagy például a szél turbinák építésére igényelhető kibocsátási kredit, azonban az ilyen jellegű beruházások több mint kétharmada Kínába, Indiába

The inequitable distribution of CERs is one of the biggest failures of the CDM. That is the result of the numerous restrictions on the projects that can qualify for financial support. Projects like nuclear power plants, hydropower dams, wind turbines etc. are eligible for emissions credits. More than three quarter of the projects is located in China (37%), India (27%) and Latin-America (19%).⁴⁴



és Latin-Amerikába irányul e régiók környezeti és gazdasági adottságai miatt.⁴⁴ A legkevésbé iparosított régiók, mint Afrika (2%) csak a CER kreditek 17%-án osztozik. Ez azzal is magyarázható, hogy utóbbi országok csak olyan típusú projekteket képesek kivitelezni, amelyek nem támogathatók kredittel.

A CER kreditek árában is egyenlőtlenség mutatkozik, amelyekben beruházásonként állapodnak meg a felek, legtöbbször értéken alul (5-10 \$). Minden egyes CER egységnyi mennyiségű ki nem bocsátott széndioxidot jelképez, ezért érdemes lenne a jövőben egy egységárat megállapítani, de legalábbis egy minimumárat, keretek közé szorítva ezzel a tárgyaló (de sosem egyenlő pozícióban lévő) feleket. Mivel a kialakult ár nem nyilvános, a fejlődő és beruházásra váró országok arra kényszerülnek, hogy minél olcsóbban kínálják a krediteket a gazdag beruházóknak. (Ez ugyebár egy tökéletes piaci helyzetben kívánatos, azonban a környezetvédelem területén ez a fajta piaci szemléletmód igazságtalan eredményhez vezet.) Ráadásul, mint minden piacon itt is van a piacra lépésnek bizonyos belépési költsége és akadálya (mint a tárgyalási költség), ami a legszegényebb országokat gátolja abban, hogy a mechanizmus előnyeit kihasználják.

LULUCF

A kívánt kibocsátási szint elérése érdekében az országok gyakran alkalmaznak a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodás során ún. nettó nyelőket az ÜHG elnyelésére.⁴⁵ Már a Kiotó Egyezmény eredeti szövege is tartalmazott LULUCF projekteket, de a UNFCCC a 2001-es Marrakeshi egyezményében úgy határozott, hogy kizárólag újraerdősítéssel kapcsolatos (ún. A/R) pályázatok kaphatnak CER-t.⁴⁶ Minderre azért volt szükség, mert több ország is aggodalmát fejezte ki az efféle projektek ellenőrizhetőségét illetően. Mivel az igényelhető kreditek számát is maximalizálta a Jegyzőkönyv 110 MtCO₂-ben, a CDM ellenőrző bizottsága csak nagyon kevés (mindössze a nyertes pályázatok 1%-a) projektet hagyott jóvá. Emellett az EU 2020-ig kizárta ilyen pályázatok lehetőségét. A LULUCF projektektől való tartózkodás legfőbb indoka a nyelő projektek hatásosságával kapcsolatos

The most under industrialized regions like Africa (2%) share only 17% of the CERs. This can be explained by the fact that most of these countries are capable to host only the kind of projects that cannot be promoted by credits.

Inequity may be found in the price of CERs too since these are being traded for pittance (about US \$ 5-10) negotiated in each deal. Each CER represents the same amount of non emitted CO₂ which would call for the standardization of prices or at least the determination of a minimum floor cap. The non-transparency which is the result that prices are not revealed makes an unfair market focusing to provide cheapest CERs for the rich countries. This is desirable on a perfectly competitive market but this economical approach in the field of environmental protection has many unfair results. It should be more emphasised that poor countries should be able to get more benefits from CDM. The entry barriers like the cost of the participation keeps often the poor countries from taking advantages of the mechanism.

LULUCF

To help meet emission targets, countries may incorporate sink activities that absorb GHGs in the land use and forestry sector.⁴⁵ Already the original Kyoto Protocol included some type of LULUCF projects it was nevertheless decided by the UNFCCC Parties (in Marrakech in 2001) that only afforestation and reforestation (A/R) projects would be eligible for consideration under the CDM.⁴⁶ That happened due to the pressure of countries worrying about the verifiability of these projects. In addition, the demand for these projects has been limited to 110 MtCO₂, which resulted in too few projects (only 1% of all CDM projects) approved by the CDM Executive Board. Furthermore the EU banned the use of A/R until 2020. The scientific uncertainty about the effectiveness of carbon sink projects – that in contrast to the other CDM investments do not



bizonytalanság. Ezek a módszerek ugyanis nem a kibocsátást fogják vissza, hanem a már légkörben lévő CO₂ mennyiségét hivatottak csökkenteni.⁴⁷ Jelentős visszatartó tényező emellett, hogy a beruházás teljesítésének az ellenőrzése rendkívül körülményes illetve, hogy a folyamatok visszafordíthatóak. Vagyis a rövidtávon megőrzött illetve újratelepített erdők szénelnyelése folytán elért kibocsátás-csökkenés hatását teljes mértékben megszüntetheti egy későbbi kitermelés vagy akár egy erdőtűz. Ez a bizonytalanság azonban már jelentősen csökkenthető lenne a mai modern technikával történő rendszeres monitoring és a célországokra vonatkozó szigorú felelősségi szabályok alkalmazásával.⁴⁸

További hátrányt jelenthet a CDM kihasználását tekintve a Jegyzőkönyv által előírt bázisév. Ugyanis az A/R projektek csak olyan területre vonatkozhatnak, amely 1990 január 1-jén nem voltak erdősítve.⁴⁹ Szükséges lenne a bázisévet a jövőben egy jóval későbbire módosítani, a jelenlegi szabályozás szerint ugyanis az 1990 óta elpusztult jelentős mennyiségű erdő helyreállítására nem kapható támogatás credit formájában.

A LULUCF projektek szélesítése jelentősen javítana az elosztásbeli egyenlőtlenségen is, mivel sok fejlődő ország, amely képes lenne a kibocsátását nagymértékben visszafogni azzal, hogy tartózkodik az erdőirtástól (általában esőerdő felégetése művelés céljából) el van zárva a CDM-ből eredő jövedelem-szerzéstől. Már 2005-ben a COP-11 ülésén olyan javaslattal állt elő Pápua Új-Guinea és Costa Rica, ami az erdőpusztítás meggátlását is credittel jutalmazza. Az ún. REDD lista,⁵⁰ ami a 2007-es Bali Cselekvési Terv része, a felek megfontolására bízta megfelelő szabályozás kialakítását „*fejlődő országbeli erdőirtásból és az erdőpusztulásból származó kibocsátások csökkentése, az erdőmegőrzés és fenntartható kezelés és széntároló képesség javítása céljából.*”⁵¹ A 2007-ben megjelent Stern Jelentés (A klímaváltozás gazdaságtana) a megelőzött erdőpusztítást a kibocsátás-csökkentés legolcsóbb eszközeként jelölte meg.⁵²

reduce the potential emission of CO₂ but remove GHG already in the atmosphere⁴⁷ –, the potential problems of non-performance and leakage are still argued as an excuse for not expanding the eligibility of projects. The greatest fear about LULUCF is truly the potential reversibility which means that present reductions can be later reversed and so the carbon accumulated can be lost rapidly by fires or harvesting. This uncertainty could be however reduced by regular monitoring and the pre-ordinance of the host countries' liability.⁴⁸

A further obstacle is the base-year which means that an A/R project must be implemented on a land that was not forested on 1 January of 1990.⁴⁹ This should be changed to a later date (like 2000) since huge territories were deforested in the 1990s that cannot be recovered with the help of credits.

The extension of eligible LULUCF projects could also dramatically improve the distribution of CERs since many developing countries that may reduce emissions from the denying of deforestation, degradation (REDD) or agricultural soil sink projects are excluded and deprived of the potential income from CERs. In order to solve this problem in 2005 at COP 11, Papua New Guinea and Costa Rica first put forward a formal proposal that considers the crediting of benefits from avoiding further deforestation. The so-called REDD agenda,⁵⁰ which was set out in the Bali Action Plan at COP-13 in 2007, commits the parties to consider: “...*policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.*”⁵¹ The 2007 Stern Review of the Economics of Climate Change identified avoided deforestation as the cheapest option to mitigate increases in emissions of GHG.⁵²



Lambert Schneider rámutat a CDM egy másik jelentős hiányosságára, miszerint ez egy zéró-összegű játszma, ahol minden egyes a szegény országok által ki nem bocsátott tonna CO₂-t végül egy fejlett országban bocsáthatnak ki. A kibocsátás csak úgy lenne csökkenthető, ha a befektető a beruházása során megtakarított széndioxid mennyiségénél csak kisebb mértékű kibocsátásra lenne jogosított.⁵³ Ha azonban figyelembe vesszük, hogy a fejlődő országokra nem vonatkozik kötelező célkitűzés és könnyedén emelhetik a kibocsátást egy másik területen (például a megkímélt erdő helyett egy másikat semmisítenek meg) a CER nemhogy nem ér el kibocsátás csökkentést, de még – egy kisebb összeg ellenében – a befektető kibocsátási keretét is növeli.

Mindezekből következik, hogy a CDM a mostani formájában nem segíti elő a Jegyzőkönyvben deklarált célok elérését azáltal, hogy olcsó kibúvót biztosít a fejlett országoknak kibocsátásuk növelésére és a zöld technológiára való átállás elodázására.⁵⁴ Röviden a CDM kevéssel járul hozzá a tiszta energia elterjesztéséhez. Meggondolandó a CDM mechanizmus helyett egy nemzetközi alap felállítása, mely stabil finanszírozást jelenthetne a REDD+ törekvések számára. Működőképesebb megoldás lenne, ahol a fejlett országok a kibocsátásuk arányában kötelező hozzájárulást fizetnének, amelyből a fejlődő országok technoló-giaváltását finanszíroznák.

A Jegyzőkönyv kikényszeríthetősége

További jelentős hiányosság a Jegyzőkönyvvel kapcsolatban, hogy az egyes kormányok nincsenek ösztönözve a kötelezettség betartásának ellenőrzésére és kikényszerítésére annak óriási költsége miatt. A jövőbeni Klímaegyezménynek sürgősen le kell fektetnie egy erős ellenőrző mechanizmust és hozzá egy nemzetközi szervezetet, amelynek joghatósága lenne büntetéskiszabásra a kötelezettségszegési eljárásban.⁵⁵

Jelenleg a kibocsátási határértékeket 2001-ben elfogadott eljárásokkal védik. Kötelezettségszegés esetén, vagyis ha az ország túllépi a rá vonatkozó kvótát, köteles más országok fennmaradó kvótájának megvételére. A Megfelelési Bizottság

Lambert Schneider points out another failure of the CDM, namely that it is a zero sum game, where each tonne of CO₂ spared by the poor countries may be emitted in a developed one. The emissions reduction can be achieved only if the investor is allowed to increase its emission less than the amount of reduction following its project.⁵³ If we keep in mind that the non-Annex countries do not have any binding target and can easily increase their emission somewhere else (for example other forests are consumed which is the most usual form of negative leakage), the CER does not achieve any reduction, not even a zero sum but the entitlement of the rich countries to increase their emission in exchange for a little sum of money.

Consequently the CDM in its current form is failing and undermining the goals of the Protocol providing developed countries with a cheap way out of meeting their obligations and postponing the shift toward green technology. In short, it does little to move the world towards cleaner energy.⁵⁴ Instead of CDM, a fund-based solution could be an effective approach, where the developed countries pay a certain sum into a common fund after their emitted CO₂ as an obligatory contribution and the investments in poor countries should be insured from this fund.

Enforcement of the Protocol

A related difficulty with the Protocol is that no individual government has any incentive to police it because of its costs. To be effective, the Treaty must establish a strong international mechanism and an authority to monitor the compliance and penalize the violations in the future.⁵⁵

The emission limits are backed by procedures adopted in 2001. If a party is in non-compliance, like exceeding of the limit, it must compensate for the overage of emissions through the purchase of credits from other countries. The Enforcement



végrehajtást ellenőrző alcsoportjának feladata a kötelezettségszegés megállapítása, valamint a túllépés 130%-ának levonása a következő vállalási időszakból.⁵⁶ Azonban az ilyen jellegű bírságnak nincs túl sok visszatartó ereje, mivel a Jegyzőkönyv második vállalási időszakára (2012-2020) vonatkozó keretszá-mokat az országok maguk határozzák meg akár a kiszabott bírság függvényében.

A kötelezettségszegés elleni hatásos fellépés érdekében olyan új szabályozásra van szükség, amely lehetővé teszi a részes felekkel szembeni komoly szankciók, valamint a teljesítést elősegítő intézkedések kiszabását.⁵⁷

Michael Meacher 2003-ban úgy nyilatkozott, hogy a legfőbb hiányzó eszköz egy Nemzetközi Környezetvédelmi Bíróság, amely joghatósággal rendelkezne a környezetet érintő különböző jogvitákban. Egy nemzetközi bíróság felállításának előnyeként többek között a nemzetközi környezetjog fejlesztése, a bírói jogalkalmazás egységesítése valamint a nemzetközi egyezmények értelmezése és kikényszerítése említendő. Ezen hatások közvetve befolyásolhatnák a gazdasági szektor szereplőit is jelenlegi gyakorlatuk fejlesztésében, ezáltal is hozzájárulva a kibocsátás visszafogásához.⁵⁸ Egy nemzetközi hatóság felállításához és széleskörű elfogadásához azonban sokéves tárgyalás lenne szükséges, hiszen egy ilyen szervezet léte az országok szuverenitásának további jelentős szűkítésével járna.

A jövő

Napjainkra kiderült, hogy a Kiotói Jegyzőkönyv és a benne foglalt kibocsátási keretek nem jelentenek megfelelő megoldást a klímaváltozásra, habár dinamikus eszközként szánták hosszú távú környezetszabályozóként. A Durbani Konferencián a felek amellettt döntöttek, hogy félreteszik a jelenlegi szabályrendszert és újra átfogó tárgyalásba kezdenek egy a Kiotói Jegyzőkönyvet felváltó átfogó egyezmény megalkotása érdekében.⁵⁹

A Jegyzőkönyv sajnálatos hiányossága, hogy semmilyen hosszú távú célkitűzést sem fogalmaz meg, amely nélkül a rövid távú célok feleslegessé válnak.⁶⁰ Egy vállalási időszaknak legalább olyan

Branch of the Compliance Committee is responsible for determining the party's non-compliance and the deduction of 1.3 tonnes for every tonne over-emitted from the assigned amount for the next commitment period.⁵⁶ This provision has little retentiveness since at present the second commitment period will probably contain mostly self-imposed amounts which could be decided in respect of the expected deductions.

In order to effectively address non-compliance, the new Protocol should provide that legal procedures and serious steps can be taken against the governments.⁵⁷

Michael Meacher said in 2003 that the essential missing requirement was a World Environment Court which would be the supreme legal authority for settling issues regarding harm to the environment in whatever form. The potential benefits of an International Court would include among others the enhancement of the international environmental law, consistency in judicial resolution of international disputes, the interpretation and enforcement of international environmental treaties. It could also indirectly influence the business sector to improve present practices which would contribute to the reduction of emission.⁵⁸ This will need, however, many years of negotiation before such an authority could be established and globally acceptable.

Future

It has become clear recently that the Kyoto Protocol and its emission caps for 2008–12 could not provide the definitive solution to climate change, although it was intended to serve as a dynamic instrument for long-term climate policy. In Durban the Parties voted for setting aside the current scheme and start of a comprehensive new negotiating round.⁵⁹

One obtrusive lack of the Protocol is that it doesn't even set a long-term goal for CO₂ reduction, making short-term goals meaningless.⁶⁰ A commitment period should also be long enough



hosszúnak kellene lennie, amely a nemzeti kormányok és piaci szereplők számára a technológiaváltáshoz szükséges hosszú távú kutatás és fejlesztési tevékenységet tesz lehetővé.⁶¹ A Durban Konferencia fém megoldása egy olyan középtávú célkitűzés, miszerint a második vállalási időszakban résztvevő felek elkötelezik magukat, hogy kibocsátásukat 2020-ra az 1990-es kibocsátási szinthez képest 25-40%-kal csökkentik.

A felmelegedés biztonságos keretek közé szorítása érdekében a legnagyobb kibocsátóknak, mint az USA (ami a második időszakban sem vesz részt) a 2000-es szinthez képest 80%-kal kellene csökkenteni kibocsátását 2050-re függetlenül annak várható költségeitől az Aggódo Tudósok Uniója szerint.⁶² Ugyanakkor az EIA 2010 a szénfelhasználás 5%-os emelkedését prognosztizálta 2006 és 2030 között.⁶³

A Jegyzőkönyv ellenében olyan vélemények is megfogalmazódtak, miszerint a legnagyobb kibocsátók szűkebb fóruma – mint például a G20 – hatékonyabban tudná kezelni a klímavédelmi harcot.⁶⁴

Egy dolog biztos: az elkövetkezendő időszakban sokkal jelentősebb csökkentésre kényszerülünk a kibocsátás terén, amit csak egyre nagyobb pénzügyi ráfordítással valósíthatunk meg. De egy tárgyaláson és saját vállaláson alapuló rendszerben óriási a veszélye annak, hogy a felek a számukra legkényelmesebb célokban egyeznek meg.⁶⁵ Emellett gyakori, hogy egyes felek a már kitűzött célok eléréséhez sem alakítanak ki megfelelő tervet.

A 2015-re várható keretszerződés jogi formája még nem tisztázott, ami jelentősen akadályozza a várt gyors cselekvést. Még az sem lehetetlen, hogy a teljes rendszer kudarcba fullad, ami magával sodorhatja a teljes kvótapiacot is.⁶⁶

Ákár sikerül elfogadható nemzetközi megállapodást létrehozni akár nem, az egyes országok rákényszerülnek az éghajlati hatásokhoz nemzeti stratégiával és eszközökkel való alkalmazkodásra.⁶⁷ Ha ez sem történik meg mihamarabb, a pesszimista

(at least 10 years) to allow governments and industries the time required for investments in long term technology research and development.⁶¹ At least Durban set up a middle-term goal stating that Parties who sign up to the Second Commitment Period are committing to reduce emissions by at least 25%-40% below 1990 levels by 2020.

To keep global warming within safe levels, primarily the biggest emitters like the US – who is unlikely to be a participant of the second period – must reduce emissions of GHG by 80% below 2000 levels by 2050 regardless of its costs according to the Union of Concerned Scientists.⁶² Meanwhile, the Durban Agreement failed to include any 2050 target of reductions. At the same time the EIA 2010 prognosticated that US energy-related carbon dioxide emissions grow by 5% from 2006 to 2030.⁶³

There are suggestions that a smaller forum of the major emitters – perhaps only the G20 – would be much more effective for substantive progress in addressing climate change.⁶⁴

One thing is certain: In the post-2012 commitment period much deeper emissions cuts will be necessary which can be achieved with much larger financial transfers and investment in green technology. But in a system of negotiated emission caps, the moral hazard exists that countries would seek the most lenient target possible.⁶⁵ Several countries have no clear plan for reaching its cuts yet.

The legal form of the 2015 framework is still pending which is likely to hinder a fast response. It is not even impossible that the whole scheme could fall apart.⁶⁶ Without a successor to Kyoto, however, carbon markets are likely to collapse.

Whether or not future negotiations reach an agreement, all countries will inevitably have to adapt to climate impacts with national policies and plans.⁶⁷ If that will not happen, the only thing left to do, according to the pessimist Lovelock,⁶⁸ is to



Lovelock⁶⁸ véleménye szerint csak egy dolgot tehetünk: kiélvezzük a mostani körülményeinket amíg lehetséges. Még 20 évig, talán valamivel tovább...

enjoy life while we can. Probably for another 20 years, hopefully further....

Lábjegyzet

- ¹ BAUMERT, K A et al.: *Building on the Kyoto Protocol: Options for protecting the climate*. 2002, World Resources Institute, 6. p.
- ² *Human Impact Report: Climate Change. The anatomy of a silent crisis*. Global Humanitarian Forum, 2009, 11. p.; forrás (2012.10.01.): *www*.
- ³ MCKIBBIN, W J – WILCOXEN, P J: *Climate change policy after Kyoto*. Washington D.C., 2002, Brookings Institution Press, 10. p.
- ⁴ BAUMERT et al.: *Op. cit.* 4. p.
- ⁵ *Action against climate change: The Kyoto Protocol and beyond*. OECD Publications, 1999, 12. p.
- ⁶ IPCC AR4: *Climate change 2007 – Synthesis report*; forrás (2012.09.22.): *www*.
- ⁷ ADELMAN, S: Rethinking human rights: the impact of the climate change on the dominant discourse. In: HUMPHREYS, S (ed.): *Climate change and human rights*. Cambridge, 2010, Cambridge University Press, 162. p.
- ⁸ BONDZI-SIMPSON, P E: *The law and economic development in the third world*. New York, 1992, Praeger Publishers, 12. p.
- ⁹ PUVIMANASINGHE, S F: *Foreign investment, human rights and the environment*. Leiden, 2007, Martinus Nijhoff Publishers, 98. p.
- ¹⁰ UNFCCC: *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992 2. cikk.
- ¹¹ Problems with the Protocol. *Harvard Magazine*, 2002/ november-december; forrás (2011.04.14.): *www*.
- ¹² UNFCCC, 1992 3.1. cikk.
- ¹³ YAMIN, F: *Climate change and carbon markets*. London, 2005, Earthscan Publishing, xxxvii. p.
- ¹⁴ BAUMERT et al.: *Op. cit.* 44. p.
- ¹⁵ BAUMERT et al.: *Op. cit.* 24. p.
- ¹⁶ FARIS, S: A better measure than GDP. *Time*, 2009.11.02.; forrás (2011.04.10.): *www*.
- ¹⁷ SAWA, A: *A Sectoral Approach as an Option for a Post-Kyoto Framework*. Prepared for The Harvard Project on International Climate Agreements, 2008, 2. p.

Footnotes

- ¹ BAUMERT, K A et al.: *Building on the Kyoto Protocol: Options for protecting the climate*. 2002, World Resources Institute, p 6.
- ² *Human Impact Report: Climate Change. The anatomy of a silent crisis*. Global Humanitarian Forum, 2009, p 11; source (01.10.2012): *www*.
- ³ MCKIBBIN, W J – WILCOXEN, P J: *Climate change policy after Kyoto*. Washington D.C., 2002, Brookings Institution Press, p 10.
- ⁴ BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 4.
- ⁵ *Action against climate change: The Kyoto Protocol and beyond*. OECD Publications, 1999, p 12.
- ⁶ IPCC AR4: *Climate change 2007 – Synthesis report*; source (22.09.2012): *www*.
- ⁷ ADELMAN, S: Rethinking human rights: the impact of the climate change on the dominant discourse. In: HUMPHREYS, S (ed.): *Climate change and human rights*. Cambridge, 2010, Cambridge University Press, p 162.
- ⁸ BONDZI-SIMPSON, P E: *The law and economic development in the third world*. New York, 1992, Praeger Publishers, p 12.
- ⁹ PUVIMANASINGHE, S F: *Foreign investment, human rights and the environment*. Leiden, 2007, Martinus Nijhoff Publishers, p 98.
- ¹⁰ UNFCCC: *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992 Article 2.
- ¹¹ Problems with the Protocol. *Harvard Magazine*, 2002/ November-December; source (14.04.2011): *www*.
- ¹² UNFCCC, 1992 Article 3.1.
- ¹³ YAMIN, F: *Climate change and carbon markets*. London, 2005, Earthscan Publishing, p xxxvii.
- ¹⁴ BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 44.
- ¹⁵ BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 24.
- ¹⁶ FARIS, S: A better measure than GDP. *Time*, 02.11.2009; source (10.04.2011): *www*.
- ¹⁷ SAWA, A: *A Sectoral Approach as an Option for a Post-Kyoto Framework*. Prepared for The Harvard Project on International Climate Agreements, 2008, p 2.



- ¹⁸ HARRIS, P G: *World ethics and climate change: From international to global justice*. Edinburgh, 2010, Edinburgh University Press, 126. p.
- ¹⁹ FARIS: *Op. cit.*
- ²⁰ FREESTONE, D: From Copenhagen to Cancun: train wreck or paradigm shift? *Environmental Law Review*, 2010/2, 89. p.
- ²¹ *Problem with the Kyoto Protocol*; forrás (2011.04.06.): *www*.
- ²² BAUMERT et al.: *Op. cit.* 54. p.
- ²³ BAUMERT et al.: *Op. cit.* 6. p.
- ²⁴ BAUMERT et al.: *Op. cit.* 55. p.
- ²⁵ UNFCCC 1992, 4.7 cikk.
- ²⁶ *OECD Observer*, 2004. december – 2005. január, 246-247. p.
- ²⁷ FARIS: *Op. cit.*
- ²⁸ WORLD BANK: *How we classify countries*; forrás (2011.04.20.): *www*.
- ²⁹ Forrás (2012.10.05.): *www*.
- ³⁰ *Basic group calls for adoption of Kyoto in Doha*; forrás (2012.10.05.): *www*.
- ³¹ Forrás (2012.12.15.): *www*.
- ³² Forrás (2012.10.01.): *www*.
- ³³ TIETENBERG, T H: *Emissions trading – Principles and practice*. Washington D.C., 2006, RFF Press, 14. p.
- ³⁴ HANSJÜRGENS, B (szerk.): *Emissiontrading for climate policy – US and European perspectives*. Cambridge, 2005, Cambridge University Press, 3. p.
- ³⁵ Forrás (2011.04.12.): *www*.
- ³⁶ MICHAELOWA, A – MICHAELOWA, K: Does climate policy promote development? *Clim. Change*, 2007 vol. 84, 1. p.
- ³⁷ KNETEMAN, C – GREEN, A: The twin failures of the CDM: Recommendations for the 'Copenhagen Protocol'. *The Law and Development Review*, 2009 vol. 2, Iss. 1, Art. 9) 230. p.
- ³⁸ Forrás (2013.01.20.): *www*.
- ³⁹ YAMIN: *Op. cit.* 32. p.
- ⁴⁰ Friends of the Earth, International rivers: *Trading in Fake Carbon Credits: Problems with the Clean Development Mechanism (CDM)*; forrás (2011.04.16.): *www*.
- ⁴¹ YAMIN: *Op. cit.* 32. p.
- ⁴² CDM Policy Dialogue: Assessing the impact of the Clean Development Mechanism, final report 2012; forrás (2012.12.17.): *www*.
- ⁴³ SHAH, A: *Climate change flexibility mechanism*; forrás (2011.04.13.): *www*.
- ¹⁸ HARRIS, P G: *World ethics and climate change: From international to global justice*. Edinburgh, 2010, Edinburgh University Press, p 126.
- ¹⁹ FARIS: *Op. cit.*
- ²⁰ FREESTONE, D: From Copenhagen to Cancun: train wreck or paradigm shift? *Environmental Law Review*, 2010/2, p 89.
- ²¹ *Problem with the Kyoto Protocol*; source (06.04.2011): *www*.
- ²² BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 54.
- ²³ BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 6.
- ²⁴ BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 55.
- ²⁵ UNFCCC 1992, Article 4.7.
- ²⁶ *OECD Observer*, December 2004 – January 2005, p 246-247.
- ²⁷ FARIS: *Op. cit.*
- ²⁸ WORLD BANK: *How we classify countries*; source (20.04.2011): *www*.
- ²⁹ Source (05.12.2012): *www*.
- ³⁰ *Basic group calls for adoption of Kyoto in Doha*; source (05.10.2012): *www*.
- ³¹ Source (15.12.2012): *www*.
- ³² Source (01.10.2012): *www*.
- ³³ TIETENBERG, T H: *Emissions trading – Principles and practice*. Washington D.C., 2006, RFF Press, p 14.
- ³⁴ HANSJÜRGENS, B (ed.): *Emissiontrading for climate policy – US and European perspectives*. Cambridge, 2005, Cambridge University Press, p 3.
- ³⁵ Source (12.04.2011): *www*.
- ³⁶ MICHAELOWA, A – MICHAELOWA, K: Does climate policy promote development? *Clim. Change*, 2007 vol. 84, p 1.
- ³⁷ KNETEMAN, C – GREEN, A: The twin failures of the CDM: Recommendations for the 'Copenhagen Protocol'. *The Law and Development Review*, 2009 vol. 2, Iss. 1, Art. 9) p 230.
- ³⁸ Source (20.01.2013): *www*.
- ³⁹ YAMIN: *Op. cit.* p 32.
- ⁴⁰ Friends of the Earth, International rivers: *Trading in Fake Carbon Credits: Problems with the Clean Development Mechanism (CDM)*; source (16.04.2011): *www*.
- ⁴¹ YAMIN: *Op. cit.* p 32.
- ⁴² CDM Policy Dialogue: Assessing the impact of the Clean Development Mechanism, final report 2012; source (17.12.2012): *www*.
- ⁴³ SHAH, A: *Climate change flexibility mechanism*; source (13.04.2011): *www*.



- 44 UNEP Risoe CDM/JI Pipeline Analysis and Database, 2008. október 1.
- 45 BAUMERT et al.: *Op. cit.* 46. p.
- 46 UNFCCC: 11&17/CP.7 számú határozat.
- 47 UNFCCC, 1.8. cikk.
- 48 KNETEMAN – GREEN: *Op. cit.* 247. p.
- 49 YAMIN: *Op. cit.* 47. p.
- 50 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation – `erdőirtásból és az erdőpusztulásból származó kibocsátások csökkentése'. A REDD+ igen bonyolult eljárások és mechanizmusok összességét jelöli, amelyeknek az az elsődleges feladatuk, hogy a fejlett országok piaci és anyagi ösztönzőket hozzanak létre annak érdekében, hogy a fejlődő országokban csökkenthessék az erdőirtásból származó ÜHG kibocsátását.
- 51 UNFCCC: 2/CP.13 7. cikk.
- 52 FREESTONE: *Op. cit.* 89. p.
- 53 *Wanted – A Truly Clean Development Mechanism*; forrás (2011.04.18.): *www*.
- 54 *C is for unclean* (Down To Earth Magazine, Centre for Science and Environment, December 15, 2007).
- 55 MCKIBBIN – WILCOXEN: *Op. cit.* 55. p.
- 56 YAMIN: *Op. cit.* 65. p.
- 57 SAWA: *Op. cit.* 29. p.
- 58 HOCKMAN, S: An international court for the environment. *Environmental Law Review*, 2009/1, 2. p.
- 59 BAUMERT et al.: *Op. cit.* 41. p.
- 60 Problems with the Protocol. *Op. cit.*
- 61 SAWA: *Op. cit.* 19. p.
- 62 Forrás (2011.04.12.): *www*.
- 63 *Energy Information Administrations International Energy Outlook*. DOE/EIA-0484(2010), 125. p.
- 64 FREESTONE: *Op. cit.* 88. p.
- 65 BAUMERT et al.: *Op. cit.* 56. p.
- 66 Forrás (2011.04.12.): *www*.
- 67 GRASSO, M: *Justice in funding adaptation under the international climate change regime*. Dordrecht, 2010, Springer, 15. p.
- 68 Forrás (2012.12.15.): *www*.
- 44 UNEP Risoe CDM/JI Pipeline Analysis and Database, 1 October 2008.
- 45 BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 46.
- 46 UNFCCC: Decisions 11&17/CP.7.
- 47 UNFCCC, 1.8. cikk.
- 48 KNETEMAN – GREEN: *Op. cit.* p 247.
- 49 YAMIN: *Op. cit.* p 47.
- 50 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation.
- 51 UNFCCC: 2/CP.13 Article 7.
- 52 FREESTONE: *Op. cit.* p 89.
- 53 *Wanted – A Truly Clean Development Mechanism*; source (18.04.2011): *www*.
- 54 *C is for unclean* (Down To Earth Magazine, Centre for Science and Environment, December 15, 2007).
- 55 MCKIBBIN – WILCOXEN: *Op. cit.* p 55.
- 56 YAMIN: *Op. cit.* p 65.
- 57 SAWA: *Op. cit.* p 29.
- 58 HOCKMAN, S: An international court for the environment. *Environmental Law Review*, 2009/1, p 2.
- 59 BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 41.
- 60 Problems with the Protocol. *Op. cit.*
- 61 SAWA: *Op. cit.* p 19.
- 62 Source (12.04.2011): *www*.
- 63 *Energy Information Administrations International Energy Outlook*. DOE/EIA-0484(2010), p 125.
- 64 FREESTONE: *Op. cit.* p 88.
- 65 BAUMERT et al.: *Op. cit.* p 56.
- 66 Source (12.04.2011): *www*.
- 67 GRASSO, M: *Justice in funding adaptation under the international climate change regime*. Dordrecht, 2010, Springer, p 15.
- 68 Source (15.12.2012): *www*.



Dr. ROMÁN Róbert, PhD
főiskolai docens
Eszterházy Károly Főiskola

Dr. Róbert ROMÁN
associate professor
Eszterházy Károly College

A környezet és a természet elleni bűncselekmények az új Büntető törvénykönyvben

Crimes against the Environment and the Nature in the New Criminal Code

Az új Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény önálló, a XXIII. fejezetben szabályozza a környezet és természet elleni bűncselekményeket, melynek szükségességére a szakirodalom már korábban is utalt.¹

Act C of 2012 on the new Criminal Code regulates the crimes against environment and nature in an individual chapter, chapter 23 whose necessity has already been referred to by the literature.¹

Az alábbiakban az új Büntető Törvénykönyv egyes törvényi tényállásainak sorrendjében nyernek exponálást az új szabályozás sajátosságai. Megfigyelhető, hogy egyes esetekben a jogalkotó apróbb finomításokat végzett, más esetekben egy adott tényállást kiemelt a korábbi szabályozásból és sui generis tényállást alkotott, több helyen dogmatikailag tette helyre a szabályokat, míg előfordulnak bűncselekménytípusok, melyeknél a bűncselekmény megnevezése a nyelvtani szerkezet módosításával változott, de a hipotézis, a diszpozíció és a szankció változatlan maradt. Utóbbi esetben megfigyelhető, hogy a jogellenes cselekmény megnevezése tartalmilag egyező, a szavak felcserélése történt meg csupán.

Hereinafter the specifications of the new regulation gain exposure in the order of the individual offences of the new Criminal Code. It can be observed that in some cases the legislator made some small refinements; in other cases, a sui generis offence has been created from a part of a previous regulation. The legislator made certain dogmatic clarifications. While there are types of crimes, where the naming of the crime was changed by the amendment of the grammatical structure, but the hypothesis, the disposition and the sanction have remained unchanged. In the latter case it can be observed that the naming of the illegal act has the same content, only the order of the words has been changed.

Összességében üdvözlendő, hogy az új Btk. eleget tett azon környezeti szempontból releváns elvárásnak és szakmai igénynek, hogy önálló fejezetben, egységesen kezeli a környezet és természet elleni bűncselekményeket, szakít a korábbi Btk. hektikus, belső logikai törésben szenvedő szerkezeti rendszerével és helyére illeszti az egyes tényállásokat. A mértékadó jogrendszerekben – így a német jogban is – a környezet elleni bűncselekmények azonos fejezetben nyernek szabályozást.²

In sum, it is to welcome that the new Criminal Code fulfils the – from an environmental point of view relevant – professional claim and expectation to handle jointly the crimes against environment and nature in an individual chapter, making an end to the structural system of the previous Criminal Code, which was hectic and had an inner logical break; and puts the individual offences into place. The crimes against the environment are regulated in one and the same chapter in the authoritative legal systems – so in the German law, too.²

A törvény ezen fejezetének általános indokolása szerint³ a környezet elleni jogellenes cselekményeket el kell különíteni a közegészség elleni bűncselekményektől. Az állatkínzás és a tiltott állatviadal szervezése bűncselekményeknek a környezetvédel-

According to the general argument of this chapter of law,³ unlawful acts against the environment have to be separated from the crimes against public health. The crimes including cruelty to animal and organization of forbidden animal fight



mi fejezetben történő elhelyezését az azonos – védett – jogi tárgy jellege támasztja alá, mert mindez szoros összefüggést mutat a környezetkárosításban szereplő élővilág, valamint a természetkárosításban szereplő növények és állatok védelmével. Ugyanez az érdemi érv az orvvadászat és az orvhalászat tényállás megalkotása esetében.

Egyébiránt a környezeti bűncselekmények semmi-lyen sem különböznek egyéb bűncselekményektől, vannak azonban sajátos vonásaik, amelyek más bűncselekményeknek egyáltalán nincsenek, azoktól élesen elhatárolják őket. Az objektív életvédelem körében az állam köteles figyelembe venni a jövő generációk érdekeit is (ez a jövőt illető állami felelősség). A jogszabályok hatásai hosszú távon befolyásolhatják a környezeti állapotokat, a jogszabályok hatásait tehát tudni kell megtervezni is.⁴

Környezeti károkozás esetén sokszor nehéz megállapítani teljes pontossággal, hogy mi is károsodott, illetve azt, hogy a kár kiterjedése mekkora. Csupán a kár gazdasági értékét is nehéz körülhatárolni, és ezen felül nem elegendő a környezeti károknak különböző variációit példaként említeni.⁵

Az atomenergiával kapcsolatos tényállásoknak a klasszikus környezetvédelmiakkal egy fejezetben való elhelyezésének az oka az, hogy az Európai Unió is környezetvédelmi bűncselekményeknek minősíti az atomenergiával való visszaélést.⁶

A környezetvédelem az 1980-as évektől szerepel az európai jogalkotás előterében.⁷ A környezetvédelmi büntetőjogra Európa-szerte a normák különbözősége jellemző: a szabályozási különbségek ezen a területen talán a legnagyobbak. Ausztriában például a környezet szándékos veszélyeztetése bűncselekmény elkövetőjét a törvényhozó három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti, Németországban a vízszennyezést elkövető tettes öt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható, az Egyesült Királyságban a vízforrásokra vonatkozó törvény megsértője

are placed in the environmental protection chapter supported by the same – protected – legal matter character. All these are closely connected to the fauna being part of damaging of the environment, or the protection of the plants and animals connected by the damage of nature. The same substantive argument concerns the creation of the matters of fact for game poaching and fish poaching.

Otherwise, there are no differences between the environmental and other types of crimes. However, there are special characteristics, which do not exist in the case of other crimes at all, they are sharply separated from them. The state is obliged to consider the interests of the future generations in the sphere of the objective protection of life (this is the future liability of government). The effects of the laws can influence the environmental conditions in the long run, thus it is vital to be able to know how to plan the effects of the laws.⁴

When causing environmental damage, it is often difficult to determine with certainty what actually was damaged or the extent of the damage. It is also rather difficult to limit the economic value of the damage; moreover, it is not sufficient to mention the different variations of the environmental damage as examples.⁵

The reason for including the nuclear energy-related and classical environmental protection matters of fact in one and the same chapter is that the European Union also treats the misuse of nuclear energy as an environmental protection crime.⁶

The environmental protection has been in the foreground of the European legislation since the 1980s.⁷ The environmental protection criminal law is characterised by the difference of the norms all over Europe: the difference of the regulation may be the most significant in this field. E.g. in Austria, the offender committing the crime of wilfully endangering the environment shall be punishable with imprisonment of up to 3 years by the legislator. In Germany, up to 5 year imprisonment may be imposed on those



két év szabadságvesztéssel büntetendő.⁸

Történeti síkon visszatekintve megállapítható, hogy a Csemegi kódex már tartalmazott egy környezetvédelmi tárgyú tényállást, mely a közegészség elleni bűncselekmények körében elhelyezett 315. § volt, mely szerint „*aki használatban levő kutat, vízvezetéket, víztartót megmérgez, ugyszintén a ki életveszélyes, vagy az egészségre ártalmas anyaggal kevert valamely ételmi cikket (314. §) – ennek veszélyes vagy ártalmas tulajdonságát elhallgatva, elárusít, áruba bocsát vagy szétoszt: öt évtől tíz évig terjedhető fegyházzal; s ha ebből valakinek súlyos testi sértése vagy halála következett be, – a mennyiben gyilkosság nem forog fenn – tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.*”

Az 1878. évi V. törvénycikket követő és most hatályost megelőző Btk., az 1961. évi V. törvény a közbiztonság és a közrend elleni bűntettek között `kútmérgezés' elnevezéssel szabályozott az előzőhöz hasonló tényállást (197. §). A rendelkezés három évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel fenyegette azt, „*aki kutat, forrást, vízvezetéket vagy egyéb olyan víztárolót, amelynek vizét ivóvízként használják, az egészségre ártalmas anyaggal beszennyez, vagy vizét fogyasztásra más módon alkalmatlanná tesz.*” A törvényi fenyegetettség kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés volt, ha `a büntett emberi életre veszély származott'. A törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendelte.

A tényállást az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény 47. §-a módosította oly módon, hogy `a környezetvédelmet sértő bűncselekmény' elnevezéssel egy általános – valamennyi környezeti elemre kiterjedő hatályú – környezetvédelmi bűncselekményt vezetett be a Btk.-ba. A rendelkezés szerint változatlanul három évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető az, „*aki az emberi környezet védelem alatt álló tárgyait úgy szennyez, olyan ártalomnak vagy károsodásnak teszi ki, hogy ezzel az ember életét vagy egészségét jelentős mértékben kedvezőtlenül befolyásolja*”. A bűncselekmény szubszidiárius jellegét mutatta, hogy csak akkor lehetett megállapítani e tényállást, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg. A módosítás a minősített

committing water pollution. In the United Kingdom, the offender shall be punishable with imprisonment of up to 2 years, who violates the act related to water springs.⁸

We can state looking back from a historical point of view, 'Csemegi Kódex' had already contained an environmental protection matters of fact, § 315, placed in the sphere of the crimes against public health. According to it, “*the person, who poisons a well, water conduit, or water storage being in use; as well as who sells, puts up for sale or distributes some food mixed with substance harmful to health (§ 314) – withholding its dangerous and harmful character – shall be punishable with imprisonment (in penitentiary) from 5 years to 10 years. In case somebody dies or has grievous body harm – if murder has not been committed – can be punishable with imprisonment (in penitentiary) from 10 years to 15 years.*”

The Criminal Code, which follows Article V of 1878 and is prior the Criminal Code currently in force, i.e. Act V of 1961 regulated matters of fact similar to the previous 'well poisoning' among the crimes against public order and against law and order (§ 197). According to the decree the imprisonment of up to 3 years can be imposed on a person, “*who pollutes a well, spring, water-conduit or other water-storage – a water of which is used as drinking-water – with substance harmful to health, or making water unsuitable for consummation in any other way.*” The legal treat was imprisonment from 2 years to 8 years, if “*the crime meant danger to human life*”. The act punished the crime of negligence as well.

The matters of fact was amended by § 47 of Act II of 1976 on protection of human environment in the way that the naming of 'crime violating environmental protection' – a general environmental crime operative on all environmental components – was introduced into Criminal Code. According to the decree, the person shall be punishable with imprisonment of up to 3 years (unchanged), “*who pollutes, damages or harms objects of human environment under protection in a way that he can adversely affect human life and health*”. The subsidiary nature of the crime can be seen by the fact that the matters of fact could be stated only if a more serious crime was not committed. The amendment let the qualified case with its sentence



esetet annak büntetési tételével együtt változatlanul hagyta.

A jelenleg is hatályos Büntető törvénykönyv az 1978. évi IV. törvény a korábban egységes környezetvédelmet sértő bűncselekmény helyett az új törvénykönyvbe már két tényállást vezetett be a jelenleg is ismert 'környeztkárosítás', illetve 'természetkárosítás' megnevezésekkel és azokat besorolta a közegészség elleni bűncselekmények közé.⁹ A büntető anyagi kódexet módosító 2005. évi CXI. törvény miniszteri indokolása szerint a módosítással érintett tényállások keretdiszpozíciók: csak keretet adnak, azt tartalommal különböző háttérjogszabályok töltik ki. A háttérjogszabályok többsége vagy módosult a közel tíz év során, vagy – tekintettel az Európai Unióhoz történő csatlakozásra is – teljesen új jogszabályok születtek. Ezért időszzerűvé vált a környezet- és természetvédelmi bűncselekmények tényállásainak, valamint a törvények, illetve egyéb jogszabályok fogalomrendszerének összehangolása, ekképpen az említett tényállások teljes körű és egyidejű felülvizsgálata.¹⁰

A környezeti bűncselekményekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatról általánosságban az mondható el, hogy nem túl számottevő, igen kevés ügy indul évente és alig néhány jogeset jelent meg eddig a Bírósági Határozatokban.¹¹ A francia gyakorlatban is jellemző, hogy az esetek jelentős része nem jut el vádemelésig, nehezen bizonyítható, nehéz a felelőst megtalálni, felemás a társadalmi megítélés, az esetek mintegy 90%-a szabálysértési körben, pénzbírsággal rendeződik.¹² Sajátosság Dániában, hogy a környezetvédelmi ügynökség javaslatot tehet a szankció mértékére. Norvégiában az ilyen típusú bűncselekmények esetén a nyomozati feladatokat a nemzeti gazdasági és környezetvédelmi bűnügyi nyomozó látja el, míg Hollandiában a környezetvédelmi minisztériumon belül működő környezetvédelmi bűnügyi nyomozó támogató csoport jár el.¹³ Angliában és Walesben a környezet elleni bűncselekmények terén a közigazgatási jog dominanciája érvényesül, így a büntetőjogi szankciók elsősorban a közigazgatási előírások kikényszerítését hivatottak szolgálni.¹⁴ Hollandiában az eltereléssel is megpróbálták, ugyanis az ügyész a tárgyalás megkez-

unchanged.

The Criminal Code currently in force i.e. Act IV of 1978, two matters of facts into the new (Criminal) Code instead of the previous unified crime violating the environmental protection. These are the currently known 'damaging of the environment' and 'damaging of nature', which have been classified among crimes against public health.⁹ According to the ministerial argument of Act CXI of 2005 – which amended the substantive law code – the matters of fact affected by the amendment are framework dispositions: they provide only a frame that is filled out with content by different background law. The majority of background laws have either amended over the past 10 years or totally new laws were created – considering the accession to the European Union. Therefore, it is time to harmonize the matters of fact of environmental protection and those of protection of nature together with harmonising the concept system of laws and acts, thus the comprehensive and synchronous revision of the mentioned matters of fact.¹⁰

In general we can say about the case law related to environmental crimes that it is not too considerable, very few cases are indicated a year and hardly any jurisprudence was published in 'Bírósági Határozatok'.¹¹ It is also typical in the French practice that most cases that do not present indictment; it can be proved difficulty, it is also laborious to find the liable person, the social judgment is ambiguous, about 90% of the cases are arranged in the sphere of infringement by fine.¹² It is particular in Denmark that the environmental protection agency can make a proposal on the extent of the sanction. In Norway in the case of such type of crime, the investigative tasks are carried out by national economic and environmental protection criminal investigatory in case of such type of crimes, while in the Netherlands the environmental protection criminal investigatory supporter group proceeds-operating within the Ministry of Environmental Protection.¹³ In England and Wales the administrative law is dominant in the field of crimes against environmental protection;



dése előtt feltételeket szabhat a terheltnek azzal, hogy amennyiben teljesíti azokat, akkor a hat évet meg nem haladó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény esetén eltekintenek a szankcióktól.¹⁵ Ausztriában az emberek elvont értelemben vett veszélyeztetését ugyanúgy bizonyítani kell, mint Svédországban, ahol egy ilyen lehetséges veszély kockázatát kell igazolni. A büntetőjogi felelősségre vonásra akkor kerülhet sor, ha nem egyszerű, hanem elhúzó körülményekről van szó – Svédország példa erre, vagy a halpopuláció károsítása Franciaországban. Néhány országban viszont a bűncselekmény megvalósulásához elegendő a környezeti javak bármelyikének megkárosítása. A környezet védelmének érdekében hozott szankciók skálája a vízszennyezés esetében a legszélesebb.¹⁶

1. Környeztkárosítás

A hatályos Btk. 280. § (1) bekezdés szerint aki a földet, a levegőt, a vizet, az élővilágot, valamint azok összetevőit jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon (a) veszélyezteti, (b) olyan mértékben károsítja, hogy annak természetes vagy korábbi állapota csak beavatkozással állítható helyre, (c) olyan mértékben károsítja, hogy annak természetes vagy korábbi állapota nem állítható helyre, büntetést követ el, és az a) pontban meghatározott esetben három évig, a b) pontban meghatározott esetben öt évig, a c) pontban meghatározott esetben két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Az új Btk. 241. § (1) bekezdése a teljes törvényi tényállás és a szankció terén is megegyezik a korábbival. A gondatlan alakzatot mindkét jogszabály akként szankcionálja, hogy az a) pont esetén egy évig, a b) pont esetén kettő, míg a c) pont esetén három évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni. A bekezdések átszámozása akként változik, hogy a hatályos a (3) bekezdésben, míg az új a (2) bekezdésben rögzíti a gondatlan elkövetési módot, mert a korábbi (2) bekezdés önálló törvényi tényállásban nyert szabályozást, az új Btk. 249. §-a ugyanis nem más, mint a hatályos 280. § (2) bekezdése, tehát önálló tényállás lett az ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés büntette és vétsége. A

therefore, the criminal law sanctions are mainly to serve the enforcement of the administrative requirements.¹⁴ In the Netherlands distraction is also accepted, i.e. the public prosecutor can set conditions to the absconder before the beginning of the trial. If conditions are fulfilled, no notice of sanctions is taken providing the crime is punishable with imprisonment less than 6 years.¹⁵ In Austria endangering to humans in an abstract sense has to be proved in the same way as the risk of such a possible danger in Sweden. We can talk about criminal law liability, if it is not a single, but protracting damaging to the environment – Sweden is an example for that, or damaging the fish-population in France. In some countries it is sufficient to damage any environment assets for crime to be realized. The scale of sanctions passed to protect environment is the widest in the case of water pollution.¹⁶

1. Damaging of the Environment

According to § 280 (1) of the Criminal Code in force, the person who pollutes soil, air, water, fauna, or any of these components considerably, or in any other way a) endangers, b) damages environment in a way that the natural or earlier state of the environment or environment components can be restored with intervention only, c) damages environment to an extent that the natural or earlier state of the environment or environment components cannot be restored; commits crime. In case of a) shall be punishable with imprisonment of up to 3 years; in case of b) shall be punishable with imprisonment of up to 5 years; in case of c) shall be punishable with imprisonment from 2 to 8 years. § 241 (1) of the new Criminal Code is the same as the previous one concerning the issue of the whole statutory approach and the sanctions. The negligent formation is sanctioned by both of the laws as follows: in case of a) shall be punishable with imprisonment of up to 1 year; in case of b) shall be punishable with imprisonment of up to 2 years; while in case of c) shall be punishable with imprisonment of up to 3 years. Renumbering the paragraphs is changing in a way that the way of negligent act is fixed in subsection (3) in the one currently in force, while in subsection (2) in the



törvény nem változik abban a tekintetben, hogy a veszélyeztető magatartás esetén, továbbá a vétségi alakzatnál az elkövető nem büntethető, míg a helyrehozható károsodást aposztrofáló, az (1) bekezdés *b)* pontjában rögzített jogellenes magatartás esetén a büntetés korlátlanul enyhíthető, ha az első fokú ítélet meghozataláig az elkövető a cselekménye által bekövetkezett veszélyt, illetve környeztkárosodást megszünteti, a károsodott környezetet helyreállítja. E § alkalmazásában a szennyezés fogalma változatlan marad: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint azok összetevői jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított kibocsátási határértéket meghaladó terhelése értendő ez alatt.

A környeztkárosítás törvényi tényállása keretdiszpozíció, melyet egyéb jogszabályok töltenek ki tartalommal.¹⁷ Nem változott a szabályozás során, hogy a bűncselekmény elkövetési magatartásai a földnek, a levegőnek, a víznek, az élővilágnak, valamint ezek összetevőinek a jelentős mértékű szennyezése vagy más módon történő veszélyeztetése, illetve károsítása. A szennyezés önmagában nem veszélyes olyan fokban a társadalomra, hogy az bűncselekménynek minősüljön. Ehhez jelentős mértékű szennyezésre van szükség, melyet igazságügyi szakértői úton lehet bizonyítani.

A környezetvédelmi törvény alapján környeztkárosítás az a tevékenység, amelynek hatására környeztkárosodás következik be, környeztkárosodás pedig a környezetnek vagy valamely elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, illetve valamely eleme igénybevételenek olyan mértéke, amelynek eredményeképpen annak természetes vagy korábbi állapota (minősége) csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg, amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti. A törvény a környeztkárosítás fogalmában szereplő két végeredményt (beavatkozással helyreállítható, illetve helyreállíthatatlan) külön büntetési tétellel rendeli büntetni. Megállapítható tehát, hogy a környeztkárosodás a

new one. As the previous (2) was regulated in an individual statutory approach, i.e. § 249 of the new Criminal Code is little more than the effective § 280 (2), thus crime and the misdemeanor of misuse of the substance depleting the ozone layer have become individual matters of fact. The law has remained the same in this regard, as the offender cannot be punished in case of dangerous conduct; furthermore, in case of misdemeanour formation. While in case of unlawful conduct fixed in (1) *b)* on apostrophising restoring damage, the punishment can be extenuated unlimited provided the offender ceases to damage environment and the danger – caused as a result of his activity – or restores the damaged environment until the passing of first instance judgement. In the application of this §, the concept of pollution is unchanged: it means polluting soil, air, water, fauna and any of these components exceeding the permitted limit determined in law or in official decree.

The statutory approach of damaging of the environment is a framework disposition, which is filled out with content by other laws.¹⁷ During the regulation, the criminal conduct of crime is unchanged in the case when a person who considerably pollutes soil, air, water, fauna, or any component of these, endangers them any other way, or does harm. The pollution itself is not danger to society to an extent being qualified as crime. It needs significant quantity of pollution to be proved by the way of judicial experts.

According to the environmental protection law, damaging environment is the activity which causes damage to the environment. This is the kind of alteration, pollution or exploitation of the environment or any of its components as a result of which the natural or earlier state of the environment can be restored only with intervention, cannot be restored, at all or fauna is affected unfavourably. The law subjects to punishment with separate sentence the final results in the concept of damaging environment (can be restored with intervention, or cannot be restored). Thus it can be stated, damaging environment is the change, pollution or



környezetnek, annak elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, igénybevétele, amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti, s amely beavatkozással vagy helyreállítható vagy helyreállíthatatlan; s mely eredményhez a törvény eltérő büntetési mértéket rendel. Konkrét esetben a bíróság a második fordulat szerinti büntetőjogi felelősséget állapította meg akkor, és kimondta, hogy a környezetkárosítás büntetést valósítja meg, aki erdejében – az erdészeti hatóság engedélye nélkül – tarvágást végez, s ennek következtében az erdő oly mértékben károsodik, hogy korábbi állapota csak emberi beavatkozással – újratelepítéssel – állítható helyre.¹⁸

2. Természetkárosítás

A hatályos Btk. 281. § (1) bekezdésben meghatározott természetkárosítás, mely szerint aki (a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, (b) védett élő szervezet vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket, (c) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Mindez teljesen megegyezik az új Btk. 242. § (1) bekezdésében rögzítettekkel.

Az új Btk. szerint súlyosabb a büntetés, ha a természetkárosítás az élő szervezet egyedeinek olyan mértékű pusztulását okozza, hogy az (1) bekezdés *a)* vagy *b)* pontja esetében az elpusztított élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legmagasabb érték kétszeresét, továbbá amely az (1) bekezdés *c)* pontja esetében az élő

exploitation of the environment or any of its components, which can have unfavourable effects on fauna. This can be restored with intervention or cannot be restored; the law orders different extents of punishment to the result. In a specific case, the court established criminal liability according to the second turnaround and stated that the person who performs clear cutting in his forest – without the licence of the forestry authority – realizes the crime of environment damaging – as a result of which the forest is damaged considerably, i.e. its earlier state can be restored only with human – with replant.¹⁸

2. Damaging of nature

Damaging nature determined in § 281 (1) of the Criminal Code currently in force, means any person who unlawfully obtains, possesses, distributes, imports, exports, transfers, trades, damages, is engaged in trafficking or destroying species of a living organism a) species of a living organism under special protection, b) protected living organism or species of significant plant species or animal species from environmental protection point of view in the European Union if determined in special law, the joint amount of its value expressed in cash reaches the lowest value expressed in cash in case of species of a living organism under special protection, and c) species of a living organism under the effect of Appendix A and B of EC Council Decree on the protection of non-domesticated animal species and wild plant species was ensured by the regulation of its trade, shall be punishable with imprisonment of up to 3 years for crime. All these are the same as fixed in § 242 (1) of the new Criminal Code.

According to the new Criminal Code the punishment is more serious if damaging nature causes destruction of living organism to an extent that in case of (1) a)-b) the killed species of living organism determined in special law, joint amount of its value expressed in cash reaches the double of the highest value expressed in cash in case of a species of a living organism. Furthermore, in case of (1) c) endangers the subsistence of the stock of living organism. Ulterior, any person who



szervezet állományának fennmaradását veszélyezteti. Utóbbi, 242. § (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétséget valósít meg.

A korábbi rendelkezések szerint szintén súlyosabb a büntetés, ha az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott természetkárosítás a fokozottan védett, illetve védett élő szervezet egyedeinek olyan mértékű pusztulását okozza, hogy az elpusztított fokozottan védett, illetve védett élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legmagasabb érték kétszeresét, illetve ha a c) pontban meghatározott természetkárosítás a Magyarországon védetté, illetve fokozottan védetté nem nyilvánított élő szervezet adott állományának fennmaradását veszélyeztető pusztulását okozza, valamint a (2) bekezdésben meghatározott természetkárosítás az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési terület, vagy annak jelölt terület, illetve kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület, vagy annak jelölt terület, védett természeti terület, barlang, illetve élő szervezetek életközössége vagy azok élőhelye jelentős károsodását vagy megsemmisülését okozza. A hatályos rendelkezések ugyancsak szankcionálják ezen magatartás gondatlan alakzatát is.

A fogalmi rendelkezések nem változnak, tehát e § alkalmazásában élő szervezet egyede: (a) az élő szervezet egyedének valamennyi fejlődési szakasza, alakja, állapota; (b) az élő szervezetek keresztezéseként és kereszteződésekként létrejött egyed; (c) az élő szervezet egyedének származéka, ami alatt érteni kell az elpusztult élőlényt, valamint annak vagy az élő szervezet egyedének bármely részét, továbbá azt a terméket vagy készítményt, amely a felsoroltak valamelyikéből készült, illetve ezek valamelyikéből származó összetevőt tartalmaz.

A jelenleg hatályos szabályozás szerint aki az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti

commits crime determined in § 242 (2) through negligence, realizes misdemeanour.

According to the previous provisions, the punishment is also more serious if damaging nature determined in (1) a)-b) causes the destruction of the protected species of living organism or species of living organism under special protection that the value of the killed species of living organism under special protection or the killed protected ones, determined in special law, the joint amount expressed in cash reaches the double of the highest value expressed in cash in case of species of a living organism under special protection. Or damaging of nature determined in c) causes the destruction endangering the subsistence of the given stock of protected species of living organism or species of living organism not under special protection in Hungary. Or damaging of nature determined in (2) causes considerable damages or destruction to the special protection of birds area, special nature preservation area or the area marked for it, or preferential importance nature preservation area or the area marked for it or nature preservation area, cave, protected habitat of living organism or its habitat according to the law on protection of nature having European Community importance. The effective provision also employs sanctions for the negligent formation of this conduct.

The conceptual provisions were unchanged, thus in the application of this §: species of a living organism: (a) any stage, form, condition of a species of a living organism (b) a species of a living organism created by hybridizing and cross-fertilization of living organism (c) a progeny of a species of a living organism, when you have to understand the died living creature, or any component of it or any part of a species of a living organism. Moreover, the product or produce, which was made of one of the listed ones, or contains a component originated from these.

According to the current effective regulation and according to the law on the environmental protection of nature area having European



különleges madárvédelmi területet, különleges természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, vagy védett természeti területet, barlangot, élő szervezetek életközösségét, vagy azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja bűncselekményt követ el.

Az új Btk. 243. § (1) bekezdése azt definiálja továbbá, hogy aki Natura 2000 területet, védett barlangot, védett természeti területet vagy védett élő szervezetek életközösségét, illetve azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja, büntetett miatt büntetendő, súlyosabb azonban a törvényi fenyegetettség, ha a természetkárosítás a védett jogtárgyaknak a – így a Natura 2000 területnek, a védett barlangnak, a védett természeti területnek vagy a védett élő szervezetek életközösségének, illetve azok élőhelyének – jelentős károsodását vagy megsemmisülését okozza. A gondatlan vétség is ezen körben büntetendő. A Natura 2000 terület alatt az új Btk. szerint a természet védelméről szóló törvényben meghatározott fogalmat kell érteni.

A természetkárosítás a környezetkárosításhoz hasonlóan keretjogszabály, azonban a törvényi tényállást kitöltő egyes jogszabályok értelemszerűen nem egyeznek meg a környezetkárosítás mögöttes jogi normáival.¹⁹

A törvényben szereplő, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési terület, vagy annak jelölt terület, illetve kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület, vagy annak jelölt terület összefoglalóan a Natura 2000-területeket jelenti. Ezt a kategóriát az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004 (X.8.) Korm. rendelet vezette be a magyar jogba,²⁰ melyet az új Btk. már ebben a formában nevesít. Az egyedi jogszabállyal védetté nyilvánított országos jelentőségű védett természeti terület négy kategóriája: nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület, természeti emlék. (Járulékos, különleges

Community importance the person, who unlawfully and considerably alters special protection of birds area, special nature preservation area or the area marked for it, or preferential importance nature preservation area, or the area marked for it, or nature preservation area, cave, protected habitat of living organism or its habitat, commits crime.

Furthermore, § 243 (1) of the new Criminal Code defines, the person, who unlawfully and considerably alters Natura 2000 area, protected cave, nature preservation area or protected habitat of living organism or its habitat, shall be punishable for crime. If damaging of nature causes significant damage or destruction to the protected legal objects – so to the Natura 2000 area, the protected cave, the nature preservation area or protected habitat of living organism or its habitat – the legal threatening is more serious. The negligent misdemeanour shall be punishable within this sphere. According to the new Criminal Code we have to understand the concept of Natura 2000 area determined in the act on the protection of nature.

Damaging of nature – similarly damaging of the environment – is a framework disposition; however, certain legal rules filling out the statutory approach are not the same – according to the sense – as the secondary legal norms of damaging of the environment.¹⁹

In the law, according to the law on the environmental protection of nature area having European Community importance, special protection of birds area, special nature preservation area or the area marked for it, or preferential importance nature preservation area or the area marked for it mean summarizing Natura 2000 area. This category was introduced into the Hungarian law²⁰ by the Government Decree No. 275/2004 (X.8.) on the environmental protection of nature area having European Community importance, which has already been specified in this form by the new Criminal Code. The 4 categories of the national importance protected nature areas under protection by individual law: national park, landscape protection



védelmi kategória a fokozottan védett természeti terület, a tudományos rezervátum, a bioszféra rezervátum, az erdőrezervátum.) A természetvédelmi törvény szerint a törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. A barlang ex lege védett értéknek, míg a többi, különleges oltalmat érdemlő objektum védett természeti területnek minősül. Természetvédelmi terület a láp és szikes tó; természeti emlék: forrás, víznyelő, kunhalom és földvár. Lényegében erre a következtetésre jut a bíróság is, amikor megállapítja, hogy a természetkárosítás büntetvényének megállapíthatóságánál a törvényi tényállás szerinti természeti értékek jogi fogalmát és a védettség megállapításának feltételeit a természet védelméről szóló törvény rendelkezései alapján kell vizsgálni.²¹

3. Állatkínzás

A jelen hatályos 1978. évi IV. tv. 266/B. § alaptényállása megegyezik az új Btk. 244. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ekként, aki gerinces állatot indokolatlanul oly módon bántalmaz, vagy gerinces állattal szemben indokolatlanul olyan bánásmódot alkalmaz, amely alkalmas arra, hogy annak maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza, gerinces állatát vagy veszélyes állatát elűzi, elhagyja vagy kiteszi, vétség miatt szabadságvesztéssel büntetendő. Súlyosabb a törvényi fenyegetettség és már büntetti alakzatot kell megállapítani, ha az állatkínzás az állatnak különös szenvedést okoz, vagy az új törvény szerint kiegészítve: több állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza. Az új Btk. az orvvadászatot és az orvhalászatot kiemeli az állatkínzás törvényi tényállása alól és két újabb bűncselekménytípust nevesít a korábbi Btk. 266/B. § (2) bekezdéséből, nyilván az elkövetési módot jobban cizellálva. Eltérés a korábbiakhoz képest továbbá az is, hogy már nem csupán az állattartó lehet a bűncselekmény alanya abban az esetben, ha házasított emlősállatot vagy az ember környezetében tartott veszélyes állatot elűzi, elhagyja vagy kiteszi, hanem bárki, aki állatot tart – álláspontom

area, nature reserve and natural monument. (Accessory, special category of protection is the nature area under special protection, the scientific reserve, the biosphere reserve and the forest reserve.) According to the environmental protection law, all springs, moors, caves, gully-holes, sodic lakes, tumulus and earthworks are under protection by the force of law. The cave ex lege is certified as protected value; while the others, objects deserving special protection are certified as nature preservation area. Nature reserve is the moor and the sodic lake; natural monument is the spring, the gully-hole, the tumulus and the earthwork. The court essentially comes to this conclusion, when it states it has to examine the conditions of the statement of protection and legal concept of the natural values according to the statutory approach in case of the verifiability of the crime of damaging of nature by the provisions of the law on the protection of the environment.²¹

3. Cruelty of animals

The basis of the matters of fact of the current effective § 266/B of Act IV of 1978 is the same as § 244 (1) of the new Criminal Code, so any person who is engaged in the unjustified abuse or mistreatment of vertebrate animals resulting in permanent damage to the animal's health or in the animal's destruction, who abandons, dispossesses or expels his dangerous animal or his vertebrate animal, shall be punishable for misdemeanour. There is a more serious legal threatening and it has to stated criminal formation in case when the cruelty to animals causes unusual suffering to animals. It was completed by the new law: it causes permanent damage to the animal's health or in the animal's destruction. The new Criminal Code stresses game poaching and fish poaching from the cruelty to animals of statutory approach. Moreover, it specifies two newer types of crime from § 266/B (2) of the previous Criminal Code, evidently it chisels better the way of committal. Furthermore, it is a difference if the subject of the crime is not only that person, who abandons, dispossess or expels a domesticated mammal or a dangerous animal raised in a human environment, but any person who raises animal – in my point of



szerint a nyelvtani szerkezetben érezhető a különbség, amire a jogalkotó utal – továbbá az új szabályok már nem említik a háziállatot emlősállatot, hanem valamennyi saját gerinces állatot vagy saját veszélyes állatot rögzítenek – nem csupán az ember közvetlen környezetében tartottat –, melyek elűzése, elhagyása vagy kitevése pönalizált.

A minősített eset kapcsán érthető a törvényalkotó álláspontja, amikor indokolása szerint: az átlagosat meg nem haladó szenvedés okozása esetén ennek értékelése a jogalkalmazó feladata az alapesethez rendelt büntetési tételkeretek között. Az átlagosat lényegesen meghaladó, rendkívüli brutalitással véghezvitt, illetve az állatnak az átlagosnál lényegesen nagyobb szenvedést okozó cselekmények esetében azonban, a büntetés céljainak eléréséhez szükséges, hogy a jogalkotó lehetővé tegye súlyosabb büntetés kiszabását is. A magatartás tényálláson belüli kiemelt társadalomra veszélyessége tehát már önmagában is indokolja a minősítő körülmény megalkotását. Ezen kívül azonban a súlyosabb megítélés kodifikálása mellett szól, hogy jóval nagyobb a személyében rejlő társadalomra veszélyessége, s úgyszintén bűnösségi foka annak az elkövetőnek, aki cselekményét úgy hajtja végre, hogy az állatnak különös szenvedést okoz. Mindezek alapján a jogalkotó e minősítő körülmény kodifikálásával eleget tesz a tetтарыnyos szankció megalkotását előíró büntetőjogi alapelvnek is.

Az állatkínzás bűncselekményének törvényi tényállása nem ún. keretrendelkezés, hiszen az nem az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény szabályaira utal vissza, hanem a büntetőjogban ismert fogalmakkal maga a büntető norma határozza meg az elkövetési magatartást²² – fejt ki elvi élel a legfőbb bírói fórum, így megállapítható, hogy a környezetkárosítás és a természetkárosítással ellentétben nem keretdiszpozícióról van szó. A jogalkalmazó szerint²³ állatkínzás vétsége valósul meg a háziállatokat nem közvetlenül veszélyeztető kóbor kutya akasztással történő elpusztításával, ergo ezen esetben a bíróság az enyhébb, vétségi alakzatot látta megállapíthatónak. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) szerint²⁴ állatkínzás vétségénél gerinces állattal szemben

view, it can be felt the difference in the grammatical structure, the legislator refers to. Moreover, the new regulations do not mention the domesticated mammals, but fixes all own vertebrate animals or own dangerous animals – raised not only in a human environment –, whose abandon, dispossession or expulsion are violation of law.

The point of view of the legislator can be understood in relation to the certified case, according to his argument: the enforcer's duty is the evaluation within the frame of sentence in basic case in case of causing suffering not exceeding the average. In case of activities causing suffering exceeding significantly the average, executed with extraordinary brutality or causing suffering much bigger than average to the animals; however, the legislator has to make possible to impose more serious sentence. The danger to society of the behaviour – stressed in the statutory approach – explains itself to create the aggravating circumstance. In addition, it is next to the codification of the serious judgment that it is much bigger danger to the society in person and the culpability degree of that offender, who executes his activity causing extraordinary suffering to the animal. On the basis of all these, the legislator fulfils the criminal law principles prescribing the creation of the sanctions being commensurate to the deed with the codification of the aggravating circumstance.

The statutory approach of the crime of cruelty to animals is not so called framework provision, as that does not refer to Act XXVIII of 1998 on protection and forbearance of animals, but the criminal norm itself defines the criminal conduct with definitions known in criminal law²² – the supreme judicial forum explains with 'cutting edge'. Therefore, it can be stated it is not about framework disposition against the damaging of nature and damaging of the environment. According to the enforcer²³ the misdemeanour of cruelty to animal is realized in case of the killing – by hanging – of stray dog – not endangering directly to domestic animals-ergo in that case the court saw determinable the less, misdemeanour formation. According to the Supreme Court²⁴



annak maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozó bánásmód hosszabb ideig tartó, folyamatos magatartást jelent, a törvényi tényállás e fordulata egyszeri eseti jellegű tevékenységgel nem valósul meg.

Az állatkínzás az új Btk. szerint már nem a közbiztonság elleni bűncselekmények kategóriájába sorolható, hanem a környezeti bűncselekmények fejezetében helyezi el a tényállást a jogalkotó.

4. Orvvadászat

A hatályos Btk. 266/B. § (2) bekezdés szerint büntetendő, aki a vadászatról szóló törvény által tiltott vadászati eszközzel vagy tiltott vadászati módon vadászik, és ezzel az állatkínzás minősített esetének törvényi tényállását valósítja meg.

Az új Btk. szakít ezzel a koncepcióval és önállóan nevesíti az orvvadászatot, melynek tényállása szerint: 1. aki vadászterületen vadászatra való jogosultság nélkül, illetve idegen vadászterületen vadászaként engedély nélkül vad elejtésére vagy elfogására irányuló tevékenységet végez, 2. külön jogszabályban meghatározott, a vadfaj valamennyi egyedére kiterjedő vadászati tilalmi idő hatálya alá eső vadfaj egyedét ejti vagy fogja el, 3. külön jogszabályban meghatározott tiltott vadászati eszközzel, tiltott vadászati módon vagy kíméleti területen vad, illetve fokozottan védett vagy védett gerinces állat elejtésére vagy elfogására irányuló tevékenységet végez, megvalósítja a büntetett.

Az újabb bírói gyakorlat szerint az állatkínzás vétsége vadászattal csak akkor követhető el, ha a felhasznált vadászati eszköz a vadászatról és a vadgazdálkodásról szóló törvény fogalma meghatározása szerint tiltott vadászati eszköznek minősül.²⁵

Az 1. pont azt a típusú orvvadászatot hivatott büntetni, amikor a vad elejtésére még nem került sor, de a magatartás, a célzat erre irányul. Az 1. pont első fordulata a külső orvvadászatot bünteti, tehát azt, amikor az orvvadászatot 'nem vadász' követi el. A 2. pont második fordulata szól a belső orvvadászokról. „Esetükben a jogszabályi feltételek megvannak, ők tehát vadászok, de idegen vadászterületen

misdeemeanour of cruelty to animals means the mistreatment of vertebrate animals in a long term resulting in permanent damaged or death of the animals, it means a permanent conduct, that tournament of the statutory approach is not realized by once, temporary activity.

The cruelty of animal can not be ranked among the category of crime against public order, but the statutory approach is placed in the chapter of crime against environment by the legislator.

4. Game poaching

According to § 266/B (2) of the effective Criminal Code any person is punishable who is engaged in hunting using implements and methods forbidden by the Act of hunting and he realizes the statutory approach of certified case of cruelty to animals.

The new Criminal Code makes an end to this conception and it specifies the game poaching individually. According to its matters of fact: 1. any person who makes an activity to bag or trap game in hunting field without right for hunting, or in outsider hunting field as a hunter without licence, 2. bags or traps a species of game species under closed season expanding all species of the game species determined in special law, 3. makes an activity to bag or trap game, vertebrate animal under protection or vertebrate animal under special protection using implements and methods forbidden, or in closed field determined in special law, realizes crime.

According to the newer judicial practice, misdeemeanour of cruelty to animals can only be committed with hunting if the used hunting implement is certified forbidden hunting implement according to the conceptual definition of the act on hunting and game management.²⁵

The point 1 punishes that type of game poaching when the bagging of the game has not realized yet, but the behaviour and the intention refer to it. The first tournament of point 1 punishes the external game poaching, when the game poaching is committed by 'not a hunter'. The second tournament of point 2 is about the internal poachers. "In this case the statutory conditions exist, thus



*végeznek vad elejtésére, elfogására irányuló tevékenységet anélkül, hogy bérvadászként, vendégvadászként erre engedélyük lenne.*²⁶

*they are hunters, and they make activities to bag or trap game in an outsider hunting field without any licence as hunter for lease or guest-hunter*²⁶.

A 2. pont azt nevesíti, amikor vadászati tilalmi idő hatálya alá eső vadfaj egyedét ejtik vagy fogják el. Az adott vadfajnak csak bizonyos egyedeire fennálló tilalmi idő megszegése vadvédelmi bírságra ad alapot.²⁷

The point 2 specifies when any person bags or traps species of game species under closed season. The violation of the closed season existing at certain species of the given game species provides a base for game-preserving fine.²⁷

A 3. pont szerinti cselekmény, ha valaki külön jogszabályban meghatározott tiltott vadászati eszközzel, tiltott vadászati módon vagy kémlelt területen vad, vagy fokozottan védett vagy védett gerinces állat elejtésére vagy elfogására irányuló tevékenységet végez. A 'vad' és a 'fokozottan védett vagy védett gerinces állat' nem ugyanazon kategória, külön jogszabály határozza meg a vadászható állatfajokat.

According to the activity of point 3 if any person makes an activity to bag or trap game, vertebrate animal under protection, or vertebrate animal under special protection using implements and methods forbidden, or in closed field determined in special law. 'The game' and 'the vertebrate animal under protection and vertebrate animal under special protection' are not the same categories. A special law determines the fair game species.

Az uniós joganyag terén megemlítendő a Tanács 338/96/EK számú, 1996. december 9-én elfogadott rendelete, mely a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szól. Ez a jogszabály rendelkezik a mellékletekben felsorolt fajok behozatalára, kivitelére, szállítására, kereskedelmük ellenőrzésére vonatkozó normákról. A 16. cikk megfelelő intézkedések megtételére kötelezi a tagállamokat annak érdekében, hogy bizonyos, a rendeletben ütköző magatartásokat szankciókkal illessenek. Ilyen jogsértő magatartás például: példányok behozatala a Közösségbe, illetve az onnan történő kivitele, újrakivitele megfelelő engedély vagy bizonyítvány nélkül, vagy hamis, hamisított vagy érvénytelen engedéllyel vagy bizonyítvánnyal, amelyet az illetékes hatóság engedélye nélkül változtattak meg; hamis nyilatkozat tétele vagy tudottan hamis információ szolgáltatása egy engedély vagy bizonyítvány megszerzése érdekében.²⁸

No 338/96 of the Council (EC) accepted on 9th December 1996 can be mentioned in the area of the Union legal documentation, which is about the protection of non-domesticated animals and wild plants ensured by the regulation of its trade. This law disposes of regulations of importation, exportation, transportation, control of trade of species – listed in the appendix. Article 16 obliges the member states to arrange appropriate provisions in the interest of providing sanctions against certain behaviour being in conflict with the decree. I.e. such illegal behaviour is: export specimen into the Community, import them, reimport them without appropriate licence or certificate, or with forged, falsified or invalid licence or certificate, which was changed without the permit of the competent authority; giving forged declaration or serving forged information – which was known – in interest of getting a licence or certificate.²⁸

5. Orvhalászat

A jelenlegi Büntető törvénykönyv az állatkínzás speciális esetének kezeli az orvhalászatot is, mely kapcsán a jogszabály szűkszavúan annyit mond, hogy a halászatról szóló törvény által tiltott

5. Fish poaching

The current Criminal Code also handles the fish poaching as a special case of cruelty to animals, in connection with it the law only tells of few words: any person, who is engaged in fishing using



halfogási eszközzel vagy módon halászik vagy horgászik, az valósítja meg ezen cselekményt. Az új Btk. 246. § szerint, aki jogosulatlanul halászhalóval vagy más halászati eszközzel – a horgászatot kivéve – halfogásra irányuló tevékenységet végez, vagy külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kémleleti területen halfogásra irányuló tevékenységet végez vétséget követ el. A jogalkotó addig, amíg a korábbi egységesen kezelt orvvadászat és orvhalászat esetén egyaránt vétségi alakzatot rögzít, addig az új szabályok szerint az orvhalászat marad vétség, míg az orvvadászat büntettnek minősül, és a törvényi fenyegetettség is változik, hiszen orvvadászatnál három, míg orvhalászatnál kettő év a maximálisan kiszabható szabadságvesztés büntetés mértéke.

A halászatról és a horgászatról szóló törvény²⁹ határozza meg a második, a törvényben b) pont alatti tiltott tevékenységeket. Ekként tilos a hal fogásához minden olyan fogási eszköz, illetve mód alkalmazása, amely a halállományt és élőhelyét károsíthatja. Példálózóan említi a törvény, hogy különösen tilos a váltóáramú elektromos eszköz alkalmazása, mérgező vagy kábító hatású anyag, robbanóanyag, szűrőszerszám, illetve bűvárszigony vagy más, halfogásra alkalmas bűvárszükszög használata, valamint gereblyező horgászati, illetőleg hurokvető halászati módszer alkalmazása. Tilos ezen kívül folyóvízen olyan halfogóeszköz vagy – készülék, továbbá olyan fogási mód alkalmazása, amely átlagos vízállás esetén a folyó, illetve a holtág, mellékág medrének felénél többet keresztirányban folyamatosan elzár. Tilos és jogellenes egyenáramú eszközzel a hal fogása, azonban ebben az esetben a törvény kivételeket is enged. Védett természeti területen – a rendkívüli kár megelőzéséhez szükséges állománymentés, továbbá tudományos kutatási célt szolgáló vizsgálati anyag begyűjtése kivételével – tilos az elektromos halászat.

6. Tiltott állatviadal szervezése

A hatályos Btk. 266/A.§ és az új Btk. 247. § szó szerint megegyezik, a norma tekintetében – kiterjedve a szankcióra is – nincs eltérés. A szabályozás szerint, aki gerinces állat részvételével állatviadalt szervez, tart, ilyen állatviadalra fogadást

implements and methods forbidden by the Act of fishing, realizes this action. According to § 246 of the new Criminal Code any person, who makes an activity to fish – except angling – with fishnet or other implements of fishing without proper authorization or makes an activity to fish in close field using implements and methods forbidden determined in special law, commits crime. The legislator fixed misdemeanour formation in case of previously handled unified game poaching and fish poaching, while fish poaching remains misdemeanour, but game poaching is certified as crime. Moreover, the legal threatening is being changed the maximum imposed extent of imprisonment is 3 years in case of game poaching, and 2 years in case of fish poaching.

The law on fishing and angling²⁹ determines the forbidden activities in second, i.e. in point b) in the law. In that way, all implements of fishing or methods are forbidden, which can damage the fish-population and its habitat. The law mentions like examples it is particularly forbidden the application of A.C. electrical implements, poisonous or dazzling substance, explosive, cold steel or diving-harpoon or using any diving-implements appropriated for fishing or the application of foul hooking angling method and snare fishing method. In addition, it is forbidden the application of such implements and devices of fishing or methods on river water, which continuously closes more than half of water of river, of back-water, of branch of water, of bed of river in a transversal way in case of average water-level. It is forbidden to fish with illegal D.C. implement; however, the law lets exceptions in that case. The electrical fishing is forbidden in protected nature area – except: in case of saving population preventing extraordinary damage and collecting analysis matters serving scientific research.

6. Organization of forbidden animal fight

§ 266/A of the effective Criminal Code and § 247 of the new Criminal Code are the same considering the norm, there is no difference – expanding the sanctions. According to the regulations any person, who involved in



szervez vagy fogadást köt, büntettet követ el, míg aki állatviadal céljára gerinces állatot megszerez, tart, tenyészt, kiképez, idomít, vagy forgalmaz, vétség miatt büntetendő.

Ezen törvényi tényállást a Btk-ba az 1996. évi CVIII. törvény iktatta be, és eredetileg, egészen a 2004. évi X. törvénnyel történő módosításig csupán akként rendelkezett, hogy aki eb részvételével állatviadalt szervez, tart, valamint ilyen állatviadalra fogadást szervez, vagy köt, továbbá aki állatviadal céljára ebet tenyészt, kiképez, tart az büntetendő. Ezen tényállás lett tehát kiegészítve és módosítva valamennyi gerinces állatra kiterjedően, továbbá a fogadási tevékenységet is büntetni rendeli a törvény.

7. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése

A régi és az új Btk. azonos módon szabályozza a hulladékgazdálkodás rendjének megsértését, mely az új törvényben a 248. § alatt, míg a jelenleg hatályosban a 281/A. § alatt nyert rögzítést. Az 1978. évi IV. törvény még 1996-ban, a LII. törvénnyel bővítette ki rendelkezéseit a 281/A. § tekintetében, az akkori elnevezése a bűncselekménynek még a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése címet viselte, szűkebb keresztmetszetben védve a környezetet. A most hatályos szabályokat a 2005. évi XCI. törvény iktatta be, a vétségi – gondatlan – alakzatot pedig a 2009. évi LXXX. törvény szigorította akként, hogy közérdekű munka vagy pénzbüntetés a jogalkalmazó számára már nincs alternatívaként felajánlva, csupán a szabadságvesztést helyezik kilátásba az elkövetővel szemben.

A törvény szerint, aki arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, vagy engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, az büntetett miatt büntetendő. Súlyosabb a cselekmény, ha a fentiekben meghatározott bűncselekményt a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerinti

organization and keeping of fights using vertebrate animals, or in betting and organizing bet on such animal fight, commits crime. While any person involved in getting, breeding, training, keeping or trafficking of vertebrate animal for the purpose of fights shall be punishable because of misdemeanour.

Act CVIII of 1996 registered this statutory approach into the Criminal Code, it merely disposed – until it was amended by Act X of 2004 – any person, who involved in organization and keeping of fights using dog, or in betting and organizing bet on such animal fight; furthermore, who involved in breeding, training, keeping shall be punishable. This statutory approach was amended and completed expanding all vertebrate animals and the betting activity shall be punishable, too.

7. Misuse of the order of the waste management

The current Criminal Code and the new one regulate the violation of the order of waste management in the same way, which was fixed in § 248 in the new Criminal Code and in § 248/A in the current effective one. Act IV of 1978 expands its regulations with Act LII considering § 281/A. That naming of crime had the name of unlawful deposition of waste hazardous to the environment protecting the environment in a closer cross section. Act XCI of 2005 registered the current effective regulations, while Act LXXX of 2009 aggravated misdemeanour – negligent formation – in a way that the fine and the community service have not already been offered to the legislator as alternatives, only the imprisonment was in perspective.

According to the law the person who deposits any waste on a place, which the authority did not authorize, or does activity of management of waste or does any other illegal activity with waste – without licence, or exceeding the limit of the licence – shall be punishable because of crime. The activity is more serious, if the person commits crime – determined above – to hazardous waste



veszélyes hulladéokra követik el. A fogalmi meghatározás szerint e § alkalmazásában (a) hulladék: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, ha alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére; (b) hulladékgazdálkodási tevékenység: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása – ideértve az országba történő behozatalt, onnan történő kivitelt, valamint az azon történő átszállítást –, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

A normaszövegből megállapítható, hogy jelen esetben is keretdiszpozícióval állunk szemben, melynek a tartalmát más jogszabályok töltik ki.³⁰

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény helyébe a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény lép, melynek fő célja az újabb uniós normáknak³¹ történő megfelelés (is). A törvény indokolása szerint 2015-ig elkülönített hulladékgyűjtési rendszert kell felállítani az üveg-, fém-, műanyag- és papírhulladék esetében. A háztartásokból származó üveg-, fém-, műanyag- és papírhulladék újrahásználatra történő előkészítésének és újrafeldolgozásának mértékét 50%-ra, a nem veszélyes építési-bontási hulladék újrahásználatra történő előkészítését, újrafeldolgozását és egyéb, anyagában történő hasznosítását pedig 70%-ra kell növelni 2020-ig. Az 1995-ben országos szinten képződött – a települési hulladék részét képező – biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséghez képest 2016. július 1-jéig 35%-ra kell csökkenteni.

2013. január 1-től a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása állami szervezésbe kerül. A közszolgáltató csak olyan gazdálkodó szervezet lehet, amelyben az állam, illetve a települési önkormányzat a tulajdonosok szavazatának többségével tulajdoni hányada alapján egyedül rendelkezik, és a társaság tulajdonosaként jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelő bizottság tagjai többségét megválassza vagy visszahívja.

according to law on management of waste. According to the conceptual definition in the application of this §: (a) waste is: all, which are certified as waste by the law on management of waste, if it is capable of endangering human life, physical safety, health, soil, water, air, or any component thereof, a species of living organism; (b) activity of management of waste is: collection, gathering, transportation, – including importation, exportation, transfer – pre-handling, storage, salvage, making it harmless of waste determined in law on management of waste.

It can be stated from the text of norm, we are also facing framework disposition in this case whose content is filled out with other laws.³⁰

It cannot let without consideration, Act CLXXXV of 2012 on waste replaced Act XLIII of 2000 on management of waste, the main purpose of the new act is (also) the conformity of the Union³¹ norms. According to the argument of the law, it has to set up separated waste collection system in case of glass,- metal,- plastic,- and paper waste until 2015. It has to increase onto 50% the extent of pre-preparation (for re-utilize) and re-process of glass,- metal,- plastic,- and paper waste originated from household. While it has to increase onto 70% the extent of pre-preparation (for re-utilize) and re-process of non hazardous building – demolishing waste and other salvage in its substance until 2020. The quantity of organic matter disintegrating biologically as a part of waste of the settlement, was created country wide in 1995, has to be decreased onto 35 % until 1st July 2016.

The ensuring of public utility of management of waste will be in government organisation from 1st January 2013. The public utility can only be such economic organizations, in which the government or the self-government of the settlement has by itself the majority of the owner's votes by its ownership proportion; moreover it – as the owner of the company – is entitled to elect and dismiss the majority of the executive officers and the members of the supervisory board.



A hulladékgyűjtési hatósági tevékenységre vonatkozó szabályok, továbbá a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek új rendelkezésekkel egészülnek ki, elősegítve ezzel a hulladék sorsának átláthatóvá tételét, nyomon követhetőségét egészen a képződéstől a kezelésig. A törvény a hulladéklerakók vonatkozásában bevezeti a hulladéklerakási járulék fizetésének kötelezettségét, és szigorúbb szabályokat határoz meg a hulladék jogtalan elhelyezésére, elhagyására vonatkozóan.

Egyértelmű, hogy mindezen szabályok és elvárások a büntető normarendszer alkalmazása során is változást fognak előidézni.

Az 80/2003/EC kerethatározat a környezeti büntetőjogi védelméről, amely a hulladékkal – többek között a veszélyes hulladékkal – elkövetett bűncselekményt is büntetni rendeli. A jogharmonizáció következtében így hazánkban a veszélyes hulladékok jogi rendjét végső soron a büntetőjog, mint ultima ratio biztosítja.³²

8. Ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés

A hatályos Btk. 280. § (2) bekezdése – egyezően az új Btk. 249. § (1) bekezdésével – azt rögzíti, hogy aki ózonréteget lebontó anyagot vagy ilyen anyagot tartalmazó terméket gyárt, felhasznál, az ország területére behoz, onnan kivisz vagy forgalomba hoz, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Az új szabályozás szerinti (2) bekezdés megegyezik a korábbi 280. § (3) bekezdés második fordulatával, mely szerint, aki az ózonréteget lebontó anyaggal visszaélést gondatlanságból követi el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Megállapítható, hogy a két tényállás teljes mértékben megegyezik, azonban önálló bűncselekményként nyert meghatározást az ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés.

Az Unió szabályozás szerint³³ a tagállamok biztosítják, hogy bűncselekménynek minősüljön a jogellenesen és szándékosan vagy legalább súlyos gondatlanságból az ózonkárosító anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása. A mögöttes joganyag³⁴ az ózonréte-

The regulations related to the official activities of management of waste and the registration and data disclosure requirements will be completed by new provisions. That helps to make the destination of waste clear it can be followed its way from forming to management. The law introduces the obligation of the payment of landfill tax in connection with landfill; moreover, it defines more serious rules related to the illegal deposit and dropping of waste.

It is unequivocal, all these rules and expectations will also cause changes during the application of the criminal norm system.

No 80/2003 (EC) framework decision on the protection of environment by criminal law, which punishes the felony committed with waste – inter alia hazardous waste. As a result of judicial harmonization, the legal order of hazardous waste is ensured³² as ultima ratio by criminal law in Hungary.

8. Misuse of substance depleting the ozone layer

§ 280 (2) of the effective Criminal Code – in line with § 249 (1) of the new Criminal Code – fixes the person who produces, uses, imports, exports, releases substance depleting ozone layer or produces any product containing such substance shall be punishable with imprisonment for up to 3 years for crime. (2) of the new regulation is the same as the previous second tournament of § 280 (3), according to it the person who commits misuse of the substance depleting ozone layer through negligence shall be punishable with imprisonment for up to a year for misdemeanour. It can be stated these two matters of fact are the same. However, misuse of the substance depleting the ozone layer gained definition as an individual crime.

According to the Union³³ regulation the member states ensure it shall be certified as crime if any person produces, imports, exports, releases or uses substances damaging the ozone layer unlawfully and wilfully or through serious negligence. The secondary legal documentation³⁴



get lebontó anyagokról szóló meghatározza a gyártás és a felhasználás fogalmát. A rendelet egyébiránt megállapít mentességeket és kivételeket is, amelyek alapján a `szabályozott anyagok` és `új anyagok` gyártása, forgalomba hozatala és felhasználása bizonyos feltételek megléte esetén engedélyezett tevékenységnek minősülnek.

Megemlíthető továbbá, hogy ugyancsak az uniós jogforrások alapján³⁵ büntettként értékelendő az ózont lebontó anyagok jogellenes kereskedelme is.

9. Radioaktív anyaggal visszaélés

A bűncselekmény elnevezése változik, az eddigi Btk. 264. §-ban rögzített bűncselekmény a visszaélés radioaktív anyaggal elnevezést viseli, az új Btk. 250. § szerint radioaktív anyaggal visszaélés a bűncselekmény hivatalos törvényi elnevezése. A kettő között sem nyelvtanilag sem jogi értelemben különbség álláspontom szerint nincs. Az új tényállás szerint, aki veszélyes radioaktív anyagot engedély vagy bejelentés nélkül, illetve az engedély kereteit túllépve előállít, tárol, elhelyez, szállít, valamint megszerez, birtokol, kezel, forgalomba hoz, feldolgoz vagy más módon felhasznál, tartásra nem jogosult személynek átad, ártalmatlanít, az ország területére behoz, onnan kivisz, vagy azon átszállít, az követi el a bűncselekményt. A korábbi tényállás szerint, aki az emberi egészségre, illetve a környezetre veszélyes radioaktív anyagot jogosulatlanul előállít, megszerez, birtokol, tárol, kezel, forgalomba hoz, feldolgoz, vagy más módon felhasznál, tartásra nem jogosult személynek átad, ártalmatlanít, az országba behoz, onnan kivisz, vagy az ország területén átvisz az követi el a bűncselekményt. A büntetési tétel felső határa nem emelkedik az új Btk-ban sem, azonban a minimális szankció a régi Btk-ban 2 hónap, az újban 1 év szabadságvesztés. Ennek nyilván a jogalkalmazás során van szerepe, hiszen a büntetés kiszabása során a középérték az irányadó.

Változatlan marad a szabályozásban, hogy az előkészület is büntetendő, valamint, hogy a gondatlan alakzat is. A bünszövetségben történő elkövetést mind a korábbi, mind a későbbi törvény önállóan nevesíti és súlyosabb szankcióval fenyegeti – nyilván a nagyobb társadalomra veszélyesség

on substances depleting the ozone layer defines the concept of producing and using. Otherwise, the provision also states exemptions and exceptions in virtue of these the production, using and releasing of `the regulated substances` and `the new substances` are certified permitted activities in case of fulfilling certain conditions.

Furthermore, it can be mentioned the illegal trade of the substance depleting the ozone layer shall be evaluated as a felony by the Union³⁵ legislation.

9. Misuse of radioactive substance

The naming of crime is changed, crime fixed in § 264 of the current Criminal Code has a name as misuse of radioactive substance, according to § 250 of the new Criminal Code radioactive substance's misuse is the official legal naming of crime. There is no difference either grammatically or in legal meaning according to my point of view. According to the new matters of fact the person who – without reporting or licence or exceeding the frame of the licence – produces, keeps, sets, transports, obtains, possesses, handles, releases, distributes or uses in other way, transfers it to a person not entitled to keep it, makes it harmless, imports, exports, transfers commits crime. According to the previous matters of fact the person who products illegally radioactive substance dangerous to health or the environment, obtains, possesses, keeps, handles, releases, distributes or uses in other way, transfers it to a person not entitled to keep it, makes it harmless, imports, exports, transfers commits crime. The upper limit of the sentence is not increased in the new Criminal Code either. However, the minimum sanction is 2 months of imprisonment in the current Criminal Code, 1 year in the new one. Evidently it has a role in the judicature, as the medium term is governing during imposing sentences.

It is unchanged in the regulation, the preparation shall be punishable, or the negligent formation, too. The person who commits the crime as a part of criminal conspiracy is punished by more serious sanctions and the criminal conspiracy is named individually by both the previous and the new



okán. A 2012. évi C. tv. szerint veszélyes radioaktív anyag: a természetben előforduló vagy mesterségesen előállított anyag, amelynek egy vagy több összetevője ionizáló sugárzást bocsát ki, és amely az emberi életre és egészségre, vagy az élő és élettelen környezetre veszélyes. A hatályos joganyag fogalmat e körben nem definiált.

Az uniós joganyag szerint³⁶ a tagállamok biztosítják, hogy bűncselekménynek minősüljön a jogellenesen és szándékosan vagy legalább súlyos gondatlanságból a nukleáris anyagok vagy más veszélyes radioaktív anyagok gyártása, feldolgozása, kezelése, használata, tartása, tárolása, szállítása, behozatala, kivitele vagy ártalmatlanítása, ha bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja. A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározat 2. cikke e) pontjában foglaltak szerint jogellenes az ilyen anyag kezelése, az országba behozatala, azon átvitele, onnan való kivitele.

Ennek tükrében készült keretjogszabályt az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény tölti ki nagyobb részt tartalommal.

10. Nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés

Az 1978. évi IV. törvény 264/A.§-a és a 2012. évi C. törvény 251. §-a lényegében teljesen megegyezik, a törvény csupán a szavak sorrendjét cseréli fel az újabb joganyagban. Aki engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve nukleáris létesítményt üzemeltet – szól az új Btk., contra aki jogszabályban meghatározott engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően nukleáris létesítményt üzemeltet – rendelkezik a régi Btk. ezen bűncselekménytípus esetén. Mindkét jogszabály bünteti az előkészületet, és kiemeli a bűnszövetséget minősített esetként. A törvényi fenyegetettség mértéke nem változik.

A nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés

Criminal Code; evidentially by the cause of more serious danger to society. According to Act C of 2012 dangerous radioactive substance is: substance is found in nature or produced artificially, whose component emits ionizing radiation, endangering human life and health or the animate and inanimate nature. The effective legal documentation did not define a concept in that sphere.

According to the Union³⁶ legal documentation the member states ensure that the followings are certified as crime: production, distribution, handling, using, keeping, storage, transporting, importation, exportation, or making it harmless of nuclear substance or other dangerous radioactive substance in case when it can cause or causes the death of any person, serious injury, or significant damages to the plants and animals, or to the quality of soil and water in case if it was committed illegal, wilfully or at least through serious negligence. According to Article 2 (e) of Council Framework 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law it is illegal to handle, import, export and transfer such substance.

The framework disposition, made knowing this, is filled out with content by Act CXVI of 1996 on nuclear energy.

10. Misuse of the operation of nuclear facilities

§ 264/A of Act IV of 1978 and § 251 of Act C of 2012 are practically the same, the law merely changes the order of the words in the new legal documentation. The person who – without licence or exceeding the frame of the licence – operates a nuclear facility – in the new Criminal Code – vs. the person who –without the licence defined in a legal rule or differently from the licence – operates a nuclear facility – the previous Criminal Code disposes in case of that type of crime. Both legal rules punish the preparation, and stress the criminal conspiracy as a certified case. The extent of legal threatening is not changed.

According to the argument misuse of the



bűncselekménnyé nyilvánítása az atomerőművek és más hasonló létesítmények biztonságos, az engedélyekben foglalt betartásával történő működtetését hivatott garantálni – szól az indokolás. A nukleáris létesítmény fogalmát és az engedélyezési eljárás szabályait a 1996. évi CXVI. törvény határozza meg

11. Atomenergia alkalmazásával visszaélés

A régi Btk. 264/B. §-t összevetve az új Btk. 252. §-al megállapítható, hogy eltérés csupán az elnevezésben változik, tartalmilag nincs különbség, annyi azonban feltűnő, hogy az új tényállás szerint, aki az atomenergia alkalmazásához szükséges engedély megszerzése érdekében a döntésre jogosult szervet vagy személyt megtéveszti, büntett miatt felel, szemben a régi szabályokkal, ahol jogszabályban meghatározott engedélyről beszélt a törvényhozó. Aki az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos bejelentési kötelezettségét elmulasztja szintén büntetendő, a korábbi joganyag itt is jogszabályban előírt bejelentési kötelezettséget említett.

Az atomenergia alkalmazása a 1996. évi CXVI. törvény 2. § 1. pontja szerint egyrészt a nukleáris vagy más radioaktív anyaggal kapcsolatos tevékenységet, másrészt az ionizáló sugárzást létrehozó, valamint az előbbi alkalmazást szolgáló létesítményekkel, berendezésekkel összefüggő tevékenységet jelöl.

Az ellenőrzési vagy felügyeleti tevékenység megfelelő ellátásának feltétele, hogy a hatóság minden releváns információval rendelkezzen az atomenergia alkalmazására vonatkozóan. Erre utal az atomenergia alkalmazási körébe tartozó egyes anyagok, berendezések és létesítmények tulajdonjoga megszerzésének speciális feltételeiről, valamint birtoklásuk, üzemben tartásuk bejelentésének rendjéről szóló 72/2000. (V.19.) Korm. rendeletet. Ennek biztosítására a törvény szerint az is bűncselekményt valósít meg, aki az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos, jogszabályban előírt bejelentési kötelezettségét elmulasztja.

operation of nuclear facility was declared as crime to serve and guarantee the operation of nuclear facilities and other similar facilities by the observation of the licences and safely. Act CXVI of 1996 determines the concept of nuclear facility and the rules of authorization proceeding.

11. Misuse of the application of nuclear energy

It can be stated comparing § 264/B of the current Criminal Code and § 252 of the new Criminal Code, there is only a difference in naming and there is no difference in content. However, it is striking according to the new matters of fact the person who – in order to obtain a licence for the utilization of nuclear energy – misleads the organ or people entitled to decision-making, commits crime; opposite the previous rules, where the legislator told about licence defined in law. The person who fails to perform his obligation of reporting in connection with the application of nuclear energy, shall also be punishable, the previous legal documentation mentioned as prescribed in legal rule.

According to § 2 (1) of Act CXVI of 1996; on the one hand, the application of nuclear energy signs activities in connection with nuclear substance or other radioactive substance. On the other hand, it signs activities in connection with substance creating ionizing radiation or facilities and equipping serving the previous application.

The conditions of appropriate supply of control and supervisory activities are that the authority has all relevant information about the application of nuclear energy. Government Decree No. 72/2000 (V.19.) on special conditions of obtaining ownership of certain facilities, substances and equipping in the application sphere of nuclear energy and on the order of reporting of its possession and its operation. For ensuring it, according to the law the person who fails to perform his obligation of reporting in connection with the application of nuclear energy also commits crime.



Lábjegyzet

- ¹ BOTOS Gábor: A környezetvédelemről szóló T/196. számú törvényjavaslat a büntetőjog vetületében. *Magyar Jog*, 1995/6, 334-336. p.; NAGY Nikolett: A környezetvédelem büntetőjogi szabályozása hazánkban. *Cég és jog*, 2003/12, 17-20. p.
- ² Strafgesetzbuch:
Neunundzwanzigster Abschnitt
Straftaten gegen die Umwelt
§ 324 StGB Gewässerverunreinigung
§ 324a StGB Bodenverunreinigung
§ 325 StGB Luftverunreinigung
§ 325a StGB Verursachen von Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen
§ 326 StGB Unerlaubter Umgang mit Abfällen
§ 327 StGB Unerlaubtes Betreiben von Anlagen
§ 328 StGB Unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern
§ 329 StGB Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete
§ 330 StGB Besonders schwerer Fall einer Umweltstraftat
§ 330a StGB Schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften
§ 330b StGB Tätige Reue
§ 330c StGB Einziehung
§ 330d StGB Begriffsbestimmungen.
- ³ 2012. évi C. törvény XXIII. fejezethez fűzött általános indokolás.
- ⁴ FODOR László: Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2005, 81. p.
- ⁵ KOVÁCS Ágnes: A környezet büntetőjogi védelmének közösségi szabályairól. *Belügyi Szemle*, 2005/5, 124. p.
- ⁶ A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv.
- ⁷ HEINE, Günter: Elaboration of Norms and the Protection of the Environment. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 1992 vol. 2, 106-110. p.
- ⁸ KÓHALMI László: Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 2009/1, 43. p.
- ⁹ LACZI Beáta: A környezet és a természet büntetőjogi védelmének nemzetközi és történelmi

Footnotes

- ¹ BOTOS Gábor: A környezetvédelemről szóló T/196. számú törvényjavaslat a büntetőjog vetületében. *Magyar Jog*, 1995/6, p 334-336; NAGY Nikolett: A környezetvédelem büntetőjogi szabályozása hazánkban. *Cég és jog*, 2003/12, p 17-20.
- ² Strafgesetzbuch:
Neunundzwanzigster Abschnitt
Straftaten gegen die Umwelt
§ 324 StGB Gewässerverunreinigung
§ 324a StGB Bodenverunreinigung
§ 325 StGB Luftverunreinigung
§ 325a StGB Verursachen von Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen
§ 326 StGB Unerlaubter Umgang mit Abfällen
§ 327 StGB Unerlaubtes Betreiben von Anlagen
§ 328 StGB Unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern
§ 329 StGB Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete
§ 330 StGB Besonders schwerer Fall einer Umweltstraftat
§ 330a StGB Schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften
§ 330b StGB Tätige Reue
§ 330c StGB Einziehung
§ 330d StGB Begriffsbestimmungen.
- ³ The general argument of chapter XXIII of Act C of 2012.
- ⁴ FODOR László: Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2005, p 81.
- ⁵ KOVÁCS Ágnes: A környezet büntetőjogi védelmének közösségi szabályairól. *Belügyi Szemle*, 2005/5, p 124.
- ⁶ Directive 2008/99/EC on the protection of the environment by criminal law.
- ⁷ HEINE, Günter: Elaboration of Norms and the Protection of the Environment. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 1992 vol. 2, p 106-110.
- ⁸ KÓHALMI László: Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 2009/1, p 43.



vonatkozásai, a védelem jogszabályi alapja. *Magyar Jog*, 2004/4, 27-208. p.

¹⁰ KÓHALMI László: Az újrakodifikált magyar környezeti büntetőjog. *Magyar Jog*, 2006/4, 211. p.

¹¹ LACZI Beáta: A környezet- és természetvédelem büntető anyagi és eljárásjogi kérdései. *Magyar Jog*, 2004/9, 513. p.

¹² HORVÁTH József: Környezeti bűnözés – környezetvédelmi nézőpontból. *Belügyi Szemle*, 2005/11, 32. p.

¹³ HORVÁTH József: Op. cit. 31. p.

¹⁴ GÖRGÉNYI Ilona: A környezet elleni bűncselekmények jellemzői Angliában és Walesben. In: *Kriminálpolitika és büntető igazságszolgáltatás Nagy-Britanniában a 90-es években*. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó, 107. p.

¹⁵ Wetboek van Strafrecht 74. §:1. De officier van justitie kan voor de aanvang van de terechtzitting een of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van de strafvervolgung wegens misdrijven, met uitzondering van die waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, en wegens overtreding. Door voldoening aan die voorwaarden vervalt het recht tot strafvordering. 2. De volgende voorwaarden kunnen worden gesteld:a,betaling aan de staat van een geldsom, te bepalen op ten minste 3 en ten hoogste het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd;b,afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;c,uitlevering, of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;d,voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van inbeslaggenomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel;e,gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade; f, het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject gedurende ten hoogste honderdtwintig uren. 3. De officier van justitie doet in geval van misdrijf aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is, onverwijld schriftelijk mededeling van de datum waarop hij die voorwaarden heeft gesteld. 4. Op de in het tweede lid, onder f, bedoelde voorwaarde is het bepaalde bij of krachtens de artikelen 22c,

⁹ LACZI Beáta: A környezet és a természet büntetőjogi védelmének nemzetközi és történeti vonatkozásai, a védelem jogszabályi alapja. *Magyar Jog*, 2004/4, p 27-208.

¹⁰ KÓHALMI László: Az újrakodifikált magyar környezeti büntetőjog. *Magyar Jog*, 2006/4, p 211.

¹¹ LACZI Beáta: A környezet- és természetvédelem büntető anyagi és eljárásjogi kérdései. *Magyar Jog*, 2004/9, p 513.

¹² HORVÁTH József: Környezeti bűnözés – környezetvédelmi nézőpontból. *Belügyi Szemle*, 2005/11, p 32.

¹³ HORVÁTH József: Op. cit. p 31.

¹⁴ GÖRGÉNYI Ilona: A környezet elleni bűncselekmények jellemzői Angliában és Walesben. In: *Kriminálpolitika és büntető igazságszolgáltatás Nagy-Britanniában a 90-es években*. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó, p 107.

¹⁵ Wetboek van Strafrecht 74. §:1. De officier van justitie kan voor de aanvang van de terechtzitting een of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van de strafvervolgung wegens misdrijven, met uitzondering van die waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, en wegens overtreding. Door voldoening aan die voorwaarden vervalt het recht tot strafvordering. 2. De volgende voorwaarden kunnen worden gesteld:a,betaling aan de staat van een geldsom, te bepalen op ten minste 3 en ten hoogste het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd;b,afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;c,uitlevering, of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;d,voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van inbeslaggenomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel;e,gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade; f, het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject gedurende ten hoogste honderdtwintig uren. 3. De officier van justitie doet in geval van misdrijf aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is, onverwijld schriftelijk mededeling van de datum waarop hij die voorwaarden heeft



eerste en vierde lid, 22e en 22k met betrekking tot taakstraffen, van overeenkomstige toepassing. De onbetaalde arbeid of het leerproject wordt binnen een termijn van zes maanden na instemming met de voorwaarde voltooid. Het openbaar ministerie kan deze termijn eenmaal met zes maanden verlengen. Het zendt hiervan zo spoedig mogelijk een kennisgeving aan de betrokkene. 5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven omtrent de nakoming van de voorwaarde, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a. Deze voorschriften hebben in ieder geval betrekking op de plaats en wijze van betaling van de geldsom, de termijn waarbinnen die betaling moet zijn geschied en de verantwoording van de ontvangen geldbedragen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de nakoming van de overige in het tweede lid bedoelde voorwaarden.

¹⁶ KÓHALMI László: Op. cit. 2009, 44. p.

¹⁷ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet, a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, a fák védelméről szóló 21/1970. (VI.21.) Korm. rendelet.

¹⁸ BH.2009. 5. I.

¹⁹ A keretet kitöltő tételes jogszabályok: a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv., az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EGK rendelete, a növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény, az erdőről és az erdő védelméről, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 29/1997. (IV.30.) FM rendelettel szóló 1996. évi LIV. törvény, a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 79/2004. (V.4.) FVM rendelettel szóló 1996. évi LV. törvény, a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V.9.) KöM rendelet, a védett állatfajok védelmére, tartására, bemutatására és

gesteld. 4. Op de in het tweede lid, onder f, bedoelde voorwaarde is het bepaalde bij of krachtens de artikelen 22c, eerste en vierde lid, 22e en 22k met betrekking tot taakstraffen, van overeenkomstige toepassing. De onbetaalde arbeid of het leerproject wordt binnen een termijn van zes maanden na instemming met de voorwaarde voltooid. Het openbaar ministerie kan deze termijn eenmaal met zes maanden verlengen. Het zendt hiervan zo spoedig mogelijk een kennisgeving aan de betrokkene. 5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven omtrent de nakoming van de voorwaarde, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a. Deze voorschriften hebben in ieder geval betrekking op de plaats en wijze van betaling van de geldsom, de termijn waarbinnen die betaling moet zijn geschied en de verantwoording van de ontvangen geldbedragen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de nakoming van de overige in het tweede lid bedoelde voorwaarden.

¹⁶ KÓHALMI László: Op. cit. 2009, p 44.

¹⁷ Act LIII of 1995 on the general rules of the environmental protection; Government Decree No. 21/2001. (II.14.) on certain rules related to the protection of air; Government Decree No. 219/2004. (VII.21.) on the protection of subsurface water; Government Decree No. 220/2004. (VII.21.) on the quality protection rules of superficial water; Government Decree No. 21/1970. (VI. 21.) on the protection of trees.

¹⁸ BH.2009. 5. I.

¹⁹ Laws filling out the frame: Act LIII of 1996 on the protection of nature; Decree of the Council of the European Communities (ECC) No. 338/97 on the protection of wild animals and wild plants ensured by the regulations of its trade; Act XXXV of 2000 on the protection of plants; Act LIV of 1996 with Decree of the Ministry of Agriculture No. 29/1997 (IV.30.) on the forest and the protection of forests, in unified system with execution; Act LI of 1996 with Decree of the Ministry of Agriculture and Rural Development No. 79/2004 (V.4.) on the protection of game, game management, or hunting, in unified system with execution; Decree of the Ministry of Environment No. 13/2001 (V.9.) on the protected



hasznosítására vonatkozó részletes szabályokról szóló 8/1998. (I.23.) Korm. rendelet, a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról szóló 67/1998. (IV.3.) Korm. rendelet, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004 (X.8.) Korm. rendelet.

²⁰ A 2012. évi C. tv.-hez fűzött indokolás.

²¹ BH.2007. 36.

²² EBH.2008. 1762.

²³ BH.2007. 213.

²⁴ BH.2011. 331. I.

²⁵ BH. 2011. 217.

²⁶ A 2012. évi C. tv. 245. §-hoz fűzött indokolás.

²⁷ Részletesen: a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény szabályai.

²⁸ LACZI Beáta: „Irányelv kontra kerethatározat”. Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 2006/10, 586-587. p.

²⁹ 1997. évi XLI. tv.

³⁰ Így a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény; a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény; az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló tanácsi 259/93/EGK rendelet; a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet; az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK); a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI.15.) Korm. rendelet; a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet; az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII.3.) Korm. rendelet; a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról feltételekről szóló 20/2006. (IV.5.) KvVM rendelet; a települési szilárd hulladék kezelésére szolgáló egyes létesítmények kialakításának és üzemeltetésének részletes műszaki szabályairól szóló 5/2002. (X.29.) KvVM rendelet.

³¹ A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv.

animal species and plant species, and the animal,- and plant species and caves under special protection, and the reporting of protected animal species and plant species and animal,- and plant species under special protection and significant – from environmental protection point of view – in the European Community; Government Decree No. 8/1998 (I.23.) on the detailed rules of the protection, keeping and presentation of protected animal species; Government Decree No. 67/1998 (IV.3.) on the limitation and ban of living organism under protection and under special protection; Government Decree No. 275/2004 (X.8.) on the – significant – area of environmental protection in the European Community.

²⁰ The argument of Act C of 2012.

²¹ BH.2007. 36.

²² EBH.2008. 1762.

²³ BH.2007. 213.

²⁴ BH.2011. 331. I.

²⁵ BH. 2011. 217.

²⁶ The argument of § 245 of Act C of 2012.

²⁷ See more details: the rules of Act LV of 1996 on the protection of game, game management, and the hunting.

²⁸ LACZI Beáta: „Irányelv kontra kerethatározat”. Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 2006/10, p 586-587.

²⁹ Act XLI of 1997.

³⁰ Act CLXXXV on waste; Act LIII of 1995 on general rules of the protection of environment, Act LIII of 1996 on the protection of nature; Council Decree (ECC) No. 259/93 on the control and the supervision of waste transportation in the European Community and its importation and its exportation; Government Decree No. 271/2001 (XII.21.) on the extent of the fine of management of waste and on the method of its imposition and definition; Government Decree No. 253/1997 (XII.20.) on the building requirements and on the national settlement ordering requirements; Government Decree No. 98/2001 (VI.14.) on the conditions of activities in connection with hazardous waste; Government Decree No. 213/2001 (XI.14.) on the conditions of activities of the waste of the settlement; Government Decree No. 180/2007 (VII.3.) on the transfer of waste passing the border; Decree of the Ministry of Environment and Water No. 20/2006 (IV.5.)



³² LIGETI Miklós: A környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezésének büntetőtörvényi tényállása. *Kriminológiai Tanulmányok*, 2004/41, 195. p.

³³ 2008/99/EK irányelv 3. cikk i) pont.

³⁴ 1005/2009/EK rendelet 3. cikk 14. és 21. pontok.

³⁵ 2003/80/IB kerethatározat 2. cikk g) pont.

³⁶ 2008/99/EK irányelv 3. cikk e) pont.

on certain rules and conditions in connection with the deposition of waste and the landfill; Decree of the Ministry of Environment and Water No. 5/2002 (X.29.) on the detailed technical regulations of the operation and the creation of facilities serving the handling of the solid waste of the settlement.

³¹ Directive 2008/99/EC on the waste and on the abolishment of certain principles.

³² LIGETI Miklós: A környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezésének büntetőtörvényi tényállása. *Kriminológiai Tanulmányok*, 2004/41, p 195.

³³ Article 3 (i) of Directive 2008/99/EC.

³⁴ Article 3 (11), (21) of Regulation (EC) No. 1005/2009.

³⁵ Article 2 (g) of Council Framework Decision 2003/80/JHA.

³⁶ Article 3 (e) of Directive 2008/99/EC.



TAHYNÉ Dr. KOVÁCS Ágnes
egyetemi tanársegéd
Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Ágnes TAHYNÉ KOVÁCS
Wissenschaftliche Assistentin
Pázmány Péter Katholische Universität

A GMO-jelölés jogi jelentősége és a '37-es számú javaslat' bukása

Der Stellenwert der GVO-Bezeichnung und der Sturz von 'Proposition 37'

A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében jelent meg.

Die Studie ist im Kontext der Katholischen Universität TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. Nr. Projekt (die Entfaltung der wissenschaftlichen Forschung PPKE n) erschien.

1. A társadalmi részvétel elve és a génmódosítás szabályozásának kapcsolata általában

1. Die Verknüpfung des Prinzips der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Regelung von GVOs

A *jogállamiság* megteremtésében, és ezen belül különösen a környezetjogban, egyre erősödő követelményt jelent az egyéni és kollektív társadalmi részvétel joga és kötelezettsége.¹ A társadalom egésze, csoportjai és egyénei a környezeti ártalmak elszünetedői, ezért elmaradhatatlan bevonásuk a döntések előkészítésébe, magába a döntéshozatalba és a döntések megvalósításának ellenőrzésébe. Említést érdemel, a társadalmi részvétel érvényesülésének egy újabb formája a mediációban részt vevők szerepe, akik a társadalmi részvétel elvének érvényesítésébe szerződési vonásokat visznek.²

Das Recht und der Pflicht der individuellen und der gesellschaftlichen Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutet eine immer stärkere Herausforderung in der Herstellung des Rechtsstaates, vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes.¹ Die Gesellschaft, ihre Individuen und Gruppen leiden unter die umweltliche Beschädigungen, deswegen ist es wichtig, sie in die Vorbereitungen und Durchsetzungen der Entscheidungen hineinzuziehen. Es gibt eine ganz neue Form der Durchsetzung der Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Mediation; dadurch werden die Kennzeichen des Vertrages in der Beteiligung der Öffentlichkeit eine Rolle haben.²

A társadalmi részvétel elvének a GMO-k alkalmazása során való vizsgálatakor fontosnak tartjuk kiemelni, hogy *a környezeti demokrácia jogintézményei a nemzetközi egyezmények részekévé váltak.*

Wenn wir die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Beziehung der Benutzung von GVOs forschen, ist es nennenswert, dass die Rechtsinstitutionen der umweltlichen Demokratie Teile der internationalen Verträge geworden sind.

Amikor 1992-ben Rio de Janeiróban százötven ország állam- és kormányfői aláírták a riói deklarációt, a benne szereplő huszonhét alapelvvel, aligha gondolhatták, hogy a 10. alapelv a közösségi részvételről olyan karriert fog befutni, amely önmagában komoly befolyást gyakorol majd az országok környezetvédelmi, sőt azon kívüli hatósági rendszerének kialakítására és működtetésére.³ Az alapelv szerint „*a környezeti problémákat az összes érintett polgár részvételével lehet a legjobban kezelni a*

Man könnte es kaum wahren im Jahre 1992 in Rio de Janeiro als die Rio Deklaration mit seinen 27 Prinzipien unterschrieben wurde, dass das zehnte Prinzip der Beteiligung der Gesellschaft eine so große Karriere und einen bedeutenden Einfluss auf die Gestaltung und Aktivierung der umweltlichen und behördlichen Systeme der Staaten haben wird.³ Nach dem 10. Grundsatz: „*Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln.*



megfelelő szinten. Nemzeti szinten minden egyének biztosítani kell a hatóságoknál rendelkezésre álló környezeti információhoz való hozzáférést, ideértve a közösségekben a veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információit, továbbá lehetőséget kell biztosítani a döntéshozatali eljárásokban való részvételre. Az államoknak a környezeti információ széles körű terjesztésével elő kell segíteniük, és bátorítaniuk kell azt, hogy a nyilvánosság tudomást szerezzen ezekről a lehetőségekről és gyakorolja részvételi jogosultságait. Biztosítani kell ezen felül a hatékony bírósági és közigazgatási jogorvoslati lehetőségekhez való hozzáférést, ideértve a kártérítést és a károk behrehozatalát is.”

A 10. alapelv már meghatározta a közösségi részvétel három pillérét, azaz az információhoz való hozzájutás jogát, a döntéshozatali részvétel és a jogorvoslat jogát a környezetvédelmi ügyekben és ezt kiegészítette a részvételre képesítés állami kötelezettségével. Ennek a rendszernek a kibontására és hatékony működtetésére született meg 1998-ban az ENSZ Európai és Gazdasági Bizottságának területén (Európában, Észak-Amerikában és néhány közép-ázsiai országban) érvényes *Aarbusi Egyezmény*. Ez a nemzetközi jogban több szempontból is különlegesnek számító jogintézmény a környezetvédelem és a demokrácia szempontjából meghatározó jelentőségű eszmét dolgozott ki, fejlesztett tovább. Az 1998. évi *Aarbusi Egyezmény* összegyűjtötte és rendszerbe foglalta a környezeti ügyekben a közösségi részvétel elemeit, ezért követendő példának számít a világban.

Az Európai Unió hatodik Akcióprogramja nyomán az Európai Bizottság 2000-ben megkezdett 'European governance' elnevezésű projektje a társadalmi részvétel fontosságát kiemelte.

A jó kormányzás öt ismérveként a következőket jelölte meg: nyitottság, részvétel, elszámolási kötelezettség, hatékonyság és koherencia. „Úgy tűnt ekkor, hogy a szabályozó testületek a társadalmi részvétel fontosságát felismerték (...).”⁴

Ugyancsak kiemelendő a társadalmi részvétel

Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.”

Der 10. Grundsatz hat schon die drei Säulen der Beteiligung der Öffentlichkeit festgelegt; das Recht auf freien Zugang zu Informationen, die Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsprozess, das Recht auf Rechtsmittel in den urweltlichen Fällen, und die staatliche Verpflichtung der Qualifikation zur Beteiligung. Solch ein System zum Extrahieren und effizient zu betreiben ist im Jahr 1998 – geltend auf dem Gebiet der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (Europa, Nordamerika und einige Länder Zentralasiens) – der *Aarbus-Konvention* geboren. In mehrfacher Hinsicht hat diese spezielle Rechtsinstitut auf dem Gebiet des Völkerrechts umweltlich und demokratisch bedeutende Ideen erarbeitet und weiterentwickelt. Die Aarhus Konvention hat im Jahr 1998 die Elemente der Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten gesammelt und systematisiert; so gilt es als Vorbild für die Welt.

Im Zuge der Sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Union hat die Europäische Kommission 'European governance' Project im Jahr 2000 ins Leben gerufen, welches Programm die Wichtigkeit die Beteiligung der Öffentlichkeit hervorgehoben hat.

Als gute Regierungsführung wurden darin die folgenden fünf Kriterien identifiziert: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. „Damals schien es so, dass die Aufsichtsbehörden die Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit erkannt haben (...).”⁴

Auch die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des



elvének érvényesítése kapcsán az 1367/2006/EK rendelet (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésekről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról.

Így idővel a környezeti demokrácia jogintézményei az Európai Unió jogrendszerében is hivatkozási alapként jelentek meg.⁵ A *másodlagos jog* is egyre több helyen tartalmazza a társadalmi részvétel követelményét valamilyen formában. Ezzel párhuzamosan az *Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában* arra törekedett, hogy egyrészt kötelezze a tagállamokat a társadalmi részvételre vonatkozó szabályok betartására, másrészt pedig, minél pontosabban definiálja a tagállamok számára a társadalmi részvétel lényeges érvényesülését jelentő jogalkotói szándékot.⁶

A génmódosítás⁷ területére is igaz, amint az a környezetvédelem egyéb területein is tapasztalható, hogy általában sem a társadalom, sem a hatalom nem ismeri fel, hogy a *környezetvédelem olyan közös érdek,* amelyben mindenki közvetlenül is érintett, így befolyását is bárki jogosan kívánja érvényesíteni.

Bizonyos jogtárgyak, az emberiség egészének javát kell szolgálják, ezért kivonandók az állam általi kisajátítás és a mindenkinek nyitva álló kiaknázás rendszeréből és speciálisan szabályozandók. Ezen tárgykörökbe tartozik a világörökség,⁸ az emberiség közös öröksége⁹ és az emberiség közös gondja, ügye.

A környezetvédelmet tehát úgy értelmezhetjük, mint az emberiség közös érdekét, amely így megváltoztatja az állami szuverenitás hagyományos értelmezését.

A `közös ügy` gondolat értelmében az adott kérdés már nem egy állam joghatósága vagy érdekköre, hanem igényli a nemzetközi fellépést, illetve a jogalkotás, jogkövetés és jogérvényesítés új formáit.

Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft ist hervorzuheben.

Im Laufe der Zeit sind die rechtlichen Institutionen der ökologischen Demokratie auch in der Rechtsordnung der Europäischen Union als Referenz erschienen.⁵ Auch die sekundäre Gesetzgebung begreift immer öfter in irgendwelcher Form die Pflicht der Öffentlichkeitsbeteiligung. Parallel hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung versucht, einerseits die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Regeln zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu verpflichten, andererseits die Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutenden Gesetzesvorhaben für die Mitgliedstaaten so präzise wie möglich festzulegen.⁶

Auf dem Gebiet des GVOs⁷ ist es auch wahr, – wie es in anderen Bereichen des Umweltrechts zu beobachten ist, – dass im allgemeinen weder die Gesellschaft noch die Macht erkennt, dass die Umwelt ein solches gemeinsame Interesse ist, woran jeder direkt beteiligt, und somit berechtigt ist, seinen Einfluss geltend zu machen.

Einige rechtliche Interessen müssen dem Wohl der Menschheit als Ganzes dienen, und deswegen sind sie des für alle offenen Ausbeutungssystems zu subtrahieren, und sind speziell zu regeln. Hierzu gehören die Welterbe,⁸ das gemeinsame Erbe der Menschheit⁹ und der Menschheit gemeinsame Probleme und Fragen.

Der Umweltschutz kann somit als dem gemeinsamen Interesse der Menschheit verstanden werden, wodurch sich das traditionelle Verständnis von staatlicher Souveränität verändert.

Der Menschheit gemeinsame Probleme entsprechend gehört die Frage nicht mehr zum Interesse oder der Gerichtsbarkeit eines Staates, sondern erfordert internationale Maßnahmen und



A *res communis* koncepció is ezt fejezi ki, illetve erős az összefüggés az *erga omnes* kötelezettségek irányában is. Mindehhez intézményi és eljárási garanciák kiépítése is szükséges, mint akár a társadalmi részvétel.¹⁰ A legutóbbi kategóriába tartozik az éghajlatváltozás, a biodiverzitás csökkenésének megállítása és megőrzése is, és mint ezekre kiható a *génmódosítás szabályozása is ekként, közös ügyként értelmezhető, különösen tekintettel a közvetett és késleltetett hatásaira.*¹¹ Mindehhez *intézményi és eljárási garanciák* kiépítése is szükséges, mint akár a társadalmi részvétel.¹² Ebből következő feladat a környezetvédelem egész problémakörének *tudatosítása, a tájékoztatás, ismeret-terjesztés és oktatás.* Amikor a társadalmi részvételnek a *génmódosítás alkalmazása kapcsán* történő megvalósulásáról beszélünk, akkor annak minden fentebbi pillére szóba kerülhet: az információhoz való jog, a jogalkotásban és a közigazgatási döntéshozatalban való részvétel joga (közvetett vagy közvetlen formában), a jogorvoslati jog és a környezeti egyesületek jogai. Ezek közül most kizárólag a *közvetlen döntéshozatali részvétel egyik formáját, a népszavazás szerepét kívánjuk csupán vizsgálni* – egy aktualitás okán és tekintettel a rendelkezésre álló terjedelmi korlátokra. A hatékony és tartalmi szempontból is eredményes népszavazásnak azonban közvetlen előfeltétele a társadalom megfelelő informálása, az *információhoz való hozzáférés jogának* érvényesítése is, ezért alább ennek egyes alapvető követelményeit is be kell mutatnunk ahhoz, hogy a közvetlen problémát megfelelően feltárhasuk

2. A népszavazás intézményéről röviden

A népszavazás¹³ a népképviselő érvényesítésének, a közvetlen demokráciának az egyik formája. A demokratikus berendezkedésű országokban a *batalom forrása a nép*, a parlamenti választások, illetve a helyi önkormányzati választások között is kifejezheti akarátát, illetve véleményét bizonyos kérdésekben. Az elmúlt bő negyedszázadban a közvetlen demokratikus eszközök gyakorlati alkalmazása világszerte jelentősen megnövekedett. Ennek oka egyrészt az, hogy az utóbbi évtizedekben számos

Rechtsvorschriften, Einhaltung und neuer Formen der Durchsetzung.

Das Konzept von *res communis* drückt es ebenso aus, und es gibt auch eine starke Korrelation der Richtung der *erga omnes* Verpflichtungen. Dazu sind institutionellen und prozeduralen Garantien erforderlich, wie z.B. soziale Teilhabe.¹⁰ Der letzte Kategorie gehören der Klimawandel, Verlust und Erhaltung der biologischen Vielfalt, und die Regulierung der Gentechnik als solche, als eine Angelegenheit von gemeinsamer Interpretation, vor allem im Hinblick auf indirekte und verzögerte Effekte.¹¹ Es ist erforderlich all diese institutionellen und prozeduralen Garantien auszubauen, wie z.B. soziale Teilhabe.¹² Dafür ist die nächste Aufgabe, das Bewusstsein für das Problem der Umwelt und Gesundheit, Information, Sensibilisierung und Bildung zu erhöhen. Wenn wir über das soziale Engagement in Verbindung mit dem Einsatz von GVOs reden, können seine Säulen in Betracht gezogen werden: das Recht auf Information, das legislative und administrative Entscheidungsprozesse Rechte (unmittelbare oder mittelbare Form), das Recht auf Berufung und Umweltverbänden Rechte. Von diesen möchten wir nur eine Form der direkten Beteiligung, das Referendum, prüfen – Aufgrund der Aktualität und der zur Verfügung stehenden Platz. Direkte Voraussetzung des wirksamen und erfolgreichen Referendums ist der Gesellschaft die richtige Information zur Verfügung stehen zu lassen, die Versicherung des Rechts auf die Informationen, deswegen müssen wir die grundlegenden Anforderungen beschreiben.

2. Kurz über die Anstalt der Volksabstimmung/Referendum

Das Referendum¹³ ist eine Form der Durchsetzung der Volksvertretung und direkte Demokratie. In demokratischen Ländern ist die Quelle der Macht das Volk, und es kann sein Wille zwischen die Parlamentswahlen und Kommunalwahlen zum Ausdruck bringen. Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts wurde die praktische Anwendung direktdemokratische Instrumente vermehrt. Dies liegt teilweise daran, dass in den letzten Jahrzehnten vielen Staaten direktdemok-



állam vezetett be közvetlen demokratikus intézményeket saját alkotmányos rendszerébe, másrészt az, hogy olyan országokban is intenzívebbé vált ezek gyakorlata, amelyekben a népjogoknak régi hagyománya van. A közvetlen demokráciát napjainkban nem a képviseleti demokrácia ellentétéként fogják fel, hanem azt kiegészítő olyan megoldásnak tartják, amely az egyre erősebben differenciálódott társadalom igényeit jobban képes artikulálni, mint a meghatározott időközönként megtartott népképviseleti választások. A közvetlen demokratikus intézmények – helyes alkalmazásuk esetén – oda vezetnek, hogy *a politika kénytelen a polgárok preferenciáit jobban figyelembe venni*. A közvetlen demokrácia így alkalmas eszközzé válhat a reprezentatív rendszer problémáinak enyhítésére és az állami döntések legitimitásának növelésére. Napjaink demokratikus államait mindenhol elsődleges képviseleti alapon kormányozzák. Még Svájcban is, ahol a közvetlen demokrácia a legjobban kiépített intézményrendszerrel bír, csak a referendumra bocsátható kérdések 7%-ában tartanak ténylegesen népszavazást; a lehetséges kérdések több mint 90%-át képviseleti úton döntenek el. Ahhoz azonban, hogy *a reprezentatív és a közvetlen demokrácia optimálisan ki tudják egészíteni egymást*, a két eljárásmodot megfelelő módon össze kell hangolni. Annak érdekében, hogy a *szavazópolgárok alaposan informálva dönthessenek* a népszavazásra fűltt kérdésekről, kívánatos lenne, hogy a pártkampányok mellett objektívebb információk is rendelkezésükre álljanak. *Kaliforniában a California Legislative Analyst's Office minden népi kezdeményezésről szakmai véleményt mond és kimutatja azok költségvetéseit*. Ezt a szakvéleményt – az egyéb népszavazási anyagokkal együtt – hetekkel a szavazás előtt kézbesítik a választópolgároknak. *Svájcban a szövetségi kormányzat a kezdeményezőkkel együttműködve információs anyagot (Bundesbüchlein) készít, amely összefoglalja a kezdeményezés céljait és feltünteti a parlament állásfoglalását is. A tájékoztató anyagok mindkét esetben objektív információforrást biztosítanak a választópolgárok részére, akik meg is bízhatnak ezekben. Az információs anyagok kidolgozásával azonban egy olyan intézményt célszerű megbízni, amely független a kormányzattól.*¹⁴

ratischen Institutionen in ihre eigene Verfassungsordnung eingeführt haben, andererseits wurde ihre Praxis auch in solchen Staaten intensiviert, wo die Menschenrechte eine lange Tradition haben. Heute wird die repräsentative Demokratie nicht als das Gegenteil der direkten Demokratie empfunden, sondern hält man es für eine komplementäre Lösung, welche die differenzierten Bedürfnisse der Gesellschaft besser ausdrücken kann, als die Volksvertretungswahlen. Die korrekt angewandten direktdemokratischen Institutionen führen dorthin, dass die Präferenzen der Bürger durch die Politik besser berücksichtigt werden müssen. Dadurch könnte die indirekte Demokratie ein geeignetes Werkzeug sein, um die Probleme der repräsentativen Systeme zu reduzieren und die Legitimität der Entscheidungen der Regierung zu erhöhen. Heutzutage werden alle demokratische Staaten überwiegend auf der Basis der Repräsentation geregelt. Auch in der Schweiz, wo die indirekte Demokratie am besten ausgebaute Institutionen hat, hält man nur in 7 Prozent der Volksentscheidungsfragen Referendum; mehr als 90 Prozent der möglichen Fragen werden durch Vertretung entschieden. Damit die repräsentative und direkte Demokratie sich gegenseitig perfekt ergänzen können, sollten die beiden Verfahren angemessen koordiniert werden. Damit die entscheidenden Wähler die Referendumsfragen gründlich informiert beantworten können, sollte es mehr objektive Informationen neben den Partei-Kampagnen zu ihren Verfügung stehen. Der *California Legislative Analyst's Office* in Kalifornien sagt eine professionelle Meinung über allen Volksinitiativen und zeigt ihre Kosten Engagement aus. Diese Fachmeinungen werden den Wählern Wochen vor der Abstimmung mit anderen Teilen des Referendums zugestellt. In der Schweiz bereitet die Bundesregierung *Bundesbüchlein* mit den Initiatoren vor, welche die Ziele der Initiative zusammenfasst und die Stellungnahme des Parlaments enthält. Die Berichterstattungen bedeuten in beiden Fällen eine objektive Informationsquelle für die Wähler, die denen Zutrauen schenken. Es sollte mit der Ausführung der Prospekte solch eine Institution auftragen, die von der Regierung unabhängig wäre.¹⁴



3. A GMO-kra vonatkozó információkról a címkézési kötelezettség kapcsán az Európai Unióban

A fentiekben körvonalazott népszavazási lehetőségnek tehát a megfelelő információ közvetlen előfeltétele – ez kiindulási tételünk. Most pedig lássunk két olyan szabályozási pontot, amelyben az Európai Unió egy-egy intézménye figyelmünket a fogyasztók érdekeire irányítja.

Alapszerződési szinten deklarált az Európai Unióban a fogyasztók védelme.¹⁵ Emellett az európai uniós szabályozások körében a nyomon követhetőség és a címkézés szabályai szerint „biztosítani kell, hogy a fogyasztókat teljes körűen és megbízható módon tájékoztassák a GMO-król és az azokból előállított termékekről, élelmiszerekről és takarmányokról, lehetővé téve, hogy tájékozottan válasszanak a termékek közül.”¹⁶ A civil szféra működésének jogi szabályaira különösképpen áll az a megállapítás, hogy nem képzelhető el hatékony jogi szabály az érintettek együttműködése nélkül a jogalkotás előkészítésében és a jogalkalmazásban.¹⁷

Bár nem kötelező erejű forrás, mégis értékes jogalkotási megfontolásokat tartalmaznak az ajánlások és a vélemények.

A Régiók Bizottsága egy 2011-es véleményében úgy fogalmaz a koexistencia szabályozása kapcsán, hogy „sürgősen figyelembe kell venni a tagállamok és a régiók szintjén meghozott tiltó határozato-kat és intézkedéseket, mivel ezek a fogyasztók számára átlátható piaci kontextusban nem lehetnek kitéve jogbészagnak. (...) Ezzel kapcsolatban azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy hozzon létre egy internetes honlapot, ahonnan linkek vezetnek a meglévő természetett kultúrákkal kapcsolatos nemzeti nyilvántartásokhoz.”¹⁸

A fenntarthatóság része, hogy a génmódosítással kapcsolatos tevékenységek a fogyasztók érdekében történjenek, különösen a nyomon követés és a címkézés szabályai által. A címke szerepét értékelve közvetlen és

3. Über die Informationen über GVOs gelegentlich der Pflichtung der Kennzeichnungen in der EU

Unser Grundsatz ist, dass die geeignete Information die Voraussetzung des Referendums ist. Jetzt prüfen wir zwei solche Regelungspunkte, wo die Europäische Union unsere Aufmerksamkeit auf die Interesse der Verbrauchers zieht.

In der Europäischen Union ist der Schutz des Verbrauchers auf der Ebene des Grundvertrags erklärt.¹⁵ In der europäischen Regelung von GVOs, nach der Regelungen der Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung der GVOs soll die Folgende versichert werden. „Die vollständige und zuverlässige Information der Verbraucher im Zusammenhang mit GVO und aus diesen hergestellten Produkten sowie Lebens- und Futtermitteln muss gewährleistet sein, damit die Verbraucher eine sachkundige Produktauswahl treffen können.”¹⁶ Hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften der Zivilgesellschaft gilt es insbesondere, dass ohne die Zusammenarbeit der Akteure keine wirksame gesetzliche Regelung in der Vorbereitung der Gesetzgebung und Strafverfolgung denkbar wäre.¹⁷

Obwohl sind die Empfehlungen und Stellungnahmen nicht obligatorische Rechtsquellen, enthalten trotzdem wertvolle legislative Überlegungen.

Ausschuss der Regionen sagt in einer seine Empfehlungen in der Beziehung der Koexistenz die Folgenden: „hält es für dringend angezeigt, die von den Mitgliedstaaten und Regionen erlassenen Entscheidungen bzw. Maßnahmen zum Verbot von GVO zu berücksichtigen, da diese in einem für den Verbraucher transparenten Markt keinem juristischen Vakuum ausgesetzt sein dürfen; empfiehlt in diesem Zusammenhang der Kommission, eine Internetseite einzurichten, auf der Links zu den bestehenden nationalen Standortregistern der Mitgliedstaaten enthalten sind.”¹⁸

Es ist Teil der Nachhaltigkeit, dass die Aktivitäten im Zusammenhang mit GVOs für die Verbrauchers sein sollen, höchstens mit der Hilfe der Regelung von Rückverfolgbarkeit und Kennzeich-



közvetett követelményekről szólhatunk. Közvetlen hatása, hogy a lakosság jobban informált a termékek környezeti jellemzőiről, javul az érintett gyártók imázsa, terjednek a környezetbarát termékek és ezzel javul a környezetvédelem helyzete.

Közvetett követelményként pedig az jelölhető meg, hogy javul az információáramlás az érintettek (az ipar, a társadalmi szervezetek, az állam, illetve a tagállamok és a Bizottság viszonylatában) között a környezetvédelmi technológiákról vagy éppen a lakosság környezeti érzékenységről.¹⁹

A GMO-k megfelelő nyomon követhetőségének és címkézésének az az alapja, hogy a *forgalomba hozatal minden szakaszában továbbítják és tárolják az arra vonatkozó információkat*, hogy a termékek GMO-t tartalmaznak vagy abból készültek, valamint ezen GMO-k egyedi kódjait. A kódokat arra is fel lehet használni, hogy egy nyilvántartásból hozzá lehessen férni a GMO-kra vonatkozó egyedi információkhoz, és elősegítsék azok azonosítását, kimutatását és ellenőrzését a 2001/18/EK irányelvvel összhangban.²⁰

Ez az alapelv összhangban van a környezetjognak a *bölcsőtől a sárga elvével*²¹ és azon keresztül hosszú távon a fenntartható fejlődést szolgálja. A jogszabály a következő feltételeket szabja meg: a GMO-tartalmat *minden esetben jelölni kell, ha az élelmiszer vagy takarmány GMO-t tartalmaz, vagy azokból áll, azt GMO-kból állították elő, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmaz.*²² Ezt a szabályozást nem kell alkalmazni azokra az élelmiszerekre és takarmányokra, amelyek az egyes összetevők, vagy ha az egyetlen összetevőből álló, és legfeljebb 0,9 százalékos arányban olyan anyagot tartalmaznak, amely GMO-t tartalmaz, azokból áll, vagy állították elő, feltéve, hogy ez az előfordulás véletlen és technikailag elkerülhetetlen.²³

A jelölési kötelezettség alóli *kivételt* jelenti, ha 1. ez az érték 0,9 százalékos alatti, 2. a GMO jelenléte

Die Rolle der Kennzeichnung kann direkt und indirekt sein. Die direkte Wirkungen der Kennzeichnung sind, dass die Bevölkerung von die Umwelteigenschaften von Produkten besser informiert wäre, die Bewertung der entsprechende Herstellers, und dadurch auch die Lage des Umweltschutzes besser wäre.

Indirekte Wirkung der Kennzeichnung ist, dass die Informationsfluss über Umwelttechnologien oder sogar über die ökologische Empfindlichkeit der Bevölkerung zwischen die betreffende Akteuren (Industrie, NGOs, in Bezug auf der Staat und der Mitgliedstaaten und der Kommission) besser wird.¹⁹

Der Grund der Regelung über Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung ist, dass alle Informationen von GVOs in den Produkten und die Kode der GVOs in aller Periode der Marketing weitergegeben und gespeichert werden. Den Kode kann man auch so verwenden, dass man auf die einzelnen Informationen von GVOs durch einen Nachweis zugreifen kann, um die Identifizierung, Erfassung und Kontrolle nach der Richtlinie 2001/18 zu sichern.²⁰

Dieses Prinzip steht im Einklang mit den ökologischen Grundsätzen von der Wiege bis zur Bahre²¹ und dadurch ist es ein langfristiger, nachhaltiger Fortschritt. Das Gesetz definiert die folgenden Begriffe: Dieser Abschnitt gilt für Lebensmittel, die als solche an den Verbraucher oder an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung innerhalb der Gemeinschaft geliefert werden sollen und die a) GVO enthalten oder daraus bestehen oder b) aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden.²² Dieser Abschnitt gilt nicht für Lebensmittel, die Material enthalten, das GVO enthält, aus solchen besteht oder aus solchen hergestellt ist, mit einem Anteil, der nicht höher ist als 0,9 Prozent der einzelnen Lebensmittelzutaten oder des Lebensmittels, wenn es aus einer einzigen Zutat besteht, vorausgesetzt, dieser Anteil ist zufällig oder technisch nicht zu vermeiden.²³

Ausgenommen von den Anforderungen der



véletlen, vagyis a gyártó nem tud róla, 3. ha az közvetlenül az élelmiszerbe kerül. Ha GMO-val takarmányozott állat húsát, tejét használják fel, adják el, már nem szükséges feltüntetni. Ez utóbbi azon a meggyőződésen alapul – amit néhány természettudós kétségbe vont és megcáfolt²⁴ –, hogy az említett állatok esetében a GMO nem kerül bele az élelmiszerbe.

A felfogás szerint ugyanis az állatok emésztő traktusából a módosított gének nem jutnak bele a vérükbe vagy húrukba, tejükbe, így nem kerülhetnek tovább, mivel a bélrendszerben tökéletesen lebomlanak a tápanyagok egészen az alapegységekig. Ez a szabályozás azonban kimondottan a gyártót védi a fogyasztóval szemben, hiszen még a természettudósok is vitatkoznak a lehetséges egészségügyi hatásokról. Ismét kiszolgáltatott helyzetben van a jogalkotás emiatt, de a jelenlegi szabályozás a ténybeli viták mellett nem az elővigyázatosság elvét követik, mert akkor tiltanák mindaddig, amíg a biztonságosság be nem bizonyosodik.

Ma még a legtöbb esetben igen nehéz GMO-mentes, valóban tiszta alapanyaghoz jutni, a gyártók pedig könnyen védekezhetnek azzal, hogy nem tudtak a GMO jelenlétéről. Az 1829/2003/EK rendelet a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról, preambulumban megjegyzi, hogy annak ellenére, hogy néhány vállalkozó elkerüli a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok használatát, *ilyen anyagok egészen kis nyomokban jelen lehetnek a hagyományos élelmiszerekben és takarmányokban, a vetőmagtermelés, a növénytermesztés, a betakarítás, a szállítás vagy a feldolgozás során való véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen előfordulásuk eredményeként.* Ilyen esetekben az élelmiszerre vagy a takarmányra nem vonatkoznak e rendelet címkézési követelményei. *„Annak megállapítása érdekében, hogy ezen anyag előfordulása véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen, a vállalkozóknak bizonyítaniuk kell tudni az illetékes hatóság felé, hogy megfelelő lépéseket tettek az ilyen anyag előfordulásának elkerülésére.”*²⁵ A címkézési kötelezettség azt jelenti, hogy *„A GMO-ból álló vagy azt tartalmazó termékek esetében a piaci szereplők*

Kennzeichnung mittels ist, wenn 1. dieses Wert unter 0,9% ist, 2. dieser Anteil ist zufällig, also der Hersteller weiß davon nichts, 3. wenn es direkt ins Lebensmittel geht. Es gibt keine Pflicht für Kennzeichnung, wenn man das Fleisch oder Milch von den GVOs gefütterten Vieh verwenden oder verkauft. Letzteres basiert auf der Überzeugung, – was schon Einige Wissenschaftler bezweifeln²⁴ –, dass in diese Fällen die GVOs in die Lebensmittel nicht umgehen.

Es ist die Idee, dass die modifizierten Gene von dem Verdauungstrakt der Tiere in das Blut oder Fleisch, Milch nicht weitergehen können, weil die Nährstoffe im Darm bis zur vollständigen Zersetzung der Basiseinheiten spalten können. Diese Regelung sieht ausdrücklich den Schutz der Hersteller gegenüber dem Verbraucher vor, da die Wissenschaftler über die möglichen Auswirkungen auf die Gesundheit immer noch diskutieren. Die Gesetzgebung ist dadurch wieder anfällig, aber die Vorschriften in Kraft verfolgen nicht das Vorsorgeprinzip. Wenn es so wäre, wären die GVOs bis zum Gefunden der Sicherheit verboten.

Heute ist es in den meisten Fällen sehr schwierig, wirklich saubere Non-GVO-Produkte zu finden. Die Hersteller können sich ganz leicht damit verteidigen, dass sie von den GVOs keine Information gehabt hätten. Nach der Präambel der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel kann man die Folgenden feststellen. Obwohl manche Unternehmer die Verwendung von genetisch veränderten Lebensmitteln und Futtermitteln vermeiden, kann dieses Material in konventionellen Lebensmitteln und Futtermitteln in sehr kleinen Spuren vorhanden sein, und zwar wegen des zufälligen oder technisch nicht zu vermeidenden Vorhandenseins bei der Saatgutproduktion, dem Anbau, der Ernte, dem Transport oder der Verarbeitung. In diesen Fällen sollte das Lebensmittel oder Futtermittel nicht den Kennzeichnungsanforderungen dieser Verordnung unterliegen. *„Damit festgestellt werden kann, dass das Vorhandensein dieses Materials zufällig oder technisch nicht zu vermeiden ist, müssen die Unternehmer den zuständigen Behörden nachweisen können, dass sie*



gondoskodnak arról, hogy: a GMO-ból álló vagy azt tartalmazó előrecsomagolt termékek címkején az 'Ez a termék géntechnológiával módosított szervezetet tartalmaz' vagy 'Ez a termék géntechnológiával módosított [szervezet(ek) neve]-t tartalmaz' szavak szerepeljenek. A végső fogyasztónak kínált nem előrecsomagolt termékek esetében az 'Ez a termék géntechnológiával módosított szervezetet tartalmaz' vagy 'Ez a termék géntechnológiával módosított [szervezet(ek) neve]-t tartalmaz' szavak szerepeljenek a termék készítésén vagy a termék készítéséhez kapcsolódóan.²⁶ GMO-ból előállított élelmiszernek szánt termékekre és a takarmánytermékekre vonatkozó nyomkövethetőségi követelmények szerint, a GMO-ból előállított termékek forgalomba hozatalakor a piaci szereplők gondoskodnak arról, hogy a jogszabályban megadott információkat írásban átadják azon piaci szereplőnek, aki a terméket átveszi. Ez vonatkozik minden olyan élelmiszer-összetevő megjelölése, amelyet GMO-ból állítottak elő; minden olyan takarmány-összetevő vagy -adalékanyag megjelölése, amelyet GMO-ból állítottak elő; c) olyan termékek esetében, amelyekhez nem létezik az összetevők jegyzéke, annak feltüntetése, hogy a terméket GMO-ból állították elő.²⁷ A tagállamok gondoskodnak arról, hogy végrehajtsák a megfelelő vizsgálati és más ellenőrzési intézkedéseket, beleértve a szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket és a vizsgálatokat (minőségi és mennyiségi), hogy biztosítsák a rendelet betartását. A vizsgálati és ellenőrzési intézkedések magukba foglalják egy termék tárolásának szemléjét vagy ellenőrzését.²⁸

4. Egy elbukott amerikai népszavazás, amikor a gazdasági érdek megelőzi a környezetit

Mindennek előrebocsátását követően vizsgáljuk meg a konkrét esetet és annak tanulságait.

2012 nyarán több mint egymillió aláírás gyűlt össze a népszavazási kezdeményezés támogatására

geeignete Schritte unternommen haben, um das Vorhandensein derartiger Materialien zu vermeiden."²⁵ Bei Produkten, die aus GVO bestehen oder GVO enthalten, stellen die Beteiligten sicher, dass a) bei vorverpackten Produkten, die aus GVO bestehen oder GVO enthalten, der Vermerk 'Dieses Produkt enthält genetisch veränderte Organismen' oder 'Dieses Produkt enthält [Bezeichnung des Organismus/der Organismen], genetisch verändert' auf dem Etikett erscheint; b) bei nicht vorverpackten Produkten, die dem Endverbraucher angeboten werden, der Vermerk 'Dieses Produkt enthält genetisch veränderte Organismen' oder 'Dieses Produkt enthält [Bezeichnung des Organismus/der Organismen], genetisch verändert' auf dem Behältnis, in dem das Produkt dargeboten wird, oder im Zusammenhang mit der Darbietung des Produkts erscheint.²⁶ Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit von aus GVO hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln beim Inverkehrbringen eines aus GVO hergestellten Produkts gewährleisten die Beteiligten, dass dem Beteiligten, der das Produkt bezieht, schriftlich Folgendes übermittelt wird: a) die Angabe jeder einzelnen aus GVO hergestellten Lebensmittelzutat; b) die Angabe jedes einzelnen aus GVO hergestellten Futtermittel-Ausgangserzeugnisses oder Zusatzstoffs; c) bei Produkten ohne Verzeichnis der Zutaten die Angabe, dass das Produkt aus GVO hergestellt wurde.²⁷ Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass gegebenenfalls Inspektionen und andere Kontrollmaßnahmen einschließlich stichprobenartiger Kontrollen und Tests (qualitativ und quantitativ) zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Verordnung durchgeführt werden. Zu den Inspektionen und Kontrollmaßnahmen können auch die Inspektionen und Kontrollen hinsichtlich des Bereithaltens eines Produkts gehören.²⁸

4. Der Sturz einer amerikanischen Volksabstimmung, wenn das wirtschaftliche Interesse dem umweltlichen Interesse vorausgeht

Nach den Obigen lassen wir einen spezifischen Fall und ihre Lehren untersuchen.

Im Sommer 2012 wurden mehr als eine Million Unterschriften zur Unterstützung einer Volks-



Kaliforniában, miszerint ott is legyen kötelező jelölni a GMO tartalmú élelmiszereket. Ahogy a fentiekben az európai szabályozásban, úgy a világ számos országában – összesen *61 országban* – *kötelező jelölni, ha egy élelmiszer genetikailag módosított összetevőket tartalmaz.* Az Egyesült Államokban viszont nem, de ez a helyzet a *2012. november 6-i* népszavazás eredményétől függően megváltozhatott volna *Kaliforniában*. A génmódosított élelmiszerek címkézéséről szóló népszavazás a '37-es számú javaslat' (*Proposition 37*) néven jelent meg.

A címkézési kötelezettség alól *kivételt képeztek volna* az étteremben fogyasztható ételek, az interneten forgalomba hozott áruk és az alkoholos italok. Továbbá a szabályozás nem vonatkozott volna az olyan állati eredetű termékekre sem, amelyeket GM-takarmánnyal etettek. A gyártók 21 hónapot kaptak volna az új címkék bevezetésére.

A javaslat csak egy volt az amerikai elnökválasztás kapcsán megszavazandó 10 másik mellett, amelyek szintén nem egyszerű kérdésekkel, pl. halálbüntetéssel, emberkereskedelemmel és az oktatás megadóztatásával foglalkoztak. A javaslat ennek ellenére hatalmas médiafigyelmet és társadalmi részvételt generált, mind a támogatók, mind az ellenzők részéről.

Az *ellenzők* között kivétel nélkül a legnagyobb génmódosított vetőmagot és vegyszereket gyártó cégek²⁹ és az ebből 'ételt' gyártók³⁰ találhatóak, akik elképesztő méretű kampányt indítottak a javaslat lejárására. Számptalan megalapozatlan érvük a többletköltségekre, az ezzel járó papírmunkára és jogi kötelezettségek teljesítésére vezethető vissza.³¹ Ezzel szemben a *támogatók* többsége kisebb biotermelőkől, független fogyasztói szervezetekből állt, akik szerint az embereknek joguk van tudni, hogy mit esznek.

Márpedig egy korábbi nemzeti felmérés szerint a megkérdezettek 91%-a szeretné tudni, hogy „mit eszik”. Mindezt abban az országban, amelyben becslések szerint a forgalmazott kukorica 85%-a, a

initiative – nach denen GVO-beinhalten Lebensmittel gekennzeichnet werden müssen – in Kalifornien gesammelt. Wie wir es oben gesehen hatten, es ist sowohl in der europäischen Regelung als auch in 61 Staaten der Welt die verpflichtete Kennzeichnung der GVOs vorgeschrieben. In der USA ist es nicht obligatorisch. Diese Lage hätte sich am 6. November 2012 abhängig von den Ergebnissen des Referendums in Kalifornien ändern können. Das Referendum über den Pflicht der Kennzeichnung der GVOs erschien mit dem Titel 'Der Vorschlag 37' ('Proposition 37').

Die im Restaurant gegessenen Speisen, die im Internet vermarktete Produkte und alkoholische Getränke wurden von der Kennzeichnungspflicht befreit. Die Bestimmungen würde auf die Bewegung von tierischen Produkten nicht gelten, die aus mit GVOs gefütterten Vieh hergestellt wurden. Die Produzenten würden 21 Monaten nach Einführung des neuen Labels erhalten haben.

Der Vorschlag war nur eine neben den in Beziehung mit der US-Präsidentschaftswahl vorgekommenen 10 anderen, die auch nicht einfache Fragen waren (z.B.: Todesstrafe, Menschenhandel und die Ausbildungssteuer). Trotz dieser hat der Vorschlag eine sehr große Fläche in den Medien bekommen und erzeugte eine grosse gesellschaftliche Teilhabe sowohl mit Befürworter als auch mit Gegner.

Die Gegner gehören zu den größten GM-Saatgut und Chemikalien Hersteller²⁹ und die Hersteller die daraus 'Essen' produzieren. Sie haben eine erstaunlich grosse Kampagne ins Leben gerufen, um den Vorschlag zu diskreditieren. Zu ihre vielen unbegründeten Argumente gehören zusätzliche Kosten, der damit verbundene Papierkram und rechtliche Verpflichtungen.³⁰ Im Gegensatz dazu besatnd die Mehrheit der Befürworter aus kleinen organischen Produzenten und unabhängige Verbraucherorganisationen.

Ihrer Meinung nach haben die Leute das Recht auf Information darüber was sie tatsächlich essen. Eine frühere nationale Umfrage ergab, dass 91 Prozent der Befragten würden gerne wissen, "was



szója 91%-a már génmódosított forrásból származik, és amely országot 18 évvel a GM-termékek bevezetése után már Etiópia, Kenya, Mali, Kamerun, és Zambia is megelőzte a törvényi szabályozásban, nem is beszélve az EU-ról, Oroszországról, Kínáról és Brazíliáról.

Amellett, hogy a GMO-k termesztése több vegyszert igényel, tönkretéve a talajt és az élővilágot, egyre több tudományos publikáció mutat rá a génmódosított ételek fogyasztásának rendkívül kockázatos mivoltára, például az emiatt meghurcolt Pusztai Árpád korábbi kutatásai és a mostanában a daganatos patkányok fotóiról elhíresült Séralini-kutatás.³² Ugyan a GMO-k hosszútávon emberekre gyakorolt káros egészségügyi hatásait mindeztáig nem dokumentálták, ez viszont nem jelenti azt, hogy azok biztonságosak lennének.

A javaslat megszavazása döntő fontosságú, precedensértékű lett volna Amerika számára. És mivel kétféle címkét fenntartani költségesebb és bonyolultabb, mint egyet, esélyes, hogy egész Amerikában egységesen bevezették volna.

A címkézés az élelmiszeriparban hiányos transzparencia felé való elmozdulás részeként értelmezhető, amely *hosszútávon további versenyt gerjesztett volna*, végeredményben még több bizalommal, azaz még több profittal kecsegtethette volna a nemzetközi óriásokat is. Annak ellenére, hogy a kapitalizmus elviekben a verseny legnagyobb tisztelője, a vegyipari- és élelmiszeripari óriások rengeteg pénzt, 45,6 millió dollárt öltek³³ a kötelező címkézés elleni kampány finanszírozásába.³⁴ A lejárató kampány valójában persze nem az egyéni háztartások növekvő költségeiről és a gazdák jogi problémáiról, hanem az említett cégek csökkenő profitjáról, gyengülő üzleti és politikai érdekeik megmentéséről, tehát a globális élelmiszerellátás feletti szinte korlátlan hatalom megőrzéséről szólt.

sie essen". In einem Staat, wo 85 Prozent der gehandelten Mais und 91 Prozent der gehandelten Soja aus GVOs stammen. Dieser Staat wurde 18 Jahre nach der Einführung von GV-Produkten im Hinblick auf die Regulierung von Äthiopien, Kenia, Mali, Kamerun und Sambia vorangegangen, die EU, Russland, China und Brasilien nicht zu erwähnen.

Die GVO-Kulturen erfordern mehr Chemikalien, zerstört die Böden und Biota (Flora und Fauna); daneben weisen eine wachsende Zahl von wissenschaftlichen Publikationen darauf hin, dass die gentechnisch veränderte Lebensmittel ein hohes Risiko in sich haben; wie z.B. die bisherige Forschungen von dem dafür verleumdeten Arpad Pusztai und die derzeitige Photos von der Krebsforschung bei Ratten von Séralini.³¹ Obwohl man bisher noch keine langfristige schädliche Auswirkungen der GVOs auf die Gesundheit des Menschen dokumentiert hat, dies bedeutet nicht, dass es sicher sein würde.

Der Vorschlag wäre entscheidend und ein Präzedenzfall für Amerika. Und weil zwei Arten von Etiketten zu haben ist teurer und schwieriger als nur eine, deswegen wäre es wahrscheinlich in ganz Amerika eingeführt worden.

Die Kennzeichnung kann als Teil einer Entwicklung in die Richtung der fehlenden Transparenz in der Lebensmittelindustrie ausgelegt werden, und hätte langfristig mehr Wettbewerb verursacht, und hätte es letztlich mehr Vertrauen und auch mehr Gewinn für die internationalen Giganten bedeutet. Trotz der Tatsache, dass der Kapitalismus im Prinzip der größte Verehrer des Wettbewerbs ist, haben die Chemie- und Lebensmittelindustrie eine riesen Menge Geld, 45,6 Millionen Dollar³² in die Finanzierung der Kampagne gegen den Kennzeichnungspflicht hineingesteckt.³³ Die Verleumdungskampagnen handelten sich natürlich nicht um die steigenden Kosten der einzelnen Haushalten und der rechtlichen Probleme der Landwirte, sondern um die sinkende Gewinne dieser Unternehmen, die Bergung ihren willenlosen wirtschaftlichen und politischen Interessen, so um die Erhaltung der Macht über die weltweite Nahrungsmittelversorgung.



A Monsanto vezette *ellentábor*³⁵ ennek érdekében olyan *eszközökhöz* nyúlt, amik nem egyszer *felvetik a szövetségi bűncselekmény gyanúját és az alapvető emberi méltóság sárba tiprásának kategóriáit*. Reklámkampányaikban többször állították, hogy az ENSZ egészségügyi szervezete, a WHO szerint a génmódosított élelmiszerek biztonságosak, holott a WHO ilyesmit soha nem jelentett ki.

Postai szórólapjaikon az USA mezőgazdasági minisztériumától, az FDA-tól (*Food and Drug Administration*) idéztek és annak logóját használták fel, holott a FDA mint szövetségi szervezet nem is kommentálhat szavazásra bocsátott javaslatokat, logójának jogosulatlan használata pedig a szándékos félretájékoztatáson túl bűncselekmény, amely miatt lehet, hogy az FBI nyomozást helyezett kilátásba.

Megvették a *legtöbb megyei, helyi napilap* főszerkesztőségi és véleménycikkeit. Ezek a szerkesztőségek már 2008-ban, a – szűk ketrec használatát a tojótúkok, húsborjúk és vemhes sertések esetében megtiltó, – végül elfogadásra került Proposition 2-t is egybehangozóan elutasították.

Most a Proposition 37 kapcsán is ezt tették, legtöbbször az ellenkampány szlogenjeit szó szerint felhasználva. Ezek után kétséges, hogy ezek tényleg csak véleménycikkek voltak-e. Az elvileg *független tudományos szervezetek, egyetemi professzorok*, illetve annak mondott emberek véleményének alkalmazása történt az *American Association for the Advancement of Science*-el, aminek vezetősége egy olyan közleményt adott ki, amely szerint „a GMO-k fogyasztása nem jelent nagyobb egészségügyi veszélyt, mint a hagyományos eljárással termesztett társaié, ezért ennek címkével való propagálása szándékos félrevezetés és pánikkeltés”.³⁶ Ez a minden ellenző cégre is igaz gondolkodás paternalista szemléletmódjával az állampolgárokat jól informált, tudatos döntések meghozatalára képtelen embereknek állítja be, akiknek ezért nincs is joguk a választás szabadságához. Lejárató reklámfilmjeikben többször megjelenik például dr. Henry Miller,³⁷ mint stanfordi professzor, és

Das von Monsanto geführte gegnerischer Lager³⁴ hat deswegen solche Instrumente verwendet, die manchmal den Verdacht auf Begehen von Bundesverbrechen und die Nichtbeachtung der Menschenwürde anlegen können. In ihrer Werbekampagne haben sie wiederholt behauptet, dass die UN World Health Organization, WHO die gentechnisch veränderte Lebensmittel sicher findet, obwohl die WHO so etwas noch nie berichtet hat.

In ihren Prospekten haben sie von dem US Department of Agriculture, die FDA (*Food and Drug Administration*) zitiert und ihre Logo verwendet; obwohl die FDA als Bundeskörper auf die Vorschläge zur Abstimmung kein Kommentar geben konnte; und ist die unberechtigte Verwendung des Logos nicht nur bewusste Fehlinformation, sondern auch ein von FBI zu untersuchende Verbrechen.

Sie kauften die meisten Editorials und Meinungsartikels der wichtigsten lokalen und bundesstaatlichen Zeitungen. Diese Redaktionen haben schon im Jahre 2008 die schliesslich verabschiedete so genannte Präposition 2 – welche die Verwendung von kleinen Käfigen für Legehennen, Kälber und trächtigen Schweinen verboten hat –, ebenfalls einstimmig abgelehnt.

Jetzt haben sie im Fall von `Proposition 37` ebenso getan, und haben öfter die Parolen der Gegenkampagne wort wörtlich verwendet. So ist es zweifelhaft, ob diese Artikeln wirklich nur eigene Meinungen waren. Mit den *American Association for the Advancement of Science* zusammen wurden verschiedene Meinungen von wissenschaftlichen Organisationen, Universitätsprofessoren verwendet; welcher Vorstand solch eine Mitteilung herausgegeben hat: „GVO-Produkten bedeuten keine größere Gefahr für die Gesundheit als die traditionellen Verfahren gewachsen Produkten, deswegen ist die Kennzeichnung von GVOs Einschlag und verursacht Panik.“³⁵ Auch für jedes Gegenfirma geltende, paternalistische Haltung des Denkens stellen die Bürgerinnen und Bürger so ein, als könnten sie keine bewusste Entscheidungen machen und deswegen haben sie kein Recht auf freie Wahl. In den Werbungen von Verleumdungskampagnen



szakértő.³⁸

Az erőszakos lejárató kampány hatására a *Proposition 37* elbukott a népszavazáson, viszont rendkívüli jelentősége nem kérdéses. Civil kezdeményezésként képes volt ötödannyi kampányfinanszírozással a voksolók 47%-át, kb. 4,2 millió embert megszólítani és ráébreszteni arra, hogy a jelenlegi élelmiszerellátás monopol gyakorlata nincs tekintettel sem az emberi, sem az ökológiai szempontokra.

A *Proposition 37* és annak tömegeket mozgósító ereje csupán része a *Michael Pollan által is vizionált Food Movement*nek,³⁹ amelyből létrejöhet egy olyan mozgalom, amely a jelenlegi, káros termelési módszerek elutasítása mellett élő, fenntartható alternatívákért képes lehet majd politikai nyomásgyakorlásra is.⁴⁰

Összességében, a kaliforniai választás kapcsán elmondhatjuk, hogy a társadalom tagjainak – a fogyasztóknak – a döntéshozatalban való részvételhez való joguk érvényre jutott, különös tekintettel a népszavazáson résztvevők nagy arányára, – azonban a termékek címkézése által megvalósuló információhoz való joguk nem juthat érvényre, és ez valószínű hosszú távon így is marad.

erscheint mehrmals dr. Henry Miller, als Stanford-Professor und Experte.³⁶

Die aggressiven Verleumdungskampagnen führten dazu, dass die *Proposition 37* gestürzt ist, aber ihre außerordentliche Bedeutung ist nicht fraglich. Als ein Bürgerinitiative war es fähig dazu mit fünfteil so viel Wahlkampffinanzierung, 47% der Wähler, 4,2 Million Menschen daran zu erinnern, dass die monopolistische Praktiken der aktuellen Nahrungsangebot weder die Menschen noch die ökologischen Aspekte berücksichtigen.

Die *Proposition 37* mit ihrer Macht der Mobilisierung der Massen ist ein Teil der auch durch *Michael Pollan* vorgesehene *Food Movement*,³⁷ von welcher solch eine Bewegung auftreten kann, die in der Lage ist statt der aktuellen schädlichen Herstellungsmethoden politischen Druck für nachhaltige Alternativen auszuüben.³⁸

Insgesamt können wir sagen, dass das Recht der Mitglieder der Gesellschaft sich in der Entscheidungsfindung zu beteiligen – insbesondere im Hinblick auf den hohen Anteil der Teilnehmer an dem Referendum – durch die Wahlen in Kalifornien zur Geltung gebracht wurde; aber ihres durch Kennzeichnung verwirklichende Recht auf die Information wurde nicht durchgesetzt, und es wird langfristig wahrscheinlich auch so bleiben.

Lábjegyzet

¹ BÁNDI Gy.: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat, 60. p.

² Ahogy Gerd WINTER említette 2012. október 19-én a PPKE JAK Jean Monnet Centre of Excellence Environmental Democracy Conference-en elhangzott, *Theoretical Foundation of Public Participation* című előadásában.

³ FÜLÖP S.: Az aarchusi egyezmény eszméi. *Fundamentum*, 2008/1, 103. p.; forrás (2012.12.20.): *www*.

⁴ LEE M: *EU Regulation of GMOs Law and Decision Making for a New Technology*. Biotechnology Regulation Series, Northampton (MA USA), 2008, Edward Elgar Publishing Limited, 7. p.

Fussnoten

¹ BÁNDI Gy.: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat, S. 60.

² Wie es Gerd WINTER in seiner Vorlesung von *Theoretical Foundation of Public Participation* am 19. Oktober 2012, an der a PPKE JAK Jean Monnet Centre of Excellence Environmental Democracy Conference gesagt hatte.

³ FÜLÖP S.: Az aarchusi egyezmény eszméi. *Fundamentum*, 2008/1, S. 103; abgerufen am (20.12.2012.): *www*.

⁴ LEE M: *EU Regulation of GMOs Law and Decision Making for a New Technology*. Biotechnology Regulation Series, Northampton (MA USA), 2008, Edward Elgar Publishing Limited, S. 7.



⁵ BÁNDI (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Budapest, 2008, Szent István Társulat, 193. p.

⁶ Loc. cit.

⁷ Tisztázandó vizsgálódásunk elején a GMO fogalma. A genetikailag módosított szervezetek (GMO-k) olyan élő szervezetek, amelyekben a genetikai örökítő anyagot (DNS-t), a géntechnológia molekuláris módszereivel a természetben elő nem forduló módon változtatták meg. A technológiát gyakran nevezik 'modern biotechnológiának' vagy 'géntechnológiának', néha pedig 'rekombináns DNS technológiának' vagy 'génmódosításnak, génmanipulációnak'. Ezzel a technológiával lehetőség nyílik egy élő szervezet kiválasztott génjeinek, génszakaszainak átültetésére egy másik élő szervezetbe, akár nem-rokon fajok esetén is.

⁸ UNESCO *World Heritage Convention*. Forrás (2012.08.20.): *www*.

⁹ *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*. 1997. november 12.; forrás (2012.12.20.): *www*.

¹⁰ SHELTON, D.: Az emberiség közös ügye. *Iustum Aequum Salutare*, 2008/3, 239-245. p.

¹¹ Az emberiség közös ügye az egyének összességére vonatkozatható. Ilyen értelmet tulajdoníthatunk az 1907-es Hági Egyezmény preambulumban az ún. Martens-klauszulának, amely az emberiség törvényeire utal. Maga az emberi jogok kérdése is ezzel függ össze. Az emberiség közös ügye együtt értelmezhető, de nem azonosítható a közös örökség gondolatával, hiszen ez nem kötött területhez, egy állam területén kívül is, de belül is értelmezhető. A nemzetközi egyezmények már régtől fogva tartalmaznak utalásokat a 'közös érdekekre', melyek között az emberiség közös ügye kifejezést az 1959-es Antarktisz Egyezmény tartalmazta. Később az Éghajlatváltozási Keretegyezmény is hasonlóan fogalmaz preambulumban.

¹² Lásd a 10. lábjegyzetet.

¹³ a) *Referendum* esetén a népszavazás folyamatban lévő vagy legalábbis a közelmúltban befejezett törvényhozáshoz kapcsolódik: vagy egy az országgyűlés által már elfogadott, de hatályba még nem lépett törvényt bocsátanak népszavazásra, vagy nemrég hatályba lépett törvényről tartanak népszavazást. Eredményét tekintve a referendum lehet az országgyűlés által elfogadott törvény

⁵ BÁNDI (Hrsg.): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Budapest, 2008, Szent István Társulat, S. 193.

⁶ Loc. cit.

⁷ Zu Beginn unserer Untersuchung ist das Konzept der GVO zu klären. Die Gentechnisch veränderte Organismen (GVO) sind Organismen, deren genetisches Erbmateriale (DNA) wurde durch die gentechnische Veränderung von molekularen Methoden so geändert, wie die in der Natur nie vorkommen. Diese Technologie wird oft als 'moderne Biotechnologie' oder 'Gentechnologie', manchmal 'rekombinante DNA-Technologie' oder 'Genmanipulation' genannt. Mit dieser Technologie kommt die Möglichkeit die Gene eines lebenden Organismus in anderen lebenden Organismen umzusetzen, obwohl sie keine verwandten Arten sind.

⁸ UNESCO *World Heritage Convention*. Abgerufen am (20.08.2012.): *www*.

⁹ *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*. 12 November 1997; abgerufen am (20.12.2012.): *www*.

¹⁰ SHELTON, D.: Az emberiség közös ügye. *Iustum Aequum Salutare*, 2008/3, S. 239-245.

¹¹ Das gemeinsame Anliegen der Menschheit kann auf alle Personen angewendet werden. Ebenso zu verstehen ist die so genannte Martens Klausel der Haager Konvention von 1907 welcher sich auf die Gesetze der Menschlichkeit bezieht. Selbst die Menschenrechte sind auch damit verbunden. Das gemeinsame Anliegen der Menschheit ist mit dem gemeinsamen Erbe zusammen zu verstehen, aber hat nicht dieselbe Bedeutung, da diese ist nicht unbedingt im Kontext einer Gebiet zu verstehen, man kann es innerhalb und ausserhalb eines Staates verstehen. Internationale Verträge beinhalten Verweise auf das 'gemeinsame Interesse' schon lange, von denen das gemeinsame Anliegen der Menschheit Ausdruck der Antarktis-Vertrags von 1959 genannt hat. Später erschien in der UNFCCC eine ähnlich lautende Präambel.

¹² S. Fussnote 10.

¹³ a) *Referendum* kam in Bezug auf Fortschritte oder zumindest kürzlich abgeschlossenen Gesetzgebung: entweder wurde ein bereits von der Nationalversammlung genehmigte, aber noch nicht in Kraft getreten Gesetz oder Recht zu begeben oder hält man das Referendum von



mege erősítése vagy lerontása (hatályba még nem lépett törvénynél szuszpenzív, felfüggesztő, hatályba lépett törvénynél pedig abrogatív, lerontó joghatással). Így a referendum alapvetően egy a törvényhozást már megjárta norma *utólagos népi megerősítéseként* szolgálhat, elutasítás esetében pedig a *fék* funkcióját tölti be.

b) *Népi iniciativa* esetén alapvetően nem egy aktuális törvényhozási folyamathoz kapcsolódik a népszavazás, hanem olyan új kérdésfelvetésről van szó, amely vagy egy viszonylag stabil (egy ideje már hatályos) jogi környezet megváltoztatását tűzi ki célul, vagy szabályozatlan területen kíván normát alkotni, mindkét esetben választópolgári kezdeményezésre. E körbe tartozik az is, ha a kezdeményezés célja nem népszavazás megtartása, csak az, hogy a népképviselőt valamely kérdést a napirendjére tűzzön (napirend meghatározó vagy ún. agenda-iniciatíva). A népi iniciativa tehát alapvetően a *reform eszköze*.

¹⁴ KOMÁROMI L. – PÁLLINGER Z.: *Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására, az új alkotmányban*. Forrás (2012.11.15.): *www*.

¹⁵ „XV. CÍM FOGYASZTÓVÉDELLEM 169. cikk (az EKSz. korábbi 153. cikke) (1) A fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.”

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1830/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított szervezetek nyomon követhetőségéről és címkézéséről és a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomonkövethetőségéről, valamint a 2001/18/EK irányelv módosításáról (11) preambulumi bekezdés.

¹⁷ CSÁK Cs. – JAKAB N.: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/1, 55. p.

¹⁸ A Régiók Bizottsága véleménye – A tagállamokra a géntechnológiával módosított növények területükön történő termesztése terén ráruházott döntésszabadság 2011/C 104/13.

¹⁹ FODOR L.: *Integratív környezetjog az Európai*

einem Gesetz das kürzlich in Kraft getreten ist. Hinsichtlich des Ergebnisses kann das Referendum das Gesetz von der Nationalversammlung stärken oder entkräften (für die noch nicht in Kraft getretene Gesetze kann es suspensiv, aussetzend sein; wenn das Gesetz schon in Kraft getreten ist, kann es abrogativ sein und die rechtliche Wirkung untergraben. Also im Grunde kann ein Referendum als Bestätigung des Volkes sein; im Fall der Ablehnung gilt es als Bremsfunktion.

b) Volksinitiative bedeutet, dass das Referendum nicht Teil eines tatsächlichen gesetzgeberischen Prozesses ist, sondern es handelt sich um eine ganz neue Frage. Es hat als Ziel, entweder ein relativ stabiles (in Kraft gewesene) rechtliche Umfeld zu ändern, oder sollte in einem unregulierten Bereich ein neues Norm schaffen, und in beiden Fällen wäre es Wählerinitiative. Dazu gehört es auch, wenn das Referendum kein Ziel der Initiative ist, sondern nur dass die Volksvertretung ein Problem in der Tagesordnung vorsieht (sogenannte dominant oder Agenda-Initiative). Die Volksinitiative ist ja im Grunde ein Werkzeug für die Reform.

¹⁴ KOMÁROMI L. – PÁLLINGER Z.: *Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására, az új alkotmányban*. Abgerufen am (15.11.2012.): *www*.

¹⁵ EG Vertrag: „Titel XIV (ex-Titel XI) Verbraucherschutz Artikel 153 (ex-Art. 129a)

(1) Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.”

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG (11).

¹⁷ CSÁK Cs. – JAKAB N.: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/1, S. 55.



Unióban és Magyarországon. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó, 150. p.

²⁰ Lásd a 10. lábjegyzet (5) preambulumbékezdés.

²¹ A *Bölcsőtől a sírig* (angol rövidítése: C2G a *Cradle to Grave* kifejezésből) a rendszertervezés egy bionikus megközelítése, mely az ember által létrehozott ipari természeti folyamatokkal modellezi, az anyagokat táplálékoknak vagy tápanyagoknak fogja fel, amelyek biztonságos, egészséges és zárt rendszerben keringenek. Eszerint az iparnak védenie és gazdagítania kell az ökoszisztémát, miközben a szerves és szervetlen nyersanyagokat olyan módon keringeti, hogy azok kiváló minőségű termékekben öltsenek formát a negatív externáliák kiküszöbölése mellett. Egyszerűen megfogalmazva, a *Bölcsőtől bölcsőig* felfogást egy holisztikus (vagyis mindenre kiterjedő, 'minden összefügg mindennel' alapelvű) rendszernek tekinthetjük, mely a hulladékok kiküszöbölésével kíván javakat (jószágokat) előállítani. Tágabb értelemben a modell nem csak az ipari tervezésre és a termékek előállításra vonatkoztatható, a városi környezetek, épületek, a közgazdaságtan és a szociális rendszerek esetén is alkalmazható.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról 12. cikk.

²³ Loc. cit.

²⁴ Lásd John Heritage, Pusztai Árpád.

²⁵ Lásd 17. lábjegyzet 12. cikk (3).

²⁶ Lásd 17. lábjegyzet 4. cikk (6).

²⁷ Loc. cit. 5. cikk.

²⁸ Loc. cit. 9. cikk (1).

²⁹ Monsanto, DuPont, DOW, Bayer, BASF, Syngenta.

³⁰ Kraft, Nestlé, Coca-Cola, PepsiCo.

³¹ Ezzel szemben egy hasonló népszavazás esete *Svájcban más kimenettel zárult. Svájcban* 2005. november 27-én az Alkotmány módosításával, a genetikailag módosított növényekre és állatokra vonatkozó *ötéves moratóriumot* szavaztak meg. Az alkotmánymódosítási kezdeményezés népszavazása előtt a moratórium érdekében *széleskörű nemzeti összefogás születt* a mezőgazdasági dolgozók érdekképviseleti szervezetei, a környezet- és természetvédő civil csoportok, tudósok, a nőmozgalmi és fogyasztóvédelmi szervezetek szoros együttműködése révén. 1000 nemzeti és kanton-szintű parlamenti képviselő lobbizott az ügy

¹⁸ 2011/C 104/13 Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Freiheit der Mitgliedstaaten, über den Anbau von genetisch veränderten Kulturen auf ihrem Hoheitsgebiet zu entscheiden“ (2011/C 104/13).

¹⁹ FODOR L.: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon.* Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó, S. 150.

²⁰ Siehe Fussnote 10 Erwägungsgrundlage (5).

²¹ Von der Wiege bis zur Bahre (englische Abkürzung C2G das Cradle to Grave Ausdruck): es ist ein das System-Design in Form einer bionischen Ansatz, welcher vom Menschen verursachten Industrie natürliche Prozesse modelliert, Materialien als in einem sicheren, gesunden und geschlossenen System zirkulierenden Nährstoffe oder Nährstoffen sieht. Dementsprechend muss die Industrie das Ökosystem schützen und bereichern, während die organischen und anorganischen Rohstoffen in qualitativ hochwertige Produkte neben die Beseitigung der negative Externalien erscheinen. Einfach ausgedrückt, ist ein Cradle to Grave Ansatz eine ganzheitliche (dh allumfassenden Grundsatz 'mit allem verbunden') Systeme, welche mit der Beseitigung von Abfällen Ware produzieren. In einem weiteren Sinne ist das Modell nicht nur Industrie-Design und Herstellung der Produkte zu verstehen, sondern zu den urbanen Umgebungen, Gebäude, Ökonomie und soziale Systeme ebenfalls angewendet werden können.

²² Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, Artikel 12.

²³ Loc. cit.

²⁴ S.: John Heritage, Pusztai Árpád.

²⁵ S.: Fussnote 18, Artikel 12 (3).

²⁶ S.: Fussnote 18, Artikel 4 (6).

²⁷ Loc. cit. Artikel 5.

²⁸ Loc. cit. Artikel 9 (1).

²⁹ Monsanto, DuPont, DOW, Bayer, BASF, Syngenta.

³⁰ Im Gegensatz dazu endete ein ähnlicher Fall eines Referendums in der Schweiz mit einem anderen Ergebnis. In der Schweiz wurde im Jahre 2005, am 27. November eine Änderung der Verfassung für die gentechnisch veränderten Pflanzen und Tieren ein fünfjähriges Moratorium



érdekében minden faluban, városban és a városok minden kerületében. Érveik között az szerepelt, hogy sem a svájci parasztnak, sem a fogyasztóknak nem érdeke a GM-fajták termesztése, valamint, hogy a moratórium jobb piaci lehetőséget fog biztosítani a biotermelőknek. Az ilyen típusú győzelem tehát rendkívül ritka és nagy jelentőségű. A végeredmény szerint mind a 26 kantonban az emberek többsége (41,7%-os részvétel mellett az összes szavazók 55,7%-a tette le voksát) az ország GMO-mentessége mellett szavazott. A moratórium azonban nem vonatkozik a kutatásra, a GM-tartalmú élelmiszerekre és takarmányokra. RODICS K.: Rövid beszámoló a GMO termesztésről szóló svájci népszavazás háttéréről és eredményéről. In: DARVAS Béla (szerk.): *A GMO-Kerekasztal üléseinek hozzászólásai*. GMO-Kerekasztal füzetek, No. 4, Budapest; forrás (2012.11.15.): *www*.

³² Forrás (2012.11.16.): *www*.

³³ A legnagyobb befizető a Monsanto 8,1 millió dollárral, de többi géntech ill. vegyipari óriáscég is dollármilliókat fizetett be (a DuPont 5,4 milliót, a BASF, a Bayer, a Syngenta egyaránt 2-2 milliót). A PepsiCo 2,1 millióval, a KraftFoods 1,95 millióval, míg a Coca Cola 1,7 millió dollárral szállt be az ellenkampányba. De a Nestlé se maradt le sokkal maga 1,2 millió dolláros befizetésével.

³⁴ Csak a Monsanto több mint 7 milliót költött a javaslat megállítására, ami nem sokkal marad el a támogatók által összesen gyűjtött 8,7 millió dollártól.

³⁵ Ellenzők: Coca-Cola, PepsiCo, Nestlé, Uncle Ben's, Kellogg's, Del Monte, Candy, Wrigley (rágógumi), Mars Food (Snickers, M&Ms), Hershey Company, Heinz, Godiva Chocolatier, Sunny üdítőitalok, General Mills, ConAgra Foods, JM Smucker. A génpiszkált élelmiszerek címkézése elleni kampányt a Kaliforniai Republikánus Párt is támogatta.

³⁶ A nyilatkozat mögött *Nina Fedoroff* igazgató áll, aki korábban az *Evogene* és *Sigma-Aldrich* biotechnológiai cégeknél dolgozott.

³⁷ Miller valóban stanfordi, de csak azért, mert a konzervatív Hoover Institution – aminek Miller a tagja – irodája a stanfordi campuson van, nem pedig azért, mert Miller jeles tudósként a Stanford Egyetem alkalmazottja volna. Ezért a Stanford el is határolódott és le is vetette a reklámot, de az utána

gestimmt. Um die Verfassung in einem Referendum zu ändern, war bevor das Moratorium eine breite nationale Einheit durch die Zusammenarbeit von Interessenvertretungen, Nichtregierungsorganisationen Umwelt- und Naturschutz, Wissenschaftlern, Verbraucherorganisationen und der ND Frauenbewegung geschaffen. 1000 Nationale und Canton Abgeordnete arbeitete dafür in jedem Dorf, Stadt und Städten in allen Bezirken. Unter den Argumenten war, dass der Anbau von gv-Sorten keine Interesse weder der Schweizer Bauern, noch der Verbraucher sei, und dass das Moratorium eine Chance auf einen besseren Markt für Bio-Produzenten sorgen wird. Diese Arten von Siegen ist extrem selten und ist daher von großer Bedeutung. Das Ergebnis zeigte, dass in alle 26 Kantone die meisten Menschen (41,7% der gesamten Wahlbeteiligung von 55,7% das Land gewählt wurde) non-GMO gewählt hat. Das Moratorium gilt aber für die Forschung an gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln nicht. RODICS K.: Rövid beszámoló a GMO termesztésről szóló svájci népszavazás háttéréről és eredményéről. In: DARVAS Béla (Hrsg.): *A GMO-Kerekasztal üléseinek hozzászólásai*. GMO-Kerekasztal füzetek, No. 4, Budapest; abgerufen am (15.11.2012.): *www*.

³¹ Abgerufen am (16.11.2012.): *www*.

³² Den größten Anteil hat Monsanto mit \$ 8,1 Mio., aber auch andere gentech. und Chemieriese haben Millionen von Dollar (5,4 Millionen, DuPont, BASF, Bayer, Syngenta, sowohl 2 bis 2.000.000) eingezahlt. PepsiCo mit 2,1 Millionen, Kraftfoods 1,95 Millionen, während die Coca-Cola 1,7 Millionen Dollar ging in die Gegenkampagne. Aber Nestlé verpasste es auch nicht weit mit ihren \$ 1,2 Millionen Zahlung.

³³ Allein Monsanto hat mehr als 7 Millionen fürs Stoppen der Vorschlag bezahlt. Die Unterstützer haben 8,7 Millionen Dollar zusammengesammelt.

³⁴ Gegner sind: Coca-Cola, PepsiCo, Nestlé, Uncle Ben's, Kellogg's, Del Monte, Candy, Wrigley, Mars Food (Snickers, M&Ms), Hershey Company, Heinz, Godiva Chocolatier, Sunny, General Mills, ConAgra Foods, JM Smucker. Die Gegenkampagne wurde auch durch die California Republic Party unterstützt.

³⁵ Hinter der Aussage stand Direktor *Nina Fedoroff*, die zuvor für die biotechnologische



újából adásba került.

³⁸ Ez a szándékos félrevezetés azonban eltörpül amellet, hogy Miller milyen karriert tudhat maga mögött. 1989 és 1994 között a FDA biotechnológiai irodájának alapító igazgatójaként rendszeresen ellenezte a GMO-k biztonsági ellenőrzését. 1993-ban részt vett egy a Philip Morris által pénzelt tudományos szervezet létrehozásában, ami a dohányzás és a rák közötti kapcsolatot igyekezett elmaszatozni. Később a rákot, értelmi fogyatékos-ságot és sérvet okozó *Agent Orange gyomirtó propagálásában* vett részt, majd a malária hatásos ellenszereként a több mint 40 éve betiltott, rendkívül veszélyes DDT rovarirtó újra bevezetése mellett foglalt állást. Ellenezte a rákot és hormonális zavarokat okozó BPA kivonását, és szerinte a fukushimai radioaktív sugárzás még pozitív egészségügyi hatással is lehetett az ott lakókra. Végül részt vett egy klímaváltozást tagadó, olajcégek által szponzorált tudományos szervezet felállításában is.

³⁹ Forrás (2012.11.14.): *www*.

⁴⁰ Forrás (2012.12.20.): *www*.

Firmen *Evogene* und *Sigma-Aldrich* arbeitete.

³⁶ Diese Bewusste Täuschung ist aber ganz Bagatell, da Miller ein grosse Karriere gemacht hatte. Zwischen 1989 und 1994 hatte er als der Gründer Direktor von der Biotechnologischen Büro der FDA die sicherheitsprüfungen von GVOs regelmässig abgelehnt. Im Jahre 1993 hat er an einer von Philip Morris untergestützten wissenschaftlichen Institutgründung Teil genommen, welcher die Zusammenhang zwischen der Rauchung und der Krebs bestreitet. Später hat er an der Werbung von Krebs-, geistliche Retardierung-, Herniend-verursachenden Agent Orange Teil genommen. Dann er hat für den mehr als 40 Jahre verbotene Pestizid DDT als ein wirksames Heilmittel gegen Malaria Partei ergreifen. Er war Gegner der Rückzug von Krebs und Hormonprobleme verursachende BPA; und hat gesagt, dass die Strahlung von Fokushima auch positive gesundheitliche Auswirkungen für die Einwohner haben kann. Schliesslich nahm er an der Gründung von einer Klimawandel Denier und durch Ölfirmen gesponserte Institut Teil.

³⁷ Abgerufen am (14.11.2012.): *www*.

³⁸ Abgerufen am (20.12.2012.): *www*.

