

## A KIBOCSÁTÁS-KERESKEDELMI RENDSZER AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

- Tudományos konszenzus van azt illetően, hogy ha a hőmérséklet az iparosodás előtti időszakhoz mérten 2 Celsius-fokkal nő, az katasztrofális és irreverzibilis következményekkel bír a környezetre.
- Az Európai Unió éghajlat-politikájának egyik sarokköve a kibocsátás-kereskedelmi rendszer, mely 2005. január 1-jétől működik.
- Az EU ETS végrehajtása jelenleg a III. kereskedelmi időszakban tart, mely során az ETS kiszámíthatóságát növelő reformok léptek érvénybe.
- 2030-ig az Európai Unió minimum 40%-kal kívánja csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es bázisévhez képest.
- E cél eléréséhez esszenciális az EU ETS IV. fázisát érintő strukturális reform. A fő kérdések: a kibocsátási egységek túlkínálata, a kibocsátási maximum nagyobb mértékű csökkentése, a kibocsátás-áthelyezési kockázathoz kapcsolódó szabályozás és az innovációk, illetve a modernizáció finanszírozása.
- A III. fázis kezdetén az EU ETS kvótátöbblete 2,1 milliárd egység volt.
- A nagymértékű túlkínálat a kvóták árának drasztikus csökkenéséhez vezetett.

*A Kormány [T/10314.](#) számú törvényjavaslata a [2012. évi CCXVII.](#) törvény módosítására irányul. Az Európai Unió kibocsátás-kereskedelmi rendszerének (EU ETS) alapelveit, működését és a rendszer összehangolását, kiszámíthatóságának növelését szolgáló, a III. kereskedési időszakban életbe lépő módosításokat a [2013/40.](#) és a [2013/41.](#) Infojegyzet mutatja be. Jelen Infojegyzet az EU ETS-t érintő aktuális kihívásokra koncentrálna. Sorra veszi az Európai Számvevőszék különjelentésének eredményeit, valamint a kvóták túlkínálatának megoldását célzó intézkedéseket és egyéb strukturális reformokat.*

Az 1997-ben elfogadott és 2005-ben érvénybe lépett Kiotói Jegyzőkönyv célja az volt, hogy az azt ratifikáló fejlett országok öt százalékkal csökkentsék az üvegházhatású gázkibocsátásukat 1990-hez képest, a 2008-2012-es időszak átlagában. Ennek megvalósításához a protokoll három **piacalapú, ún. rugalmassági mechanizmust** is bevezetett, melyek a [kibocsátáskereskedelem, a tiszta fejlesztési mechanizmus és az együttes végrehajtás](#).

Az EU ETS a világ első nemzetközi szinten megvalósuló és eddigi legnagyobb **fix összkvótás kereskedési rendszere**. Tagjai a 28 EU-tagállam, Izland, Liechtenstein és Norvégia, és **több mint 11 000 energiaigényes létesítmény** tartozik a hatáskörébe. Ezáltal az EU CO<sub>2</sub>-kibocsátásának 45 százaléka, a világ energiával kapcsolatos CO<sub>2</sub>-kibocsátásának 11 százaléka terjed ki ([IETA](#), 2015). Jelentőségét nagyságán túl **referenciamodell jellege** és az [EU klímapolitikájában](#) betöltött központi szerepe adja.

Az EU fix összkvótás kereskedési rendszerének lényege, hogy **létrehozza a szennyezési jogok piacát** azáltal, hogy a nagykibocsátású ipari ágazatok számára évről évre csökkenő kibocsátási maximumot határoz meg, melyen belül a kibocsátási egységekkel szabadon kereskedhetnek. **A kereskedelemben** nemcsak a szabályozás hatálya alá eső létesítmények, hanem **befektetési céllal résztvevő kereskedők is részt vehetnek**. Az ár a kereslet-kínálat függvényében alakul ki. Mindez a **kibocsátás költséghatékony redukálását eredményezi**, és a kvóták magas ára esetén **az alacsony CO<sub>2</sub>-kibocsátású technológiákba való beruházásokat is ösztönzi**.

A III. kereskedési időszak (2013-2020) jelentős reformokat hozott. A **kibocsátási plafon meghatározása nemzeti szintről uniós szintre tevődött át**, valamint az ingyenes kvóták kiosztására vonatkozó szabályokat is harmonizálták. 2013-ban a kibocsátási egységek mintegy **40 százaléka árverés során került kiosztásra**, és hosszú

távú cél, hogy a kiosztás kizárólag e mechanizmuson alapuljon ([Európai Bizottság, 2013](#)).

### SZÁMVEVŐSZÉKI JELENTÉS

Az Európai Számvevőszék elvégezte az EU ETS teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzését, melynek eredményeit 2015-ös [különjelentés](#)ében mutatja be. A számvevők a vizsgálat során két kérdéskörre koncentráltak:

- Megfelelő-e az EU ETS integritását védő keretek?
- Hogy valósul meg az EU ETS II. szakaszának (2008-2012) alkalmazása, vagyis az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) mint irányítószerv hogyan látja el feladatait, és a tagállami szintű alkalmazás hogy valósul meg?

Ez utóbbi kérdés megválaszolásához a vizsgálatot végzők a kibocsátási egységek kiosztását és beszolgáltatását, a kibocsátásokkal kapcsolatos monitoringot, a jelentéstételt és hitelesítést szolgáló rendszereket és a szankciókat vették nagyító alá.

A különjelentés megállapítja, hogy a kibocsátási egységek pénzügyi eszközzé minősítése által az **integritást védő keretek** sokat javultak, de további problémák állnak fenn:

- A kötelezett kereskedők és a kétoldalú tőzsdén kívüli azonnali kereskedelemben résztvevő, kisebb piaci szereplők mentességet élveznek a [MiFID](#)-engedély beszerzése alól, ami visszaélésekre adhat lehetőséget.
- A kibocsátási piacnak nincs uniós szintű felügyelete, és a tagállami pénzügyi szabályozók és a Bizottság között sem megfelelő az együttműködés, ezáltal a piaci torzulások és anomáliák kezelése nem garantált.
- A kibocsátási egységek jogi meghatározásának egyértelművé tétele, illetve a kvóták

hitelbiztosítékként való felhasználása elősegítené a piac eredményesebb működését.

- Az EU ETS alapadatait feldolgozó kibocsátási egység-forgalmi jegyzék nagy kockázatnak van kitéve, aminek kiküszöböléséhez szükséges lenne a számlák nyitására vonatkozó kontrolleljárások szigorítása és az ügyletek hatékonyabb figyelemmel kísérése.

Az ETS II. szakaszának bizottsági és **tagállami szintű alkalmazását** vizsgálva a Számvevőszék a következő hiányosságokat állapította meg:

- A kibocsátásokkal kapcsolatos monitoringot és jelentéstételt biztosító rendszerek alkalmazása és összehangolása nem volt megfelelő. A hitelesítők által végzett munka ellenőrzésének hiányossága és a létesítmények szintjén történő ellenőrzések csekély száma is aggodalomra ad okot.
  - A Bizottságnak felróható, hogy az ETS tagállami alkalmazására vonatkozó iránymutatás és a monitoring nem volt megfelelő, valamint a nemzeti kiosztási tervek értékelését sem kellően átláthatóan végezte el.
  - Voltak tagállamok, melyek nem teljes körűen tették eleget jelentésszolgáltatási kötelezettségüknek, míg a Bizottság az éves végrehajtási jelentést nem tette közzé.
  - Az alacsony mértékű részvétel következtében a Bizottság és a tagállamok közötti konzultációs fórumok hatása elmaradt a kívánt mértéktől.
  - A tagállami kontrollmechanizmusok összehangolásában a Bizottság csekély mértékben vállalt szerepet.
  - A tagállami szankcionálási rendszerek értékelése adathiány miatt nem lehetséges.
- Az EU ETS megszilárdítása érdekében az Európai Számvevőszék a feltárt hiányosságok kiküszöbölését javasolja a Bizottság számára.

## KIBOCSÁTÁSI KVÓTÁK TÚLKÍNÁLATA

Az EU ETS számára a legnagyobb kihívást jelenleg a **kibocsátási egységek jelentős túlkínálata, és ebből fakadó alacsony ára** jelenti. A III. kereskedési időszak elején az EU ETS kvótatöbblete 2,1 milliárd egység volt. Ez főként a 2008-ban kitört **gazdasági válság következménye**, ami a becsülnél jobban visszafogta a létesítmények kibocsátását.

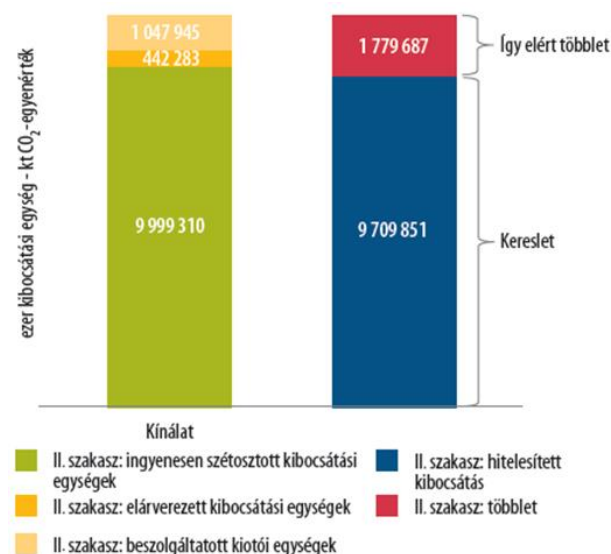
A túlkínálat rövidtávon a kibocsátás-kereskedelmi piac rendes működését, míg hosszú távon a kibocsátás-csökkentési célok költséghatékony megvalósítását veszélyezteti ([Európai Parlament](#), 2015).

A **kibocsátási kvóta-többlet akár 2,6 milliárd egységre is nőhet 2020-ra** a kereslet és kínálat folyamatos egyensúlytalansága miatt. Míg a kínálatot egy meglehetősen merev mechanizmus határozza meg, addig a kereslet rugalmasan változik a gazdasági ciklusok, a fosszilis tüzelőanyagok ára és más tényezők következtében ([Európai Parlament](#), 2015).

A Bizottság a túlkínálati problémát rövidtávon meghatározott mennyiségű kvóta kiosztásának későbbre ütemezésével, míg hosszú távon a piaci stabilitási tartalék (market stability reserve, MSR) bevezetésével oldaná meg. Az MSR létrehozásáról szóló határozatot mind az Európai Parlament, mind az Európai Tanács jóváhagyta: létrehozását 2018-ra tervezik, a kvótákat pedig 2019. január 1-től lehet tartalékba helyezni ([Európai Bizottság – Climate Action](#)).

A **későbbre ütemezés lényege**, hogy nem a III. kereskedési időszakban kiosztandó kvóták mennyisége, hanem az **árverésükre vonatkozó időprofil változik meg**, időt hagyva a kereslet kialakulására. 2014-ben 400 millió, 2015-ben 300 millió, míg 2016-ban 200 millió kibocsátási egység árverését halasztják a 2019-2020-as időszakra. Egy hatástanulmány szerint ez **az intézkedés képes az áringadozások versenytorzító hatások nélküli csilla-**

pítására ([Európai Bizottság – Climate Action](#)).



Kereslet, kínálat és többlet az EU ETS II. szakaszában.  
Forrás: [Európai Számvevőszék](#), 2015:53.

A **piaci stabilitási tartalék** egy olyan mechanizmus, ami **automatikusan korrigálja az értékesítendő kvóták éves mennyiségét**, ha az az előre meghatározott határértékeken kívül esik. Eszerint:

- ha a kvótatöbblet **meghaladja a 833 millió egységet**, akkor az árverés útján értékesítendő kvóták mennyiségét csökkentik, és a kivont kibocsátási egységek tartalékba kerülnek;
- ha a kvótatöbblet **400 millió egység alá** csökken, akkor a tartalékból kibocsátási egységek szabadulnak fel ([Európai Parlament](#), 2015).

A túlkínálati probléma orvosolását segíti elő **az éves kibocsátási maximum nagyobb mértékű csökkentése** is. Emiatt a Bizottság javasolta, hogy a kibocsátási plafon jelenlegi 1,74 százalékos éves csökkenési ütemét 2,2 százalékra növeljék a IV. kereskedési időszakban ([Európai Bizottság](#), 2015).

## STRUKTURÁLIS REFORMOK

A kibocsátási maximum nagyobb mértékű csökkentésén túl más strukturális reformokat is javasol a Bizottság a IV. kereskedési időszakra (2021-2030). Az egyik jelentős javítási pont a **kibocsátás-áthelyezés** (carbon leakage) **kockázatának kitett szektorokat érintő szabályozás felülvizsgálata**. Eszerint:

- felül kell bírálni, hogy **mely ágazatokat érinti leginkább** a kibocsátás-áthelyezés kockázata, és az ingyenes kvótakiosztásnak erre a mintegy **50 szektorra** kellene koncentrálni;

- az ingyenes kibocsátási egységek egy jelentős részét az **új, fejlődő létesítmények számára kellene elkülöníteni**;

- az ingyenes kvóták mennyiségének **rugalmasabb szabályok alapján kellene igazodni a termelési szám adatokhoz**;

**Kibocsátás-áthelyezés**

*A szigorú klímapolitikából fakadó többletköltségek arra ösztönözhetik az energiaintenzív vállalatokat, hogy megengedőbb klímapolitikájú országokba helyezték át termelésüket. Ez globális szinten az üvegházhatású gázkibocsátásuk növekedését is eredményezheti.*

*Ennek elkerülése érdekében a magas kibocsátás-áthelyezési kockázatú szektorokban a vállalatok ingyenesen kapják a kibocsátási egységek jelentős részét. Ez az engedmény jelenleg mintegy 170 ágazatot és alágazatot érint.*

*(Európai Bizottság, 2013)*

- a referenciaértékeknek jobban kellene **tükröznie** a 2008 óta elért **technológiai haladást, amikor is a legutolsó referenciaértékek meghatározásra kerültek (Európai Bizottság – Climate Action)**.

A másik kiemelt terület az energiaszektor fejlesztését és az alacsony CO<sub>2</sub>-kibocsátást célzó **innovációk finanszírozása**. Ennek két sarokköve a jelenleg is működő **NER 300** finanszírozási program kibővítése, illetve a **modernizációs alap** létrehozása. Ez utóbbi a

tíz alacsonyabb jövedelmű tagállamban, köztük Magyarországon segítené elő az energiarendszer korszerűsítését és az energiahatékonyság fokozását (**Európai Bizottság – Climate Action**).

**Források:**

- [2012. évi CCXVII. törvény](#) az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről
- [2013/40](#). Infojegyzet: A kibocsátás-kereskedelmi rendszer harmadik fázisa
- [2013/41](#). Infojegyzet: Az üvegházhatású gázok kibocsátásának szabályozása
- [Európai Bizottság – Éghajlat-politika](#)
- [Klima.kormany.hu - ETS](#)
- [European Environment Agency – EU Emissions Trading System \(ETS\) data viewer](#)
- [EC: Questions and answers on the proposal to revise the EU emissions trading system \(EU ETS\)](#)
- Jorgen Knud Henningsen: [The Emission Trading Scheme reform: will the Commission's proposal save the system?](#) European Policy Centre, 2015