

Nagy Zoltán

**KÖRNYEZETI ADÓZÁS SZABÁLYOZÁSA A
KÖRNYEZETPOLITIKA RENDSZERÉBEN**

szerző:
Nagy Zoltán, PhD
egyetemi docens
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Lektorálta:
Prugberger Tamás, DSc
Erdős Éva, PhD
Károlyi Géza, PhD

Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, cofinanced by the European Social Fund.

A borítón látható kép „numbersle 7 in” alkotása; forrás: (2012. 11. 01.):
www.goodfon.com/wallpaper/328751.html

Kézirat lezárva: 2012. július 30.

© Nagy Zoltán, 2012

Tartalomjegyzék

Előszó	6
1. A környezetpolitika és eszközrendszere.....	8
1.1. A környezetpolitikai szabályozás kialakulása.....	8
1.2. A hazai környezetpolitikai szabályozás fejlődése.....	14
1.3. A szabályozás eszközrendszere.....	18
2. A közvetlen szabályozás rendszere	36
3. A környezetpolitika gazdasági eszközrendszere.....	44
3.1. A környezetpolitikai szabályozás elméleti alapja a közgazdaságban.....	44
3.2. A gazdasági szabályozás szempontjai.....	50
3.3. A gazdasági szabályozás eszközei.....	58
4. Piacteremtés, az emisszió-kereskedelem rendszere	64
4.1. Az emisszió-kereskedelmi rendszer kialakulása	64
4.2. Az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere	68
4.3. A hazai szabályozás	70
4.4. Az emisszió-kereskedelmi rendszerrel kapcsolatos problémák.....	73
5. Az önszabályozás szerepe a környezetpolitikában	78
5.1. Az önszabályozás területei.....	78

5.2. Környezeti menedzsment rendszer	81
6. A környezetpolitika negatív ösztönzői.....	88
6.1. A környezeti adózás alkalmazásának feltételei.....	88
6.2. A környezeti adóztatás előnyei és hátrányai	90
6.3. A környezeti adóztatás európai tapasztalatai	94
6.4. Környezeti adóreform.....	105
6.5. Környezeti adók rendszere	111
6.5.1. Környezeti adók osztályozása környezetvédelmi aspektusból	111
6.5.2. Környezeti adók osztályozása adójogi szempontból.....	118
7. Energiaadó.....	128
7.1. Energiaadóztatás kialakulása, fejlődéstörténete.....	128
7.2. Energiaadóztatás az egyes európai uniós országokban	137
7.3. Az uniós és a hazai energiaadó szabályozása	144
7.3.1. Az energiaadó tárgya, alanyai	148
7.3.2. Adómértékek és adójogi preferenciák az energiaadóban.....	153
7.3.3. Adókötelezettség szabályozása az energiaadóban	166
7.3.4. Jövőbeni változások az energiaadóztatás területén	170
8. Az energiaellátók adóztatása	174
8.1. Energiaellátók jövedelemadója.....	174
8.2. Energiaellátók különadóztatása	178

9. Környezetterhelési díj	180
10. Környezetvédelmi termékdíj	188
11. Igénybevételi járulékok.....	198
11.1. A bányajáradék jogi szabályozása.....	199
11.2. A vízkészletjárulék jogi szabályozása.....	210
12. A közlekedés adóztatási kérdései	214
12.1. Az úthasználathoz kapcsolódó adók és díjak.....	217
12.2. A gépjárművekhez kapcsolódó adók	220
12.3. Üzemanyagok adói.....	230
13. Támogatáspolitikai kérdések	236
Irodalomjegyzék	251

Előszó

A környezeti problémák egyre több és sürgetőbb kérdést vetnek föl a tudomány számára, amelyeknek a megválaszolása még hosszú évekre feladatot ad a gyakorlati és az elméleti szakembereknek. A környezetvédelem több tudományt érint, ezért komplex feldolgozása komoly kihívást jelent minden kutatónak. A környezetvédelem a jogtudomány viszonylag új területének számít, egyes részterületeinek a tudományos feldolgozottsága pedig nem teljes körű. A környezetjog és pénzügyi jog különösen mostohán kezelt témaköre a gazdasági szabályozás és a környezeti adózás.

A monográfia a környezeti adózás feldolgozására vállalkozik a környezetpolitikai eszközrendszerbe illesztve. Ahhoz, hogy megértsük az adózás szerepét a környezetpolitikában nélkülözhetetlen az eszközrendszer bemutatása, az összefüggések feltárása. A környezetpolitikai eszközrendszer áttekintése a gazdasági szabályozórendszer és az adózás aspektusából történik. A hazai szabályozás megértéséhez szükségessé válik a külföldi és hazai közgazdasági szakirodalom feldolgozása a jelentősebb jogi szakirodalom elemzése mellett, amelyet az is indokol, hogy viszonylag szűk körű a témával kapcsolatos jogi szakirodalom.

A monográfia dogmatikai megalapozásánál nehézséget jelentett a környezetjogi és a pénzügyi jogi fogalomrendszer integrálása és egy egységes környezeti adózási rendszerszemlélet kialakítása. A lehatárolás szempontjából különbséget kellett tenni az elsődleges és a másodlagos fizetési kötelezettségek között. A különbségtétel alapja az elsődleges környezetvédelmi cél és a közvetlen környezeti hatás. Nyilvánvalóan finomítható és továbbfejleszthető a rendszer a jövőbeni tudományos kutatás révén, de az alapvetések rögzítése elősegíti a fogalmak és megállapítások megértését. A kutatás elsősorban az elsődleges környezeti fizetési kötelezettségekre fókuszál, és nem kerül részletes feldolgozásra a másodlagos fizetési köte-

lezettségek köre, részben a fenti rendszertani indokok, részben a téma lehatárolása miatt. A kutatás során még sok kérdéskört lehet az elemzés tárgyává tenni – amellyel minden szerző szembesül –, de ebben az esetben parttalaná válik a monográfia és a kutatást sem lehet lezárni. Márpedig aki tudományos kutatásba fog tudja, hogy befejezni nem lehet, csak abba-hagyni...

Miskolc, 2012. október

A szerző

1. A környezetpolitika és eszközrendszere

1.1. A környezetpolitikai szabályozás kialakulása

A növekvő környezeti és ezzel együtt jelentkező társadalmi-gazdasági problémák miatt egyre nagyobb jelentősége van a környezetpolitikának. A felmerülő problémákra a társadalom a szabályozás eszközeivel válaszol, a kérdés azonban az, hogy ezek a szabályozási megoldások mennyiben alkalmasak és helyesek az adott probléma megválaszolására. A társadalmat leghatékonyabban a politika, a gazdaság, a vallás, az oktatás és a média befolyásolja. A politikai és a gazdasági szabályozás területén különösen nagy jelentősége van a jognak, hiszen ezek teszik lehetővé és egyben kötelezővé ezen területek célrendszerének megvalósulását a létrehozott intézményrendszer segítségével.¹

A hatékony környezetpolitika kialakítása érdekében négy fontos környezetpolitikai általános elvet kell szem előtt tartani:²

1. A környezeti problémák minden szakterületet érintenek, ezért minden szaktevékenységben meg kell jelennie és jelentkeznie kell az intézményi struktúrában is.
2. A környezetpolitika hosszú távú politikát igényel, stratégiai döntéseknek kell érvényesülni minden szakterületen.
3. Az érdekszerkezetben a helyi érdekeket a magasabb szintű, regionális, globális érdekeknek kell alárendelni.
4. Össze kell hangolni az egyes országok környezetpolitikáját.

A környezetpolitika lényegét és típusait a szakirodalom pontosan meghatározza.³ A környezetpolitika a környezetvédelem területén megfogalma-

¹ Kerényi Attila: Környezettan, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003. 367. o. V.ö. Raisz Anikó: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution - Process and Background of the New Hungarian Constitution. Est Europa 2012/1. Numéro Spécial. 37-70. o.

² Kerényi (2003): i.m. 369. o.

³ Szlávik János: Fenntartható környezet és erőforrás-gazdálkodás, KJK Kerszöv. Kft., Budapest, 2005. 202-208. o.

zott célokat, alapelveket, a megvalósítás feltételrendszerét foglalja össze. Típusai a feladatok jellegétől és az elérendő céloktól függően eltérőek:

- gyógyító környezetpolitika,
- hatásorientált környezetpolitika,
- forrásorientált környezetpolitika,
- szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika.

A gyógyító környezetpolitika célja a környezetvédelmi károk enyhítése, és általában ez a típusú környezetpolitika a legdrágább és legkevésbé hatékony megoldás. Nem minden esetben alkalmazható, mivel a helyrehozhatatlan környezeti károk esetén már csak csökkenteni, de végleg orvosolni nem lehet a bekövetkezett károkat.

A hatásorientált környezetpolitika a környezetminőségen kíván javítani, abban az esetben, amikor a károsanyag kibocsátások nem csökkennek. A káros hatások mérséklése csökkenti a környezetszennyezés gazdasági hatásait is. (Például a hatásviselők közeléből elvonjuk a szennyező tevékenységet végzőket).

A forrásorientált környezetpolitika a legszélesebb körben elterjedt környezetpolitika, célja a károsanyag-kibocsátás csökkentése. (A szakirodalom ún. csővégi eljárásnak nevezi ezeket.) Képesek a szennyező tevékenységben látványos eredményeket elérni, de szükséges a hatóság fokozott ellenőrzési és szankcionálási tevékenysége a folyamatos kibocsátás fenntartásához. Hátránya, hogy kijátszható, illetve a szennyezés egyik formája egy másik formára módosul. A forrásorientált környezetpolitika viszont fontos eszköz lehet az újrahasznosítás elterjedésében.

A szerkezetváltó, megelőző politikát legpozitívabbnak jelöli a szakirodalom, mivel ez egy komplex hatásmechanizmus, mely a társadalmat és a gazdaságot egyaránt a környezetbarát tevékenység és technológiák alkalmazása irányába tereli. Célja a fenntartható fejlődés megvalósítása.

A másik típusú megközelítése a környezetpolitikának az extenzív, illetve intenzív környezetvédelmi megközelítés.⁴ Az extenzív környezetvédelem célja a szennyező technológia káros hatásainak megszüntetése. Az intenzív környezetvédelem révén viszont lehetővé válik a fejlett környezetbarát

⁴ Szlávik (2005): 205-208. o.

technológiák kialakítása, a környezetvédelem a technológia szerves részévé válik. Az intenzív környezetvédelem a fenntarthatóság irányába hat.

A környezetvédelem országokénti szabályozásában fellelhető sajátossága alapján a környezetpolitikai szabályozás négy típusát különíti el a szakirodalom:⁵

- francia modell,
- angol modell,
- német modell,
- amerikai modell.

A francia modellben az állami szabályozás túlsúlya érvényesül, előszere-ttel alkalmazza a normákat és az adókat a szabályozásra. Az érvényesü-léséhez szakmailag jól kiépített és képzett felkészült közigazgatási rend-szer szükséges.

Az angol modell lényege az érdekegyeztetés az érintettek bevonásával. A modell és gyakorlat azokat a megoldásokat és szabályozást részesíti előnyben, amelyek az érintettek közötti tárgyalások és kompromisszumok során jönnek létre. Ilyen szabályozási eszköz a BAT (best available technique)⁶ illetve az önkéntes megállapodások köre.

A német típusban az állami szabályozás a szakmai szervezetek bevonásá-val történik, azaz a szabályozás jelentős mértékben támaszkodik a szak-mai szervezetek véleményére.

Az amerikai modell a francia és az angol modell kombinációja, azaz az állami szabályozás szigorúan meghatározza az érintettekkel egyeztetve kialakított feltételeket, amelynek keretében folyik a szabad verseny. A szigorú állami szabályozás és verseny egymás mellett megtalálható elem. (A modell alapján jött létre a szennyezési jogok piaca.)

A közösségi környezetpolitika alapvetően befolyásolja az egyes tagállam-ok környezeti programját, sőt számos környezetvédelmi intézkedés nem

⁵ Kiss Károly: Zöld gazdaságpolitika, BKÁE, Budapest, 2005. www.numen.extra.hu (Letöltés ideje: 2012.07.10.) 77-78. o.

⁶ BAT az elérhető legjobb technika fogalmát az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól 4. § 28. pontja is meghatározza. Az elérhető legjobb technika a korszerű technikai színvonalnak és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amely a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely kibocsátások határértékeinek, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál.

valósulna meg a közösségi környezeti szabályozás nélkül.⁷ Az Európai Unió környezeti politikájának prioritásait, céljait meghatározó dokumentumok a környezeti cselekvési programok.⁸

Az európai unió környezeti politika⁹ prioritásaiként az alábbiak fogalmazódtak meg:

- a környezeti követelmények érvényesülése más szakpolitikákban,
- a környezetvédelmi politikában az Európai Unió nemzetközi szerepének erősítése,
- a környezetjogi rendelkezések hatékony végrehajtása a tagállamokban,
- a fenntartható fejlődés elvének az érvényesítése,
- az éghajlatváltozással szembeni küzdelem,
- biológiai sokféleség megőrzése.

Ezek a prioritások, feladatok fogalmazódnak meg a környezeti cselekvési programokban.¹⁰ Az első cselekvési program elismerte a közösségi környezeti szintű politika szükségességét és lerakta a közösség környezeti politikájának az alapjait, céljait, alapelveit.

A második (1977) és a harmadik (1988) környezeti cselekvési programok a környezetvédelmet, az életminőség javítását a közösség alapvető feladatként fogalmazzák meg. A negyedik (1987) program fontos lépés a környezetpolitikában, mivel alkotmányos alapokra helyezi a környezeti politikát, az EK-szerződésbe illeszti külön címként az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket.

Az ötödik cselekvési program (1993) az ENSZ által Rio de Janeiróban 1992-ben megrendezett konferencián elfogadott nyilatkozatra, az Agenda 21-re tekintettel került megfogalmazásra. A fenntartható fejlődés alapelveként került be a közösségi környezeti politikába. Hangsúlyossá válik a globális környezeti problémák megoldása és ebben a közösség részvétele.

⁷ Horváth Zsuzsanna: Környezetpolitika, In: Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010. 306. o.

⁸ Csák Csilla: Environment Policy, In: Angyal Zoltán (szerk.): Public Policies of the European Union, Editure Universitatii Petru Maior, Marosvásárhely, 2008. 146-153. o.

⁹ Horváth (2010.): i.m. 308. o.

¹⁰ Horváth (2010.): i.m. 310-311. o.; Csák Csilla: Környezetjog I., Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008. 23-24. o.

Megfogalmazódik továbbá az eszközrendszeren belül a gazdasági ösztönzők szerepének a növelése.¹¹

A 2012-ig tartó hatodik környezeti program (2002.) a fenntartható fejlődés megvalósítását állította a környezetpolitika középpontjába, figyelemmel a göteborgi fenntarthatósági stratégiára (2001.). A program kiemelt területét képezi a klímaváltozás, a biodiverzitás, az egészségvédelem és életminőség javítása, a természeti erőforrások fenntartható használata és a hulladékgyalogdálkodás. Az utóbbi program - Magyarország uniós csatlakozása folytán - érinti a hazai környezetpolitikát.

A nemzetközi környezetpolitika alapelveit a szakirodalom nyolc alapelvi szabályban foglalja össze:¹²

- ne károsíts szabálya;
- az állami együttműködés elve;
- elővigyázatosság elve;
- szennyező fizet elve;
- közös, de megkülönböztetett felelősség elve;
- fenntartható fejlődés;
- hazai környezet védelmének kötelezettsége;
- egészséges környezethez való emberi jog.

A „ne károsíts” szabálya a nemzetközi környezetjog legfőbb szabályának tekinthető, amelyet a Stockholmi Nyilatkozat és a Riói Deklaráció egyaránt megfogalmaz. Az elv lényege, hogy az adott államot terheli a felelősség a fennhatóságuk és felügyeletük alatt végzett tevékenységek által okozott környezeti károkért.

Az állami együttműködés elve kiemeli az államok közötti nemzetközi, regionális és globális együttműködés fontosságát és erre kötelezi is az egyes államokat.

Az elővigyázatosság elve annak a problémának a kezelésére szolgál, hogy a tudományos ismeretek nem minden esetben érnek el olyan fejlettségi szintet, hogy jelezzék a környezetkárosodás bekövetkezését. A Riói Deklaráció mutat rá az alapelv lényegére, mikor kimondja, hogy ahol komoly visszafordíthatatlan kár bekövetkezésének a veszélye áll fenn, a tudomá-

¹¹ Stuart Bell - Donald McGillivray: Environmental Law, Oxford University Press, Oxford, 2008. 170-171. o.

¹² Csák (2008.): i.m. 17-21. o.

nyos bizonyosság hiánya nem használható fel a környezetkárosodás megelőzésére szolgáló intézkedések elhalasztására.

A „szennyező fizet” elve rámutat arra, hogy a környezetkárosítás költségeit a szennyezőnek kell viselnie. Ez a direkt eszközökből eredő kárviselés mellett azt is jelenti, hogy az államoknak a gazdasági eszközök alkalmazásán keresztül a környezeti negatív externáliákat a piaci szereplőkre kell terhelni.

A közös, de megkülönböztetett felelősség elve kiemeli, hogy az államoknak közös, de megkülönböztetett felelősségük van. A fejlett és a fejlődő államoknak különböző prioritásaik, technológiai fejlettségük és anyagi erőforrásaik vannak a környezeti problémák kezelésére. A fejlődő országok környezeti problémái a szegénységgel, míg a fejlett országok problémái az iparosodottsággal és a fogyasztás magas szintjével vannak összefüggésben.

A fenntartható fejlődés elve, amely lényegét tekintve azt jelenti a szakirodalom alapján, hogy úgy kell kielégíteni a szükségleteket, hogy ez ne veszélyeztesse a jövő generáció szükségleteinek a kielégítését, amely fenntartható erőforrás-gazdálkodást jelent. A fenntartható fejlődés elve központi szerepet játszik az új környezetpolitikák kialakításában.

A hazai környezet védelmének elvét számos környezeti egyezmény megfogalmazza, amely elsősorban eljárási kötelezettségeket jelent. Az eljárási kötelezettségek a környezetkárosító tevékenységre koncentrálnak és lehetőséget adnak az egyes államoknak, hogy a környezeti hatásokat minimalizálják.

A legutolsó és talán a legfontosabb alapelv az egészséges környezethez való emberi jog elve. A globális és regionális nemzetközi egyezményekben az egészséges vagy elfogadható környezethez való jogként kerül megfogalmazásra, amely szoros összefüggésben áll a fenntartható fejlődés elvével.

1.2. A hazai környezetpolitikai szabályozás fejlődése

A hazai környezetpolitika fejlődéstörténete három korszakra bontható a szakirodalmi álláspontok alapján.¹³

Az első időszakban a 70-es évek közepétől a 80-as évek közepéig a környezeti problémák nemzetközivé válásával, illetve a hazai környezeti gondok növekedésével a környezeti politika jelentősége megnőtt. 1976-ban sor kerül az első környezetvédelmi törvény (1976. évi II. törvény) elfogadására és környezetvédelmi intézményrendszer kiépülésére. A törvény haladó felfogású és korszerű jogintézmény volt az adott társadalmi, gazdasági viszonyok között.

A szabályozás jellemzője:

- kormányrendeleti szintű szabályozás,
- a szabályozás elkülönülten integrálódik a gazdasági szabályozásba,
- egyes környezeti elemek eltérő mélységű szabályozása,
- elhanyagolt szabályozási területek (pl. hulladék-gazdálkodás),
- széttagolt kormányzati munkamegosztás,
- megelőzési, illetve közvetlen beavatkozási szemlélet hiánya,
- elégtelen felelősségi és szankcionális szabályok,
- környezeti háttérintézmények hiánya.

A szabályozás időszakára jellemző, hogy az állami tulajdonban álló gazdasági szereplőkkel szemben kellene érvényesíteni az állami környezetvédelmet, amely azt eredményezi, hogy a környezeti érdekek sok esetben háttérbe szorulnak.

A környezetpolitika második szakasza az 1890-as évektől 1990-ig tartó időszak. A korszakra jellemző, hogy Magyarország a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozása folytán rákényszerült, hogy igazodjon környezeti szabályozásában a fejlettebb környezeti szabályozással rendelkező országok gyakorlatához. Intézményi oldalról jelentős lépés volt az önálló környezetvédelmi minisztérium létrehozása 1987-ben. Ebben az időszakban jöttek létre a környezeti társadalmi mozgalmak, zöld szervezetek.

¹³ Szalay Zoltán: Környezetpolitika, Széchenyi István Főiskola, Győr, 1998. 2-9. o. www.gyorijegyzet.hu/kornyezetpolitika.pdf (Letöltés időpontja: 2012. 09. 08.) A fejlődéstörténet a szerző műve alapján kerül bemutatásra.

A környezetpolitika harmadik szakasza 1990-ben kezdődött. A társadalmi gazdasági berendezkedés változása új környezetpolitika kialakítását generálta. Egyidejűleg a harmadik hazai környezetpolitikai korszakot befolyásolták a nemzetközi tendenciák, elsősorban a fenntartható fejlődés stratégiája. Ebben az időszakban született meg a jelenleg is hatályos környezetvédelmi törvény, amely a környezetvédelem alapidokumentuma lett. Kettőtörvényként meghatározza az egyes szakterületek szabályozását, illetve kihat a gazdasági élet egészére.

A szabályozás egészét befolyásolja az OECD szabályozásnak és egyéb nemzetközi környezetvédelmi feltételeknek való megfelelés (Magyarország 1996-ban csatlakozott az OECD-hez). Fontos lépés továbbá a 2004-es Európai Unióhoz való csatlakozás, amely a környezetpolitika és a környezetjog területén hozott markáns változást a jogharmonizációs törekvések révén. Napjaink környezetpolitikáját pedig teljesen áthatja és befolyásolja az uniós környezetpolitika és szabályozás.

A hazai szabályozásban a hosszú távú környezetpolitikai célrendszer megfogalmazására a Nemzeti Környezetvédelmi Programokban kerül sor.¹⁴ Eddig három nemzeti programra vonatkozó javaslatcsomag készült el. Az I. Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997-2002) célja még a környezet állapotának a felmérése, cselekvési irányok meghatározása, a környezeti problémák felszámolásának megkezdése. A II. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2003-2008) célja elsősorban az európai uniós csatlakozás környezetvédelmi feltételeinek a megteremtése. A jogharmonizációs kérdések mellett előtérbe kerül az intézményfejlesztés a környezeti infrastruktúra kiépítése.

A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014)¹⁵ már a fenntartható fejlődés problémájára koncentrálni és rendszerbe foglalja a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. Rámutat arra, hogy természeti tőkéhoz való beavatkozás következtében az elszigetelten jelentkező helyi, regionális problémák globális szintűvé váltak, ezért mind nemzeti, mind nemzetközi szinten fontos a környezetpolitikai feladatok összehangolása. A hazai környezetpolitika szoros kapcsolatban van az európai uniós kör-

¹⁴ Nagy Zoltán: A környezetvédelem pénzügyi jogi kérdései. In: Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 75. o.

¹⁵ 96/2009. (XII.09.) Ogy. határozat. A 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (III. NKP)

nyezetpolitikával. A többi európai uniós politikához képest a környezetpolitika jelentősége egyre inkább növekszik, a többi uniós szakpolitika során is figyelembe kell venni a környezeti hatásokat.

A hazai környezetpolitika stratégiai feladata, hogy meghatározza az ország hosszú, közép és rövid távú környezeti céljait és az elérésükhöz szükséges eszközöket, amelynél figyelembe kell venni az ország adottságait, társadalmi és gazdasági fejlettségét, a nemzetközi és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeket. A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program meghatározza a stratégia főbb környezetpolitikai alapelveit:¹⁶

- a környezetjog területén a környezetvédelmi törvényben megfogalmazott hagyományos alapelvek alkalmazása (elővigyázatosság, megelőzés, szennyező fizet stb.)
- a holisztikus megközelítés (összefüggések vizsgálata, hatásfolyamatok) az integráció, illetve a rövid, közép és hosszú távú szempontok figyelembe vétele a környezeti problémák megoldásánál,
- a területiség átfogó elvének az érvényesítése, a fenntartható terhasználat, a kedvező területi hatások elősegítése, a területi szinergia megvalósítása, területileg differenciált beavatkozások kialakításának az elve,
- helyi erőforrások fenntartható hasznosításának az elve (közösségek szükségleteinek helyi szinten történő kielégítése, helyi sajátosságok, készletek védelme),
- az alkotmányos alapelvek alapján biztosítani kell az esélyegyenlőség, a társadalmi igazságosság, nemzedékek közötti szolidaritás elvét,
- tevékenységek hatáselemzése, életciklus elemzés,
- környezet és költséghatékonyság érvényesítése.

Az alapelvek mellett megfogalmazásra kerülnek a program átfogó célterületei, amelyet áthat a fenntartható fejlődés feltételrendszere. A társadalom anyagi és nem anyagi feltételeinek a biztosítása, illetve az ehhez kapcsolódó tevékenységek harmonikus viszonyban álljanak a környezettel.

¹⁶ III. NKP 31. o.

A helyzetelemzés és a SWOT analízis során a program három alapvető átfogó célt jelöl meg:¹⁷

- a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése (cél az emberhez méltó, kiegyensúlyozott, egészséges élet közvetlen környezeti feltételeinek biztosítása);
- természeti erőforrásaink és értékeink megőrzése (a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás kialakítása, a környezet-szennyezés megelőzése, fenntartható környezethasználat);
- a fenntartható életmód, termelés és fogyasztás elősegítése (forrás-takarékos termelés és alacsony káros környezeti hatás).

Mindezeket a célokat az európai uniós és a nemzetközi együttműködés keretébe kell megvalósítani.¹⁸ A közösségi tagságból eredő kötelezettségek körébe tartozik a közösségi környezetpolitikai szabályozás átvétele, a hazai jogrendbe való illesztése. Fontos az új közösségi programok, jogi szabályozás kidolgozása, illetve az egységes uniós álláspont kialakítása. Ugyanilyen fontos továbbá a nemzetközi együttműködés, ezért a hazai környezetpolitika kialakításánál figyelembe kell venni a globális és a térségi környezeti problémákat. Ez egyrészt egyeztetett álláspontot jelent, hiszen az EU-tagállamok együttműködnek a nemzetközi kötelezettségek teljesítésében, másrészt szűkebb értelmezésben megoldandó feladatok merülnek fel a szomszédos országokkal a regionális együttműködés területén.

Jól látszik tehát, hogy a környezetpolitika összetett szempontok, alapelvek és célok szerint működik, amelyek hatékony működtetésben kulcsfontosságú szerepet játszik az eszközrendszer, amely a célkitűzések, feladatok megvalósítását teszi lehetővé. Maga a környezetpolitika globális, európai uniós, országos és regionális szinten érvényesül, tehát az eszközrendszernek ezeken a szinteken jelentkező feladatok megvalósítására kell szolgálnia.

¹⁷ III. NKP 32. o. SWOT analízis segítségével elemzi a program a helyzetet, kimutatva az erősségeket és a gyengeségeket, lehetőségeket, veszélyeket. Ezáltal meghatározható, hogy mely feladatok a legfontosabbak stratégiai szempontból.

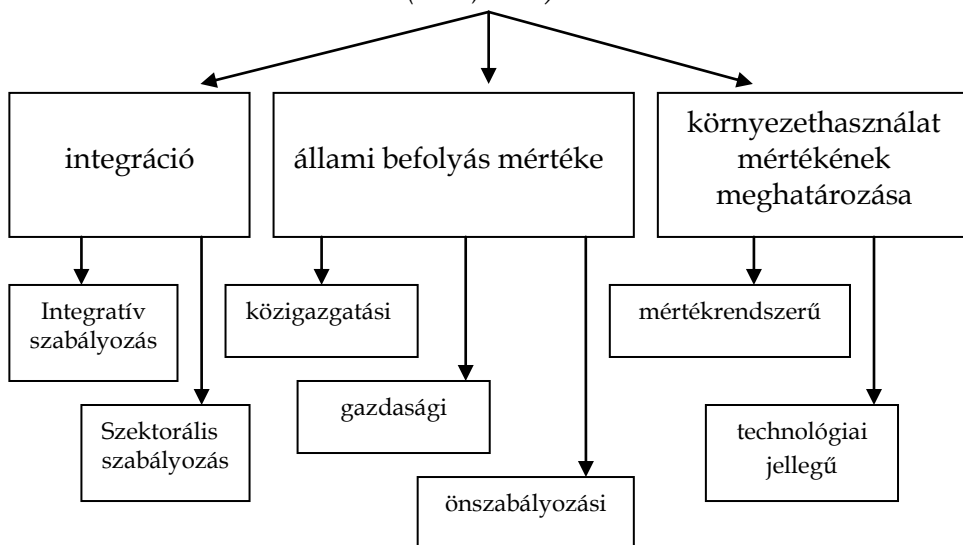
¹⁸ III. NKP 34-37. o.

1.3. A szabályozás eszközrendszere

A szakirodalom az eszközrendszert többféle felfogás alapján közelíti meg. A környezetpolitika szabályozása eltérő módszerek és eszközök segítségével éri el a célok, feladatok megvalósítását.¹⁹

1-1. ábra. A szabályozási módszer szempontjai

(Csák, 2008)²⁰



A módszertani megközelítés szerint a szabályozást az integrációjának létrejötte előtt a szektorális szabályozás jellemezte, eseti egyes környezeti elemekhez kapcsolódó szabályozás valósult meg. A szabályozás külső integrációja azt jelenti, hogy egyrészt a szabályozás megkísérli a különféle környezeti hatások egységes kezelését, másrészt a környezeti érdekek

¹⁹ Bándi Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2011. 125-146. o.

²⁰ Csák (2008.): i.m. 30. o.

nem különleges területként kezelendők, hanem részeivé válnak minden más szabályozási tárgykörnek.

Az állami befolyásolás módszereit három területre bontja a szakirodalmi álláspont a közvetlen közigazgatási beavatkozásra, a gazdasági szabályozásra és az önszabályozás módszerére.

A közvetlen közigazgatási szabályozás lényege, hogy meghatározza a megkívánt környezeti állapotot és követelményeket, amelyeket ellenőriz és szükség esetén szankcionál. A gazdasági szabályozás alá tartoznak mindazok a jogi formában megjelenő eszközök, amelyek befolyásolják a környezethasználó magatartás jövedelmezőségét, azaz a jogalkotás a piac közvetítésével fejt ki hatását.

Az önszabályozás a gazdasági szabályozáshoz kapcsolódó módszer. A jogi szabályozás és a piaci hatások olyan feltételeket alakítanak ki, hogy a környezetvédelmi követelmények elfogadása és betartása részben a környezetterhelő saját döntésének az eredménye, tehát nincs kifejezett állami kényszer.

A szabályozási módszer utolsó szempontjaként a szakirodalom a környezethasználat mértékének meghatározását tekinti, amely elfogadható és elítélendő mértékű egyaránt lehet. Az elfogadható mérték meghatározása lehetséges a mértékrendelkezések (határértékek, közvetlen előírások, listák) és a technológiai előírások (környezetkímélő technológiák) segítségével.

Más szakirodalmi álláspont a környezetvédelmi szabályozást szűkebb megközelítésben értelmezi. A környezetszennyezés kezelését, illetve a környezetvédelmi eszközrendszert két területre bontja, egyrészt a társadalmi és piaci megoldások, másrészt a kormányzati beavatkozások területére.²¹ Ez a felfogás a társadalmi és piaci megoldásokat nem tartja sikeresnek, mivel sem a társadalmi mechanizmusok, sem a piaci mechanizmusok nem képesek kezelni a környezetszennyezés problémáját. (Ez abból adódik, hogy a környezetszennyezés a közjószág problémájához kötődik, és a kezelése költségtöbbletet jelent a piaci szereplők számára). A kormányzati beavatkozás (szabályozás) két területet ölel fel a közvetlen hatósági szabályozást, illetve közvetett piacokonform szabályozást. A hatósági szabályo-

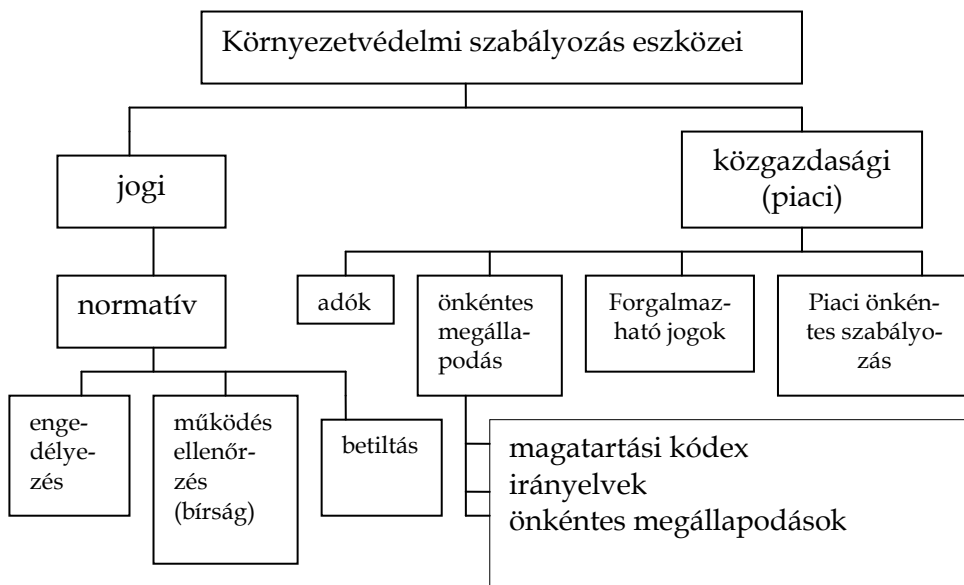
²¹ Joseph E. Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana, KJK-Kerszöv Kft., Budapest, 2000. 242-255. o.

zást két területre bontja az elméleti álláspont, egyrészt kibocsátási szabályokról, másrészt ráfordítási vagy inputszabályokról beszél. Az első esetben a jogszabály megtiltja a szennyezés kritikus szintjének az átlépését, míg az utóbbi esetben a kormányzat a termelési folyamatot szabályozza. A piaci jellegű szabályozás három kategóriát különít el a bírságok, díjak, adók, a támogatások és a forgalmazható szennyezési engedélyek formájában.

Hasonló felfogást tükröz az az álláspont, amely a környezetvédelmi szabályozás eszközeit két területre bontja, jogi normatív területre és közgazdasági, piaci területre.²²

1-2. ábra. A környezetvédelmi szabályozás eszközei

(Herich, 2006)²³



A szakirodalmi álláspont szerint a normatív jogi szabályozás az utasítás, engedélyezés és tiltás hármására épül. A nagyobb hatékonyságot viszont a

²² Herich György: Nemzetközi adózás, PENTA UNIÓ Kft., Pécs, 2006. 482-483. o.

²³ Herich (2006): i.m. 483. o.

piaci eszközök, az adók, önkéntes megállapodások, forgalmazható jogok és a piaci önkéntes szabályozás jelentik. Az adók alatt az ökoadókat érti a szerző (CO₂ adó, energiaadó, szennyvízadó, talajszennyezési adó), amelyeknél a hagyományos adókhöz képest megváltozik a célrendszer.

Az önkéntes megállapodások speciális területét képezik a szabályozásnak, amely két területre bontható a kötelező (magatartási kódex, irányelvek) és választható (önkéntes megállapodások) vállalásokra. Ezek lényege, hogy az állam lemond a beavatkozásról és a piaci szereplők megegyezése alapján jön létre a környezetszennyezés szabályozása. A piaci önkéntes szabályozás hasonló eszköz, de itt nem születik megállapodás, hanem a vállalkozás önkéntesen korlátozza a környezetkárosító tevékenységet (erre a különböző minősítések és előnyök készíthetik a piaci szereplőket). A forgalmazható jogok képezik a piaci szabályozás utolsó eszközét, amelynek előnye, hogy előre meghatározott mértéken rögzíthető a környezet-szennyezés.

A környezetpolitikai eszközrendszer szintén két típusát különíti el egy másik szakirodalmi álláspont, közvetlen normatív szabályozást illetve közvetett gazdasági szabályozást említve, de ezeken belül másféle felosztást alkalmazva.²⁴ A közvetlen direkt szabályozás három változata érvényesül a nyílt tiltás, az engedélyeztetési eljárás és a normák állítása. A gazdasági szabályozás három formája különböztethető meg az adó, díj, egyéb közteher, a támogatás, a piacteremtés.

²⁴ Kobjakov Zsuzsanna: A környezetpolitika eszközei, a környezetvédelem szabályozása, In: Kerekes Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai, Budapest, 1998. www.mek.niif.hu (2012.06.06.) 94-108. o.

1-3. ábra. A környezetpolitika eszközei

(Saját szerkesztés)



A szakirodalmi álláspontokra tekintettel van a hazai jogi szabályozás. A Nemzeti Környezetvédelmi Program is közvetlen és közvetett eszközökről beszél, de a hagyományos direkt eszközök mellett (engedélyezés, tiltás, korlátozás) másképp közelíti meg a gazdasági szabályozás eszközrendszerét. Három területre bontja az eszközöket.²⁵ A negatív ösztönzők körébe az adók és díjak tartoznak, amelyek célja, hogy a környezetszennyező károsító tevékenység abbahagyására, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra ösztönözze az érintetteket. A pozitív ösz-

²⁵ III. NKP 37-39. o.

tönzők (közvetett és közvetlen támogatások) a környezettudatos tevékenységek, beruházások végrehajtását segítik elő. Az eszközök harmadik csoportját a speciális gazdasági eszközök jelentik, mint például a szennyezési jogok kereskedelme. Szintén sajátos szempontból közelíti meg a környezetszabályozási eszközök problémáját az OECD jelentés (1997.). A szabályozási eszközrendszert három területre bontja szét:²⁶

- parancs és ellenőrzés típusú eszközök;
- közgazdasági eszközök;
- egyéb eszközök.

A parancs és ellenőrzés típusú eszközök a direkt, közvetlen eszközöket jelölik, engedélyezési és hatósági eljárásokon keresztül érvényesülnek.

Területei:

- az előállított és forgalmazott termékek;
- termelésben és forgalmazásban használt termékek;
- a termékek és anyagok előállításánál használt technológiák;
- környezetbe kerülő visszamaradt anyagok;
- telephelyek, ahol a gazdasági tevékenységet végzik.

A gazdasági eszközrendszert közgazdasági eszközökként, jelöli pénzügyi ösztönzőként és ellenősztönzőként értelmezve.

A közgazdasági eszközöket pedig négy részterületre bontja a jelentés:

- adók, díjak;
- segélyek és támogatások;
- bírságok;
- piacteremtő mechanizmusok.

A két eszközrendszer mellett speciális egyéb eszközöket is a környezet-szabályozás körébe sorol:

- környezeti stratégiai tervezés, hatásvizsgálat, életciklus elemzés, termelői felelősség;
- önszabályozás (önkéntes megállapodások, magatartási kódexek, környezeti átvilágítás);
- környezeti menedzsmentrendszerek.

²⁶ Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, KJK-Kerszöv Kft., Budapest, 2004. 652-660. o.

A hármas felosztás elvét követi egy másik szakirodalmi álláspont is, a direkt, közvetlen és a közgazdasági, piaci eszközök mellett az eszközök kategóriáját az önkéntes eszközökkel egészíti ki.²⁷ A direkt eszközök hármasságának megőrzése mellett a közgazdasági eszközöket hat csoportba sorolja:

- környezetvédelmi díjak, adók;
- piaci engedélyek (szennyezési jogok) rendszere;
- végrehajtási ösztönzők;
- támogatások;
- önkéntes megegyezések;
- felelősségbiztosítás.

Az önkéntes eszközök kategóriájába a direkt és a közgazdasági eszközök kombinációját is beleérti. Ide sorolja a környezeti tudatosságot és felelőséget, a közvetett vagy közvetlen meggyőzés eszközeit is.

Ettől eltérő sajátos környezetpolitikai eszközrendszert épített fel az egyes eszközök szerepének újragondolásánál egy másik felfogás.²⁸ A környezetpolitika hangsúlyeltolódását érzékelve kialakította álláspontjában a megállapodásos módszereket és a kombinált eszközöket. A megállapodásos módszerek alatt az önszabályozás eszközeit érti, míg a kombinált eszközök a decentralizált eszközök és a központi szabályozás ötvözését jelentik.

²⁷ Szlávik (2005.): i.m. 186-191. o.

²⁸ Kiss (2005.): i.m. 96-97. o.

1-4. táblázat. Környezetpolitikai eszközrendszer

(Kiss, 2005.)²⁹

központi szabályozás		decentralizált szabályozás (megállapodásos módszerek)	kombinált eszközök
adminisztratív eszközök	gazdasági eszközök		
<ul style="list-style-type: none"> - normák, határértékek, - engedélyezés, tiltás, - büntetés 	<ul style="list-style-type: none"> - adók, - díjak, - illetékek, - adókedvezmények, - támogatások, - betétdíjak, - környezetvédelmi adóreform 	<ul style="list-style-type: none"> - önkéntes megállapodások, - öko-címkézés, - KIR-ek (környezetvédelmi iránymutatási rendszerek: ISO, EMAS) - BAT, BATNEC 	<ul style="list-style-type: none"> - szennyezési jogok piaca, - licenctíjas rendszerek, - szennyezési jogok és adók együttes alkalmazása, - önkéntes megállapodások és adók együttes alkalmazása

Jól látszik tehát a fenti áttekintésből, hogy a szakirodalmi álláspontok eltérő szempontok alapján osztályozzák az eszközrendszert és közelítik meg a környezetpolitikai szabályozást.

A környezetpolitikai szabályozással szembeni elvárásokat a szakirodalom már pontosan megfogalmazza, melynek a teljesítése azonban teljes körűen nem valósult meg. A környezetszennyezés teljes megszüntetése utópiszi-

²⁹ Kiss (2005.): i.m. 97. o.

kus, ezért a szabályozás célja, hogy a környezetszennyezést társadalmilag hatékony szintre csökkentse, a magánszemélyeket és a vállalatokat rászorítsa arra, hogy figyelembe vegyék tevékenységük során annak környezetre gyakorolt hatását is.³⁰ Ez együtt jár azzal, hogy a szabályozás által megfogalmazott előírásokat betartsák.

A szabályozással szembeni követelmények:³¹

- a környezet állapotának javítása, a környezetrombolás megállítása,
- ellenőrizni és mérni kell a környezetszennyező tevékenységet,
- szankciók kialakítása, illetve a szankciók ösztönző szerepének erősítése a környezetbarát technológiák alkalmazására,
- a legkisebb társadalmi ráfordítással kell elérni az adott környezetminőséget,
- a környezetpolitikai szabályozásnak illeszkednie kell a gazdaság egyéb területeit érintő szabályozó mechanizmusokhoz,
- rugalmasan alkalmazkodjon a változó gazdasági körülményekhez,
- politikailag bevezetett és elfogadott legyen,
- áttekinthető, végrehajtható, ne túl bonyolult szabályrendszer,
- közbevételi rendszerben forrást biztosítson a környezeti feladatok finanszírozására.

Sajátos helyzetet mutat a különböző szabályozási eszközök felhasználása és szerepe. Az 1960-as és 70-es években az állam elsősorban direkt, közvetlen eszközökkel avatkozott be a környezeti szennyezést okozó, nem jól működő piaci folyamatokba. Az 1970-es évektől azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy az állami beavatkozás nem volt sikeres.³²

A közvetlen normatív szabályozás terjedt el jobban a környezetpolitikai eszköztárban, de ezek nem bizonyultak elég hatékonyak. Ezek az eszközök adminisztratív jellegűek, a korlátozás tilalmakon alapul, így megakadályozva a környezetre káros tevékenységeket.³³ A szabályozás a környezetet veszélyeztető tevékenységeket engedélyhez köti, a tevékenység végzését ellenőrzi és szankcionálja.³⁴ A közvetlen szabályozás azonban jelen-

³⁰ Stiglitz (2000.): i.m. 245. o.

³¹ Kobjakov (1998.): i.m. 94. o.

³² Szlávik (2005.): i.m. 186. o.

³³ Kerekes (1998.): i.m. 95. o.

³⁴ Herich (2006.): i.m. 482. o.

tős hátrányokkal rendelkezik és alacsony hatékonyságú.³⁵ Az előírások ösztönző hatása alacsony, nem készíti a környezetvédelmi tevékenység fejlesztésére. A gazdasági szereplőket a szennyezési normák betartására ösztönzi, viszont nem serkenti a norma alatti szennyezésre, még akkor sem, ha ennek a költségei alacsonyabbak lennének. Sőt a norma alatt a szennyezők számára költségek nélkül biztosítja a környezet használatát. A közvetlen hatósági szabályozást a magas adminisztratív és végrehajtási költségek jellemzik. A szabályozás változtatása hosszabb időbe telhet, és nem veszi figyelembe a vállalkozások alkalmazkodási képességét. Ez gazdasági hátrányt is okozhat. Tovább csökkenti a szabályozás hatékonyságát, hogy a nemzetközi összehangoltsága alacsony szintű. Az eltérő szigorúságú szabályozás a szennyezési tevékenység „vándorlását” váltja ki az enyhébb szabályozást alkalmazó országokba. Nem utolsó sorban pedig kiemelhetők a társadalmi, politikai problémák, amelyek a szabályozás elfogadtatásával kapcsolatosak különösen, ha ezek a szabályok tisztán műszaki szempontokon alapulnak.

A szakirodalom az alábbiak szerint foglalja össze a közvetlen direkt eszközökre épülő szabályozás alacsony hatékonyságának okait:³⁶

- a gazdasági alanyok alkalmazkodási képességét nem veszi figyelembe;
- az adminisztrációs és a végrehajtás költségei magasak;
- alacsony ösztönző hatás.

Mégis a közvetlen beavatkozás továbbra is fontos eszköze marad a környezetpolitikai szabályozásnak, mivel a rövid távú és hosszú távú gazdasági érdekek közötti konfliktus feloldására alkalmas, amely a közvetett eszközök alkalmazásával önmagában nem lehetséges. Mindemellett vannak kiemelt, különösen fontos környezeti érdekek, amelynek a biztosítása rövid távon csak a közvetlen beavatkozás segítségével lehetséges (pl. katasztrófa helyzet).

Az elmúlt évtizedekben azonban egyre inkább a kombinált környezet szabályozó³⁷ rendszer kiépülése látható, azaz a közvetlen szabályozás mellett fontos szerepet kapnak a piaci eszközök.³⁸ A piaci gazdasági eszközök a

³⁵ Stiglitz (2000.): i.m. 250-255. o. Herich (2006.): i.m. 482. o.; Kerekes (1998.): i.m. 97. o.

³⁶ Herich (2006.): i.m. 482. o.

³⁷ Bándi (2011.): i.m. 134. o.

³⁸ Szlávik (2005.): i.m. 186. o.

jogi szabályozásnak olyan eszközei, amelyek a gazdasági folyamatokra oly módon kívánnak hatni, hogy ezzel a külső hatások belsővé válnak.³⁹ A gazdasági élet szereplői nincsenek tekintettel a környezetszennyezés társadalmi költségeire, ezért a környezetszennyezés szintje minden bizonnyal nagyon magas lesz. A gazdasági eszközök feladata, hogy a magán-szektor a környezetszennyezést társadalmilag elfogadható szintre csökkentse.⁴⁰

Ahhoz, hogy a gazdasági élet szereplői környezetkímélő módon termeljenek, érdekeltté kell tenni ebben őket, illetve ha környezetszennyező tevékenységet folytatnak meg kell fizetniük a társadalomnak okozott károkat. Fontos tehát, hogy a termék előállításakor okozott környezeti kár bekerüljön a termék árába. A piac ugyanis rövid távon érzéketlen a környezeti problémákra, annak ellenére, hogy a gazdaság és a természet érdekei hosszú távon egybeesnek.⁴¹

A környezetpolitikai szabályozás tapasztalatai mind az Európai Unióban, mind Magyarországon elemzik az eszközrendszer alkalmazásával kapcsolatos problémákat. A nemzetközi és az uniós tapasztalatok is arra mutatnak rá, hogy nincs egyedüli üdvözítő szabályozási eszköz, megnyugtató megoldást a közvetlen és közvetett eszközrendszer együttes alkalmazása, optimális kombinációja jelenti. A környezetvédelmi szabályozás európai tapasztalatai öt nagy területet érintenek:⁴²

- határértékek szigorítása,
- a szabályozás rugalmassá válása,
- a problémák tárgyalásos rendezése,
- környezeti szempontból protekcionista külkereskedelem,
- hulladékok és szennyező technológiák exportja.

Az imissziós határértékek szigorodása a közvetlen szabályozás erősödését jelenti. Ennek oka a technológiai és szemléletbeli változás, hiszen a szennyező anyagokat nem csak a humán hatások szempontjából, hanem az egész ökoszisztéma szintjén vizsgálni kell. Nyilvánvalóan ezt megalapozzák az új technológiai feltételek, hiszen a környezeti vizsgálatok szélesebb körű elemzéseket tesznek lehetővé. A szabályozás rugalmassá válása szint-

³⁹ Bándi (2011.): i.m. 135. o.

⁴⁰ Stiglitz (2000.): i.m. 245. o.

⁴¹ Kerényi (2003.): i.m. 374-375. o.

⁴² Kobjakov (1998.): i.m. 105-107. o.

tén a közvetlen direkt eszközöknél érzékelhető jelentősen. Ennek az a felismerés nyitott utat, hogy lehet olyan szerves gazdasági fejlődés, amely nem áll szemben a környezetvédelem céljaival. A rugalmas segítő szabályozás megteremtheti a hatékony környezetvédelem feltételeit. A tárgyalásos rendezés különösen az angol környezetvédelem területén enged az egyedi megoldásoknak az univerzalitással szemben.

A szakirodalom negatívumként emlegeti, hogy az európai külkereskedelem környezeti szempontból protekcionista, azaz tiltó és korlátozó szabályok érvényesülnek a környezetszennyező anyagok, termékek importja esetében. Az álláspont a szabályozás hátrányait kiemeli, a technológiailag fejlett országok áthárítják a környezetszennyezés kezelését a kevésbé fejlett országokra, ahol az elhárítás költségesebb, illetve nincsenek meg a technológiai feltételek. Ezzel szemben azonban az érv hozható fel, hogy ha piacot nyitnának a fejlett országok ezekre a termékekre, nem készítenék a termelőket a környezetszennyező technológia leváltására és fejlesztésére.

A hulladékok és a szennyező technológiák exportja komoly probléma még napjainkban is. A hulladékok elhelyezése, megsemmisítése jelentős költségekkel jár, amely a fejlettebb országok piaca számára lehetőséget biztosít, és mivel alacsonyabb költségszinten tudják az elhelyezést megoldani a fejlett országok a hulladék exportját választják.

Hasonlóan jelentős probléma az egyes országok közötti eltérő környezetvédelmi szabályok, amelyek a szennyező technológiák működőtöke formájában történő áthelyezését eredményezi (ez különösen a vegyipar, a gyógyszeripari területén jelentős). A hazai szabályozás területén jelentkező tapasztalatok részben kapcsolódnak az uniós szabályozáshoz, részben speciális sajátosságokat mutatnak, ahogy ezt jól elemzi a Nemzeti Környezetvédelmi Program.⁴³

A legfontosabb feladat a környezetpolitikai szabályozás fejlesztése mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén. A közvetlen, direkt eszközrendszer területén megfelelő, ösztönző hatású szankciórendszer további fejlesztése során az illegális tevékenységet a bírságok és a környezetterhelési díjak emelését tartja szükségesnek, illetve a büntetőjogi, szabálysértési, polgári jogi felelősségre vonás kiterjesztését javasolja.

⁴³ III. NKP 37-45. o.

Mindemellett a szabályozás enyhítése is szükséges a szabályozás hatékonyságának növelése érdekében. Kedvezményrendszer biztosítása a jogkövető környezethasználók számára. Az önszabályozó eszközök szerepének a növelése, hiszen az engedélyező rendszer helyett egyes esetekben hatékonyabb lenne a bejelentési és regisztrációs rendszer kiterjesztése. Ebben az esetben azonban a hatósági ellenőrzés szerepét szükséges növelni. (Az önszabályozó eszközök körébe sorolandók a közigazgatási szerződések, önkéntes megállapodások, környezetvédelmi programok.)

A direkt eszközök mellett a gazdasági eszközök szerepe jelentősen növelhető egyes területeken. A gazdasági eszközök hatékonyságának a növelése négy kiemelt területet érint:

- versenyképesség megerősítése;
- termék-életciklus típusú gazdasági szabályozók;
- fogyasztói szabályozás erősítése;
- adórendszer zöldítése.

A versenyképesség növelése környezetpolitikai szempontból az ökohatékony, innovatív, élőkommunikációs ágazatok növelését jelenti. A gazdaságpolitika ilyen irányú átalakítására van szükség, hiszen az államháztartási gazdálkodás ilyen irányú átforgalmazása túlmutat a környezetpolitika eszköztrendszerén.

A környezeti szempontok érvényesítésénél a gazdasági eszközök elsősorban a termelési folyamatra koncentráltak, azonban a gazdasági szabályozókat a termék teljes életciklusára ki kell terjeszteni a tervezéstől, erőforrás biztosítástól egészen a termék hasznos élettartamának a végéig, újra használatáig, illetve a hulladéknak vélt termék hasznosíthatóságáig. A termék mellett a termelők és fogyasztók relációjában a fogyasztói kereslet szabályozása is fontos lépés a szabályozó eszközök újragondolásánál.

A gazdasági szabályozás kiemelt területe az adórendszer fokozatos zöldítése, amely az adóterhek méltányosabb megosztásával valósulhat meg.⁴⁴ A Nemzeti Környezetvédelmi Program az adóbevételek segítségével kívánja a környezeti kutatást, innovációt elősegíteni, a megújuló erőforrások előállítását támogatni, illetve forrást teremteni a fenntartható gazdasági fejlődés biztosítására. Ez az álláspont egyrészt egy kiterjedt zöld adórend-

⁴⁴ Nancy K. Kubasek – Gary S. Silverman: Environmental Law, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2008. 8-35.o.

szer bevezetését jelentené, illetve azt is, hogy a hagyományos adóbevételekből befolyó forrásokat környezetpolitikai célokra használná fel a központi költségvetés. Sajnos nem ez jellemzi az államháztartási gazdálkodást, sőt az ökoadó jó része nem környezetpolitikai, hanem költségvetési bevételi célokat szolgál.

Hogyan alkalmazhatók hatékonyan ezek a szabályozási eszközök?⁴⁵ A helyes környezetpolitikai álláspont az, hogy minden eszközt fel kell használni a cél elérése érdekében, azaz az eszközök komplex alkalmazása kerül előtérbe. Az eszközrendszernek többféle kérdésre kell választ adni ahhoz, hogy az optimális eszközösszetételhez eljussunk.

Az első lépés a probléma lehatárolása, azaz különféle eszközöket kell alkalmazni katasztrófa helyzet esetén, illetve az állandósult környezeti ártalom felszámolásánál. Az alábbi esetben a közvetlen eszközök alkalmazása kerül előtérbe, míg az utóbbi esetben a gazdasági eszközök alkalmazása is lehetővé válik. A probléma helyes feltérképezéséhez pedig megfelelő informáltság szükséges, amely eléréséhez megfelelő információs forrás, és minősített információ szükséges.

A másik szempont a hatékonyság és az elhárítás költségtényezői. A hatékonyság kérdése egyrészt környezeti hatékonyságot, másrészt gazdasági hatékonyságot jelent. A környezeti hatékonyság központi kérdése, hogy az adott eszköz mennyire képes tartós és lényegi hatást kiváltani. A gazdasági hatékonyság a piacgazdasági feltételek figyelembe vételét jelenti, azaz a környezeti értékekkel való gazdálkodás során alkalmazott környezetpolitikai eszközök legkevesebb költséggel járjanak az adott környezet-szennyezés megakadályozása, vagy elhárítása érdekében.

A szakirodalom az elhárítás költségtényezőit a közvetlen eszközök szintjén értelmezi, azaz az állam részéről felmerülő igényeket és az ennek elérése érdekében felmerült költségeket kell egyensúlyba hozni. Kérdés, hogy ez mennyiben mérlegelhető a környezetpolitika szempontjából. A költségvetési érdek felülírja a környezeti szempontokat, de ettől még nem biztos, hogy helyes ez az álláspont, hiszen előfordulhat, hogy rövid távú költségvetési érdek miatt nem alkalmazott eszközök hosszabb távon nagyobb költségvetési tehervállalást igényelnek.

⁴⁵ Bándi (2011): i.m. 145. o.

Fontos a környezetpolitikai eszközök hatékonysága szempontjából a szabályozni kívánt célcsoport és a társadalmi érdekek figyelembe vétele. E tekintetben a társadalmi elfogadás az esélyegyenlőség, arányosság, versenysemlegesség fontos kritériumok. Az eszközök hatékony érvényesülésének alapvető elve, hogy a környezetpolitikai eszközt mind a környezethasználók, mind a társadalom számára elfogadhatóvá kell tenni, illetve olyan eszközt kell alkalmazni, amely képes a vélt hatás kiváltására. Az esélyegyenlőség, arányosság, versenysemlegesség elveit érvényesíteni kell az eszközök alkalmazása során is. Az eszközöknek a környezetszennyezők számára egyenlő terhet kell jelenteniük, illetve figyelemmel kell lenni az adott tevékenység társadalmi jelentőségére.

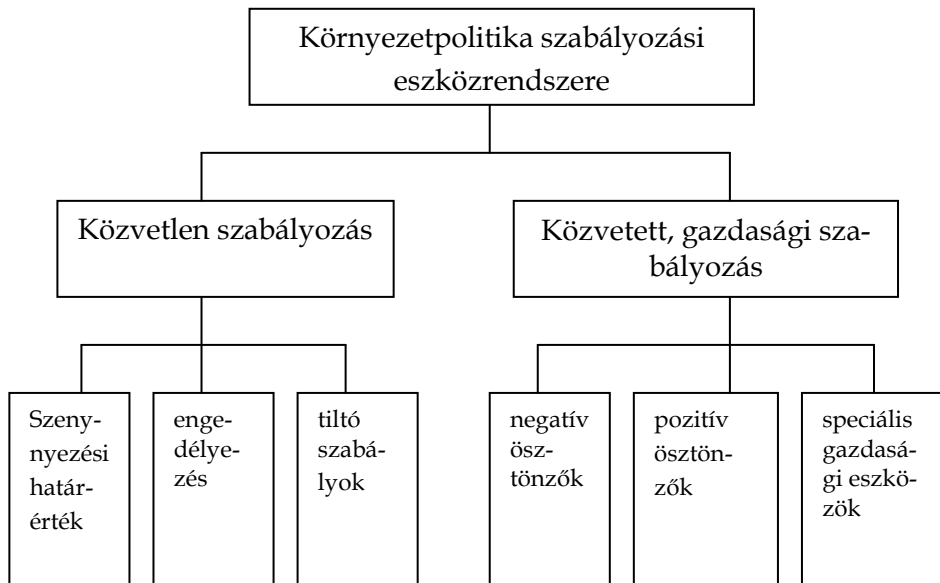
Legvégül pedig szintén nagy jelentőséggel bír a közigazgatási és gyakorlati alkalmazhatóság. A gyakorlati alkalmazhatóság jelenti a szélesebb értelmezést azaz, hogy az adott kiválasztott szabályozási eszköz érvényesíthető-e. A közigazgatási alkalmazhatóság kérdésénél pedig arra kell tekintettel lenni, hogy a szakigazgatás képes-e kezelni, befolyásolni, ellenőrizni, szankcionálni a problémát a kiválasztott eszköz alkalmazásával.

A környezetpolitikai szabályozó rendszer elméleti áttekintése és a tapasztalati tények alapján a környezetpolitikai szabályozás eszközei az alábbi rendszerbe foglalhatók össze:⁴⁶

⁴⁶ Nagy (2010.): i.m. 73-79. o.; III. NKP 39. o.

1-5. ábra. A környezetpolitika szabályozási eszközrendszere

(Saját szerkesztés)



A közvetlen szabályozóknál a szakirodalmi álláspontok hasonló területeket említenek. Ezek a szennyezési normák felállítása, az engedélyezés, a tiltás szabályai. Ezen a területen is nő az egyedi megállapodások jelentősége, de ez módszere és nem eszköze a szabályozásnak.

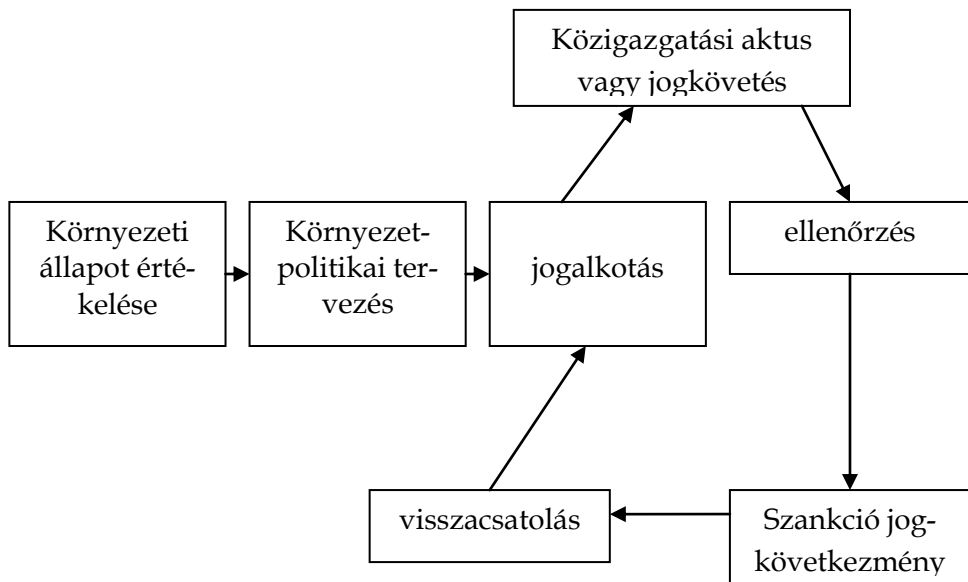
A közvetett gazdasági szabályozórendszer – a Nemzeti Környezetvédelmi Program fogalomrendszere alapján – három területre osztható fel a negatív ösztönzők, a pozitív ösztönzők és a speciális gazdasági eszközök területére. A negatív ösztönzők az adókat, díjakat, bírságokat öleli fel, míg a pozitív ösztönzők a támogatásokat. Ezek lehetnek közvetett és közvetlen támogatások, de a közvetett támogatások (adókedvezmények, mentességek) kérdése a negatív ösztönzőket is érinti, így a pozitív ösztönzők körében csak a közvetlen támogatások rendszere kerül kiemelésre, annak ellenére, hogy dogmatikailag ide tartoznak az adójogi preferenciák is. A speciális gazdasági eszközök területe a legdinamikusabban változó terület, hiszen a szakirodalom többféle eszközt említ, amely ebbe a vegyes cso-

portba sorolható. Ilyen eszköz többek között az önkéntes megállapodások, a szennyezési jogok kereskedelme, a piaci önkéntes szabályozás vagy a biztosítékadás rendszere. Ez a terület nehezen lezárható, hiszen a környezetpolitika a gazdaság változtatásával újabb és újabb eszközöket épít a rendszerbe, növelve annak hatékonyságát.

2. A közvetlen szabályozás rendszere

A közvetlen szabályozás a legelterjedtebb formája a környezetpolitikai eszközrendszernek. A szabályozási módszerek felállítják a megkívánt környezeti állapotot és ezekhez rendelik a szükséges eszközöket a jogi következmények végrehajtása érdekében. A környezeti követelményeket az állam ellenőrzi és szankcionálja. A folyamatot az alábbi ábra is jól szemlélteti.⁴⁷

2-1. táblázat. A hagyományos közvetlen beavatkozást jelentő szabályozási mód
(Bánda, 2011.)



⁴⁷ Bánda (2011.): i.m. 132. o.

A környezeti állapot megismerése kiváltja a környezetpolitikai döntést, azaz a szabályozás az állami beavatkozás kényszerét. Az állami beavatkozás a jogalkotáson keresztül valósul meg. A jogalkotás által megfogalmazott normák pedig közigazgatási aktusok vagy az önkéntes jogkövetés révén érvényesülnek. Az önkéntes jogkövetés a környezetjogi szabályozásban nem a legjellemzőbb, sokkal inkább érvényesül a közigazgatási aktus. Ez tulajdonképpen az általános elvárások egyesítését jelenti, amely egyedi aktus formájában jelenik meg. A hatósági jogalkalmazás a legközvetlenebb beavatkozást jelenti a jogalanyok gazdasági és társadalmi viszonyaiba, amelynek oka, hogy a környezethasználók rövid távú érdekei ellen hatnak általában a környezeti szabályozók.

A hatósági aktusoknak érvényt szerezni csak úgy lehet, hogy az állam ellenőrzi az előírások betartását, illetve a jogkövető magatartás érvényesülését. Ha a környezeti előírások nem kerülnek betartásra a hatóság jogosult a jogkövetkezmények alkalmazására. A szankcionálás lehetősége több esetben önmagában is jogkövető magatartásra serkentheti a jogalanyokat.

A szabályozás folyamatos hangolására van szükség ahhoz, hogy az optimális eredmény elérhető legyen. Ezt alapozza meg a jogalkotás folyamatos informálása a szabályozás környezeti hatásairól, amely a visszacsatolás révén valósulhat meg.⁴⁸ A közvetlen normatív szabályozás a tiltás, az engedélyezés és határértékek állításának a hármására épül.⁴⁹

A szennyezési határértékek felállítása a legfontosabb eszköze az állami közvetlen szabályozásnak. Ennek célja, hogy a környezetre káros tevékenységet és a káros anyag kibocsátását társadalmilag és ökológiailag optimális, elfogadható szinten tartsa. A határértékekkel való szabályozásnak három formája terjedt el az emissziós normák alapján történő szabályozás, az imissziós normák alapján történő szabályozás és az igénybevételi határértékek.

A fő típusok elkülönítése mellett a határértékek között különbséget tehetünk a védendő környezeti elemek sajátossága, a szennyezés jellege és a határértékek alkalmazási szakterülete alapján.

A környezeti elemek sajátossága és a szennyezés jellege alapján:

⁴⁸ Bándi (2011.): i.m. 132-133. o.

⁴⁹ Kobjakov (1998.): i.m. 95-97. o.; Bándi (2011.): i.m. 264-266. o.

- általános érvényű az ország egészére kiterjedő,
- terület szerint behatárolt,
- helyi (település, településrész),
- egyedi (adott környezethasználóra vonatkozó),
- sajátos védelmi övezetekre vonatkozó.

A határértékek alkalmazási szakterülete alapján további megkülönböztetést tehetünk:

- ökológiai,
- egészségügyi,
- tervezési,
- rendkívüli helyzetben alkalmazandó határértékek között.

Imissziós környezetminőségi normákról akkor beszélünk, ha a normákkal a visszafordíthatatlan környezeti változásokat kívánja az állam megváltoztatni. A műszaki alapon megállapított normák meghatározzák egy adott térségre vonatkozóan, hogy a környezeti elemek mekkora mértékű szennyező anyagot tartalmazhatnak. Ezek nem abszolút volumenű normák, hanem függnek a földrajzi, technológiai tényezőktől is.

Az emissziós normák az egyes szennyező forrásokra a kibocsátható szennyező anyag mennyiségét írják elő, mely fontos szabályozó eszköze a környezetminőségnek. Nyilvánvaló, hogy az emissziós normák alapját az imissziós normák képezhetnék, de a gyakorlatban nem ezek, hanem a technológiai lehetőségek szabnak kereteket a szennyező anyag kibocsátására. A szakirodalom kellő kritikával illeti a különféle határértékek kialakítását. Az emissziós normák előírása a legelterjedtebb szabályozási forma kiszámíthatósága és tervezhetősége miatt. Az emissziós normákat különféle változatban alkalmazzák:

- egy szennyező-forrás megengedhető kibocsátásának szabályozása;
- szennyezés elhárítás adott fokának meghatározása;
- legjobb szennyezés-elhárítási technológia alkalmazásának előírása;
- szennyezőanyag koncentráció előírása;
- kibocsátás tiltása a koncentrációhoz vagy jogkövetkezményekhez kapcsolva;
- kibocsátási korlát a termelés inputjától és outputjától függően.

A szakirodalom is utal a normák sokszínűségére és bonyolult rendszerére, de a hatékony szabályozás miatt indokoltnak tartja a többféle norma fenn tartását.

Az imissziós normák nem az egyedi kibocsátást, hanem a teljes szennyezés szintjének a maximumát határozzák meg. Az egyes szennyezőkre vonatkozó korlátokat úgy kell meghatározni, hogy az együttesen ne haladja meg a kívánt mértéket. A módszer hátránya, hogy kiszámíthatatlanabb, mint az emissziós normák, mivel a különböző tényezők változása befolyásolja a mértéküket, így megnehezíti a szennyezők alkalmazkodását. A módszer előnyének tekinthető, hogy elősegíti a szennyezés-csökkentési technológiák alkalmazását. Az igénybevételi határértékek három lehetőségét fogalmazza meg a jogi szabályozás. Viszonyítható a határérték a környezeti erőforrás összes mennyiségéhez, a földrajzi területhez, illetve a gazdasági ágazathoz, felhasználói körhöz.

A határértékek megállapítása során a környezetvédelmi szabályok által meghatározott tényezőket kell figyelembe venni:

- a határérték kiindulási alapja a környezet jelenlegi állapota,
- a környezet célállapota, amit a határértékkel el kívánnak érni,
- leghatékonyabb megoldás,
- a környezetterhelő anyagok és természeti folyamatok együttes hatása,
- felkészülési idő meghatározása.

Az engedélyezést a megelőzést szolgáló közigazgatási jogintézmények közé sorolja a szakirodalom, miként a határértékeket is.⁵⁰ A megelőzést szolgáló eszközök révén a várható környezeti hatás elérése érdekében feltételeket szabhatnak a környezetszennyező tevékenységnek, ezáltal csökkenthető a környezet terhelése és egyben akár a tevékenység megkezdése és folytatása is megakadályozható.

Az engedélyezési eljárások tehát elsősorban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságok hatáskörébe tartozó közjogi aktusok, amelyek környezetvédelmi feltételeket szabnak a tevékenységre. A köz-

⁵⁰ Bándi (2011.): i.m. 229. o. Az európai uniós és a hazai jogban a megelőzést szolgáló eszközök közé tartozik az engedélyezés. Ilyen megelőzést szolgáló eszköz a bejelentés, nyilvántartásba vétel, osztályozás, engedélyezés, termék és technológiai minősítés és a határérték is. A megelőzést tartja a szerző igazán hatékony védelemnek.

igazgatási megközelítés mellett, környezetvédelmi rendszertani szempontból az engedélyezés átfogja a tevékenység megkezdésétől a befejezéséig terjedő teljes folyamatot. Az engedélyezés rendszere sokrétű hatósági eljárásokat jelent.⁵¹

Az engedélyeket a szakirodalom három csoportba sorolja:⁵²

- integrált engedély: a környezet egészének az érdekeit integrált szemlélettel felölelő engedélyek (pl. környezetvédelmi engedély);
- szektorális engedély: a környezet egyes elemeihez kapcsolódó engedély (pl. vízjogi engedély);
- szakhatósági engedélyek a környezeti érdekekhez csak közvetve kapcsolódó engedélyek, a szakhatósági hozzájárulás eljárása jelenti a környezeti szempontok figyelembe vételét.

Az integrált engedély jelentős környezethasználat esetén áll fenn, ebben az esetben a környezethasználónak be kell szerezni a környezetvédelmi engedélyt, vagy a környezethasználati engedélyt, illetve meglévő tevékenység esetén a környezetvédelmi működési engedélyt. Ha a környezethasználat átlagos szintű, akkor a környezethasználónak ágazati vagy szektorális engedélyt kell beszereznie. Abban az esetben viszont, ha csak csekély mértékű a környezethasználat, elegendő a környezetvédelmi hatóságok által kiadott szakhatósági engedély.

A környezetvédelmi engedélyek jogforrásai uniós és hazai szinten is megtalálhatóak.⁵³ A 85/337/EGK irányelv az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásának a vizsgálatáról szól, bevezetve a környezeti hatásvizsgálat jogintézményét. Az engedélyezési eljárás fontos jogforrásként kapott szerepet továbbá a 96/61/EK irányelv a környezetszennyezés megelőzéséről és csökkentéséről. A helyes környezetpolitikai döntések megalapozására, a tagállamok stratégiai gazdasági döntéseinek környezeti vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv szolgál.

A hazai szabályozás a 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) a környezet védelmének általános szabályairól szóló jogszabályra, a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényre (2004. évi CXL. törvény) és a 314/2005. (XII. 25.)

⁵¹ Miklós László (szerk.): A környezetjog alapjai, SZTE ÁJK – JATE Press, Szeged, 2011. 54-58. o.

⁵² Bándi (2011.): i.m. 237-238. o. Csák (2008.): i.m. 56. o.; Miklós (2011.): i.m. 55-56. o.

⁵³ Miklós (2011.): i.m. 55. o.

kormányrendeletre alapozódik az egyes szakterületekre vonatkozó ágazati szabályok mellett.

Az engedélyezési eljárás fontos feltétele és elve a környezetvédelmi hatásvizsgálat. A szakirodalom a hatásvizsgálatot olyan sajátos eljárásnak tekintti, melyet a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek megkezdése előtt kell elvégezni a hatóságnak a különféle szakhatóságok, önkormányzatok és a nyilvánosság bevonása mellett. Célja, hogy a környezetre jelentős hatást gyakorló potenciális veszélyt jelentő beruházás környezeti sajátosságait előzetesen vizsgálja, engedélyező hatósági döntést megalapozza, illetve a beruházó terveit a környezeti követelményekhez igazítsa.⁵⁴ A környezeti hatásvizsgálat során elemzésre kerül a környezet-szennyező tevékenységnek a környezeti elemekre, a környezeti elemek folyamataira, rendszereire, illetve az érintett népesség egészségi állapotára kifejtett hatása.⁵⁵

A direkt szabályozás harmadik területe a kötelezések és tiltások rendszere, a hagyományos közvetlen közigazgatási fellépés eszköze.⁵⁶ Közvetlen beavatkozást jelentenek a környezetre veszélyes vagy ártalmat jelentő magatartásokba. A környezetszennyező érdekviszonyait közvetlenül érinti, és itt mutatkozik meg a hatóság közhatalmi szerepe is. A tiltó szabályok tehát a kötelezésekre vonatkozó szabályozás részét képezik.

A hatósági kötelezések három csoportját különíti el a szakirodalom:⁵⁷

- elrendelhető cselekvés, vagy cselekvéssorozat,
- tilalom, amely lehet a tevékenységtől való tartózkodás, vagy a tevékenység korlátozása,
- megkezdett tevékenység abbahagyására való kötelezés, amely egyben a tevékenység következményeinek a megszüntetését is jelenti.

A kötelezések és tiltások jogkövetkezményként is alkalmazhatóak, amellett, hogy beavatkoznak a gazdasági tevékenységbe. A direkt eszközöknek ez a típusa vitára ad okot, hiszen ez egy túlzott és drasztikus beavatkozás a piaci folyamatokba. Mégis speciális esetekben a nyílt tiltás a leghatéko-

⁵⁴ Fodor László: Integratív környezetjog, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.; Csák (2008.): i.m. 57. o.

⁵⁵ Bándi (2011.): i.m. 249. o.

⁵⁶ Bándi (2011.): i.m. 271-276. o.

⁵⁷ Bándi (2011.): i.m. 273. o.

nyabb eszköz. Ilyen eset, ha az adott tevékenység vagy termék megszüntetése a cél vagy a tiltott, ártalmas mellékhatásokat okozó terméknek megfelelő helyettesítője akad, vagy helyénvalónak tekinthető a tiltó szabály, ha olyan tevékenység tiltására kerül sor, amely akadályozza a kisebb környezeti kárt okozó tevékenység végzését.⁵⁸

Az OECD országokban a „parancs és ellenőrzés” típusú eszközök a hatósági eljáráson keresztül öt területen érvényesülnek:⁵⁹

- előállított és forgalmazott termékek;
- termelésben és forgalmazásban használt termékek,
- a termékek és anyagok előállításakor alkalmazott technológiák;
- környezetbe kikerülő visszamaradt anyagok;
- telephelyek, ahol a termelés és egyéb gazdasági tevékenységek zajlanak.

Az OECD tanulmányok a közvetlen eszközök alkalmazásának a hiányosságait is feltárták:⁶⁰

- a szabályozók megsokszorozódása, amely akadályozta a hatékony végrehajtást;
- a szabályozás nem kellő összehangoltsága;
- az előrelátó megelőző megközelítések kellően nem érvényesültek.

A direkt, közvetlen szabályozó eszközök hatékony alkalmazásának és továbbfejlesztésének lehetőségeit jól összegzi az Egyesült Államokban Clinton elnök által jegyzett „A környezetszabályozás újrafeltalálása” című jelentés. A jelentés jól összegzi ezeket a reformlépéseket:⁶¹

- környezethasználók támogatása a jogszabályoknak való rugalmasabb megfelelésben;
- a szabályozást a környezetvédelmi célokhoz kell rendelni;
- közösségi részvétel és informáltság erősítése;
- szabályozás egyszerűsítése a jobb végrehajthatóság érdekében;
- környezeti igazságosság érvényesítése, azaz az érintettek között a költségeket és hasznokat egyenlően kell elosztani;

⁵⁸ Kobjakov (1998.): i.m. 95. o.

⁵⁹ Horváth – Bándi – Erdey – Pomázi (2004.): i.m. 652. o.

⁶⁰ Horváth – Bándi – Erdey – Pomázi (2004.): i.m. 653-656. o.

⁶¹ Horváth – Bándi – Erdey – Pomázi (2004.): i.m. 654. o.

- önellenőrzés és az önkéntes rendszerek erősítésével az adminisztratív költségek csökkenthetőek;
- a közigazgatási határok helyett az ökoszisztéma szerinti, helyalapú szabályozás érvényesítése.

3. A környezetpolitika gazdasági eszközrendszere

3.1. A környezetpolitikai szabályozás elméleti alapja a közgazdaságtanban

A környezetszennyezés az állami szabályozás fókuszába került és a gazdasági szabályozók a fenntartható fejlődés, a fenntartható környezethasználat irányába hatnak. A környezeti problémák a külső gazdasági hatások (externáliák) körébe tartoznak, amelyek elemzése már régóta foglalkoztatja a közgazdasági elmélet képviselőit, amelyek közül néhány elmélet kerül elemzésre.⁶²

Elsőként Alfred Marshall vezette be a külső költségek és hasznok fogalmát a „Gazdaság alapelvei” c. művében. Az externális hatások, ezen belül pedig a környezeti problémák internalizálásával Arthur Pigou foglalkozott 1920-ban megjelent „Jóléti gazdaságtan” című művében.⁶³

Externália (külső hatás) az olyan váratlan haszon, illetve költségtöbblet, amely az azokat kiváltó gazdasági eseményeken kívülálló szereplők számára realizálódik, s amelyre ezen szereplők nem rendelkeznek befolyással. Extern hatás lehet tehát bármilyen gazdasági esemény, gazdaságpolitikai intézkedés, belföldi vagy nemzetközi piacon bekövetkezett változás, környezeti hatások, egészségügyi hatások.⁶⁴ A külső gazdasági hatásokat számba kell venni a piac működésekor. A piaci elégtelenség eredménye az, hogy a szabályozatlan, tisztán piaci mechanizmusok eredményeként kialakuló tényezőallokáció eltér a társadalmilag optimális erőforrás felhasználástól. Egyénileg racionális ugyan a forrás-felhasználó döntése, de ez a döntés társadalmilag káros vagy nem optimális is lehet, amely külö-

⁶² Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/1. Miskolc University Press, Miskolc, 2011. 247. o.

⁶³ Kerekes (1998.): i.m. 73. o.

⁶⁴ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005. 97. o.

nösen a környezeti elemek, a természeti erőforrások igénybevételénél szembetűnő. Ennek okait a szakirodalom is kiemeli: ⁶⁵

- az erőforrás használat környezeti hatásaival kapcsolatos információ hiány,
- a környezethasználók nem veszik figyelembe tevékenységük jövőbeni hatását,
- tisztázatlan tulajdonjogok,
- tökéletlen árszerkezet,
- kulturális, jogi szabályok különbözősége.

Az externáliák különböző típusait különböztetjük meg:⁶⁶

- negatív és pozitív externáliák;
- termelői és fogyasztói externáliák;
- megfordítható externália - egyirányú externália.

A külső gazdasági hatások pozitívak és negatívak is lehetnek attól függően, hogy kedvező vagy káros hatást gyakorolnak az érintettekre, de előfordulhat, hogy ezek az externáliák együttesen jelentkeznek. A gazdasági hatások azonban nemcsak termelő, hanem fogyasztó szintjén is jelentkezhetnek.

A negatív externáliák tipikus esete a természeti erőforrások felhasználása, a környezetszennyezés, környezetterhelés. A negatív externálián belül megkülönböztethetjük a technológiai és a pénzügyi externáliát, amelyeknek szintén van környezeti hatása. A negatív externáliák további osztályozása a közjavakhoz illetve a magánjavakhoz kapcsolódó externáliákat jelenti. A kettő közül a közjavakhoz kapcsolódó gazdasági hatásnak van nagyobb jelentősége. Ezek a nem kimerülő, korlátlanul rendelkezésre álló javak jelentik a közös források problémáját (például: szennyezett víz, levegő). Jellemző tulajdonságuk, hogy közös a használatuk és ez nem korlátozott. Ezért az utóbbi közjavak esetén különösen fontos a külső hatások internalizálása, azaz a külső hatások belsővé, gazdálkodási tényezővé, ráfordítássá tétele.⁶⁷

A káros gazdasági hatásokat a szakirodalom aszerint is megkülönbözteti, hogy hogyan viszonyulnak az ökoszisztémához, azaz ökológiailag csekély

⁶⁵ Kovácsy – Orbán (2005.): i.m. 98. o.

⁶⁶ Stiglitz (2000.): i.m. 237-238. o.; Kerekes (1998.): i.m. 74-75. o.; Szlávik (2005.): i.m. 172-175. o.

⁶⁷ Kovácsy – Orbán (2005.): i.m. 98. o.

vagy meghatározó hatásokról beszél. Az első esetben az ökoszisztéma képes a környezetszennyezés lebontására, nem keletkeznek visszafordíthatatlan károk, míg utóbbi esetben az ökoszisztéma károsodásáról, hanyatlásáról beszélhetünk.

A szakirodalom a gazdasági hatásokat megkülönbözteti megfordítható és egyirányú hatások szerint. A megfordítható gazdasági hatás a közös javak problémájához kötődik elsősorban. A megfordítható externália esetében a résztvevők képesek áthárítani egymásra a költségeket, míg az egyirányú hatások esetében nincs erre lehetőség, az egyoldalú erőforrás felhasználás veszélyt jelent más résztvevők számára.

A külső gazdasági hatások a környezeti szempontból szabályozatlan piacon komoly környezeti károsodást, a gazdaság működésében zavarokat okozhatnak, ahogy a szakirodalom erre rámutat az alábbiak szerint:⁶⁸

- a szennyezést okozó tevékenység és termék túlzott mértékűvé válik,
- a szennyezést okozó termék, szolgáltatás ára túlságosan alacsony,
- a szennyezési költségek külső költségtényezője miatt, nincs ösztönözve a szennyező a környezetbarát technológiák és termékek alkalmazására,
- a környezetszennyezés ártalmatlanításának a hiánya gátolja a hulladékok újrahasznosítását, a szennyező anyag visszaforgatását.

A külső gazdasági hatások internalizálása nélkül a szennyezők olyan káros tevékenységeket alakítanak ki és fejlesztenek, amelyek káros hatást gyakorolnak mind a gazdaságra, mind a társadalomra. A környezetszennyezést a mai modern társadalom teljes mértékben megszüntetni nem tudja, csak egy társadalmilag, ökológiailag és gazdaságilag is optimális szintre tudja csökkenteni. Bár van olyan álláspont, amely az optimális környezetszennyezés nagyságát nullának tekinti egyes speciális esetekben. Ilyen eset, ha a negatív externália ökológiailag meghatározó és különösen értékes ökoszisztémát veszélyeztet, a környezeti kár nem áll arányban a gazdasági tevékenység által nyert haszonnal.⁶⁹

A környezetszennyezés kérdésével a közgazdasági elméletek egyes képviselői részletesen foglalkoztak.

⁶⁸ Szlávik (2005.): i.m. 171. o. Kerekes (1998.): i.m. 76-77. o., Stiglitz (2000.): i.m. 238-244. o.

⁶⁹ Szlávik (2005.): i.m. 175. o.

Az egyik elméleti megoldást Pigou adja.⁷⁰ Kifejtette, hogy a környezeti problémák vonatkozásában a fő ok, hogy a környezet használatának a díja nem jelenik meg a piaci árban. A környezeti externáliát a termelésre kivetett adóval lehet internalizálni, azaz a külső gazdasági hatások az adózás eszközeivel közvetítődnék a vállalkozások felé. Fontos cél, hogy az emberi környezet a piacon olyan értékelt termelési tényezővé váljon, mint a tőke és a munka. Mivel a környezethasználók igyekeznek a költségeiket csökkenteni, a környezetkímélő technológiák versenyképessége nő. A pozitív externáliák esetén viszont Pigou javaslata szerint állami támogatást kell nyújtani a pozitív külső hatást kifejtő vállalatoknak. Az externáliák gazdasági eszközökkel való kezelésében jelentős lépést tett, de az álláspontjával kapcsolatosan több problémát is felvet a szakirodalom. Az egyik, hogy tiszta versenyt feltételez, ami a valóságban nem létezik. A másik probléma, hogy feltételezése szerint az egységnyi anyagfelhasználás egységnyi szennyezéssel jár, így kezelése azonos adót vonna maga után, illetve az egyensúly megteremtéséhez elegendő a termelés megadóztatása. Azonban az adott termék előállítására és ezzel a szennyező anyagok kibocsátása függ a felhasznált nyersanyagoktól, technológiáktól, a környezetvédelmi megoldásoktól. A különféle alternatív technológiák között lényeges környezetszennyezési eltérések vannak. A termelésre kirótt adó azonban nem ösztönzi a kisebb környezetszennyezéssel járó megoldások elterjedését.

A további probléma az adó nagyságának a meghatározása, amely összefügg a szennyezés okozta kár nagyságának a meghatározásával. Ennek meghatározása komoly közgazdasági elméleti és gyakorlati problémát jelent. Mindenesetre az elmélet jelentőségét az adja, hogy rámutatott a gazdasági eszközök alkalmazásának a fontosságára és a környezetnek egy árat próbál adni, amely a termelési költségekben is jelentkezik.

A Pigou-féle álláspont problémáira Baumol és Oates amerikai közgazdászok keresték a választ az 1970-es években.⁷¹ Álláspontjuk szerint nem a szennyező termelést, hanem a szennyezőanyag kibocsátását kell adóztatni. Másrészt módszert adnak a szennyezés okozta kár nagyságának, így az adó nagyságának a meghatározására. A környezeti norma eléréséhez az adók alkalmazásával a nemzetgazdasági szempontból minimális költség-

⁷⁰ Herich (2006.): i.m. 482. o.; Kerekes (1998.): i.m. 79-80. o.; Szlávik (2005.): i.m. 183-186. o.; Fucskó József: A környezeti adózás klasszikus és újabb elmélete Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest, 2011. www.makk.hu (letöltés ideje: 2012. 06. 16) 1-3. o.

⁷¹ Szlávik (2005.): i.m. 185. o.

szintre kell törekedni. Ha a környezetpolitikai célkitűzések nem valósulnak meg az adók mértékét módosítani kell mindaddig, amíg a várt környezetminőségi szint meg nem valósul. Kérdés azonban, hogy az állandó adóváltozás milyen hatással van a gazdasági folyamatokra.

Coase amerikai közgazdász 1960-ban megjelent művében szemben Pigouval az állami beavatkozás szükségtelensége mellett érvel, mivel a piac magától is eléri a társadalmi optimumot tárgyalásos módszer segítségével.⁷² A szennyezők és a környezetromlás által érintettek egyezkedni fognak a környezetszennyezés csökkentéséről és a szennyező tevékenység optimális szintjéről. A tárgyalásos módszer révén automatikus tendencia alakul ki a társadalmi optimum elérésére. Tehát adott esetben a károsultnak kell fizetni a szennyező részére, hogy csökkentse környezetkárosító tevékenységét. Azonban ez a modell nem mentes az elméleti és gyakorlati problémáktól. Az egyik probléma az alkuban résztvevők személye. Általában a tárgyalás nem kétszereplős, az érintettek száma jelentős lehet, illetve minden érintett kijelölése sem egyszerű, sok esetben nem lehet megmondani, hogy kik a károsultak vagy kik a tényleges szennyezők. Az információk beszerzése nehézkes, illetve az alku lebonyolítási költségei is jelentősek lehetnek. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a piaci szereplők nem hajlandóak az alkura, illetve az alku nem hoz eredményes megoldást.

A Coase tétel alapján azonban a gazdasági szabályozók területén új eszközök kialakítására került sor. Ilyen lépésnek tekinthető a szennyezést okozó piaci résztvevők önkéntes környezetszennyezést csökkentő lépései, az állam és a vállalkozások közötti önkéntes megállapodások rendszere, a szennyezési jogok piacának kialakulása.

A kettős hozadék elve az 1990-es évek első feléig uralkodó felfogás volt.⁷³ Lényege, hogy a környezet minőségének a javítását zéró költséggel is el lehet érni a megfelelően kiválasztott környezetpolitikai eszközzel. A kettős hozadék egyrészt a környezet minőségének a javulása, másrészt a fiskális hozadék. Az utóbbi hozadék azt jelenti, hogy a környezeti adókból származó bevételek lehetővé teszik más adók csökkentését, ugyanis a tőke, a beruházás, a munkaerő megadóztatása kevésbé kívánatos, mint a környezetszennyezés. A felfogás képviselői szerint a második fiskális

⁷² Kerekes (1998.): i.m. 81-85. o.; Stiglitz (2000.): i.m. 241-242. o.; Szlávik (2005.): i.m. 191-197. o.

⁷³ Herich (2006.): i.m. 482. o.; Fucskó (2000.): i.m. 3-4. o.

hozadék önmagában igazolhatja a környezeti adóztatást. A gyakorlatban azonban a második hozadék jellemzően nem mindig valósul meg, hiszen a kormány, ha fenn akarja tartani az általános adóbevételeket, nem csökkenti annyira a munkaező adóját, hogy kiegyenlítse a környezeti adónak az adózás utáni reálbérrre gyakorolt negatív hatását. A negatív adókölcönhatás sok esetben nagyobb, mint a bevétel-visszaforogató hatás. A ket-tős hozadékot azonban nem lehet kizárni, ha a környezeti adók szabályo-zási feltételei megfelelőek.

A gazdasági eszközök esetében fontos szerepet játszanak a különféle elemzési módszerek. A módszerek közül a költség és kockázatelemzési módszerek lényege:⁷⁴

- költség-haszon elemzés,
- költség-hatékonyság elemzés,
- költség-következmény elemzés,
- költség-hasznosság elemzés,
- kockázatelemzés.

A költség-haszon elemzés során kiszámítjuk a szabályozás hatásaként felmerült összes hasznot és költséget, majd összehasonlítjuk azokat. Ha a szabályozás következtében a társadalmi haszon nagyobb, mint a költség, akkor a szabályozást érdemes megvalósítani. A hasznok és költségek monetarizálása azonban sok esetben a környezeti elemek területén nehézség-be ütközik. Az ökoszisztémában, a bioszférában jelentkező kár nehezen költségesíthető, így a haszonnal nem összevethető.

A költséghatékonysági elemzés során a hatások és az azok eléréséhez szükséges költségek számbavételére kerül sor. Az elemzés célja, hogy a szabályok közül az kerüljön kiválasztásra, amely az erőforrásokat a hatás érdekében legjobban koncentrálja. (A környezeti elemek költségesítése itt is problémát jelent.)

A költség-következmény elemzés során a lehetséges alternatívák költségeit és hasznait kiszámolják és felsorolják azokat, azaz egy rendszerezett listát kapunk azokról a költségekről, melyek ismeretében a szabályozási kérdés eldönthető.

⁷⁴ Kovácsy – Orbán (2005.): i.m. 99-110. o.

A költség-hasznossági elemzés elsősorban egymástól eltérő típusú hatások összehasonlítására szolgál. Az elemzés a nehezen költségesíthető környezeti hatások vizsgálatára alkalmas és figyelembe tud venni szubjektív elemeket is.

A kockázatelemzés során a szabályozás hatásainak bekövetkezési valószínűségeiről és kockázatairól kapunk eredményt. Az ökoszisztéma változása (pl. globális felmelegedés) miatt a szabályozás számos olyan új kockázattal szembesül, amely a korábbi évtizedekben nem volt hangsúlyos, ezért a jövőben ehhez kell alakítani a szabályozást.

3.2. A gazdasági szabályozás szempontjai

A gazdasági szabályozók, ösztönzők hasonlóan a közvetlen, direkt eszközökhez szintén a jogi szabályozáson alapulnak, de közvetlen utasítás helyett a gazdasági érdekek alapján törekszenek a gazdasági élet szereplőit a megfelelő környezeti magatartás irányába terelni.⁷⁵

Lényegét tekintve a szabályozás arra épül, hogy a piaci szereplők számára a környezet szempontjából kedvezőbb tevékenység nagyobb értékkel bír, mint a környezetkárosító tevékenység. A szabályozók képesek megbecsülni a gazdasági élet szereplőinek a hasznát és költségeit környezeti szempontból. A gazdasági eszközök tehát ösztönzést tudnak nyújtani a környezeti szempontból kedvezőbb megoldások igénybevételére.⁷⁶

A megfelelő gazdasági ösztönző rendszer kialakítása során két különböző ismérvet kell kielégíteni:⁷⁷

- a gazdasági eszköz elsődleges feladata a környezeti érdekek képviselete,
- a piacszervezés eszközei, a valós árak megállapításában közreműködnek.

A sokrétű gazdasági szabályozók megteremtése során alapvető szempontokra is figyelemmel kell lenni, amelyek a hatékony eszközrendszer

⁷⁵ Kobjakov (1998.): i.m. 98. o.

⁷⁶ Szlávik (2005.): i.m. 175-179. o.

⁷⁷ Bándi (2011.): i.m. 277. o.

kialakítása irányába hatnak. Ilyen szempontok a statikus hatékonyság, a dinamikus hatékonyság, az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, a gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás, társadalmi hatás, politikai megfontolások.⁷⁸

A statikus hatékonyság alatt a szakirodalom az extenzív környezetvédelmet érti. A hatékonyságot uniformizált adók és díjak segítségével érik el. A szabályozó eszköz hatékonyságának megítéléséhez az emissziócsökkentéssel kapcsolatos összes költséget figyelembe veszik és egy optimális adó- és díjrendszert alakítanak ki.

A dinamikus hatékonyság a preventív forrás- vagy szerkezetorientált környezetvédelemre ösztönöz, az alkalmazott eszköz révén orientálja a szennyezőt rámutatva, hogy az alacsonyabb szintű szennyezés pénzmegtakarítást eredményez. Ez megvalósulhat technológiaváltással, áttelepüléssel, adók, díjak és értékesíthető engedélyek segítségével. Fontos a dinamikus hatékonyság esetében a folyamatos ösztönzés a károk minimalizálására és a környezetkímélő technológia bevezetésére. Az eszközök gyorsabban hatnak és hatékonyabbak az optimális szennyezés-csökkentés elérésében.

Az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, illetve az információigény kritériuma azt méri, hogy mennyi adat szükséges ahhoz, hogy a hatóság az eszközt használni tudja. A kritérium jelentősége akkor nő meg, ha több környezetszennyező tevékenység eltérő módon károsítja a környezetet. Az ellenőrzésből és végrehajtásból adódó probléma általában függ a szabályozó rendszertől és a szennyezési folyamatok technikai feltételeitől.

A gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás azt jelenti, hogy a változások esetén a használt eszközökkel is könnyen alkalmazkodni lehessen a kialakult új helyzethez és megvalósuljon a környezetpolitika elve. Az eszközök területén az adók, díjak kevésbé rugalmasak, de még így is egyszerűbb a változtatás, mint a környezetszennyezési normákat felülvizsgálni vagy a környezetszennyezés komplex szabályozási rendszerét megváltoztatni.

Legutolsó sorban pedig a társadalmi hatások, politikai megfontolások is fontos kritériumok a szabályozórendszer szempontjából, amely elsősorban a disztribúciós, etikai és gazdasági stabilizációra vonatkozik. Az esz-

⁷⁸ Szlávik (2005.): 229-235. o.

közök közül a költséggel járó eszközök kevésbé népszerűek. Az adók, díjak közvetlen költségvetési felhasználása helyett, viszont javíthat az elfogadottságon, ha ezeket a költségvetés elkülönített alapokba áramoltatja és környezetvédelmi célokra használja fel. Etikai kérdéseket vet fel a környezetszennyezés súlya és hatása, ezért a közvetlen direkt szabályozók felé hajlott a társadalmi felfogás a környezetszennyezés megvásárlásával (adókkal, díjakkal) szemben. Azonban ez a felfogás is változott, hiszen a teljesen elutasító, túl szigorú eszközök sok esetben a társadalmi jólétet veszélyeztették. Mindezek a problémák is jól mutatják, hogy a gazdasági eszközök alkalmazhatósága összetett feladat és az eszközrendszer hangozását a kritériumrendszer használata elősegítheti.

A piaci alapú eszközök kérdésével az Európai Unió is foglalkozott Zöld könyvben összefoglalva az ezzel kapcsolatos folyamatokat és következtetéseket.⁷⁹ Az Unió nagyszabású célokat tűzött ki a környezetpolitika területén, amelyhez hatékony eszközrendszer alkalmazására van szükség:

- éghajlatváltozás,
- környezetvédelmi fenntarthatóság,
- külső erőforrásoktól való függés biztosítása,
- európai gazdasági ágazatok versenyképessége,
- biodiverzitás csökkenésének a megállítása,
- természeti erőforrások megőrzése,
- közegészségügy védelme.

Ezek a célok az egyes államok szabályozása nélkül nem valósíthatók meg, de az EU a gazdasági, piaci alapú eszközök felhasználását preferálja rugalmasságuk és költséghatékonyságuk miatt elsősorban. Az EU célja a piaci alapú eszközök intenzívebb alkalmazása a környezetpolitikában mind a közösségi, mind a nemzeti szinten.⁸⁰

A közösségi politikai célok megvalósításában a gazdasági eszközök többféle előnnyel bírnak a hagyományos direkt eszközrendszerrel szemben:

⁷⁹ Zöld Könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről – Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel 28.3. 2007. {sec (2007) 388}

⁸⁰ Szilágyi János Ede: Környezetvédelem az európai uniós jogban. In: Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 51-72. o.

- a külső költségek internalizálása révén a gazdasági szereplők változtatnak magatartásukon, a negatív környezeti hatásokat csökkentik, a pozitív környezeti hatásokat pedig növelik;
- rugalmasságot biztosítanak a gazdasági tevékenységek számára, hogy a környezetvédelmi célkitűzéseket alacsonyabb költségek mellett érjék el;
- hosszú távon ösztönzőleg hatnak a környezeti technológiai fejlesztések megvalósítására, mely elősegíti a környezeti hatások csökkentését;
- környezetvédelmi fiskális vagy adóreform további gazdasági előnyöket jelent a foglalkoztatás területén.

A piaci alapú eszközrendszer sajátos gyakorlatban alkalmazott eszközöket mutat. A piaci alapú eszközöket szűkebb értelemben használja a dokumentum, mint a gazdasági eszközök elméleti rendszere. A Zöld Könyv a piaci alapú eszközök körébe sorolja az adókat, díjakat és a kibocsátás-kereskedelmi rendszereket. Nem tartozik a piaci alapú eszközök körébe a támogatások köre. Az uniós koncepció kiemeli az egyes környezetpolitikai részterületeken milyen hatásokat érhet el a piaci eszközök alkalmazása.

Az energiafelhasználás területén nagy kihívást jelent az ökológiai fenntarthatóság az ellátás biztonsága és a versenyképesség, ezért a jövőben a hatékonyabb energiafogyasztásra, tisztább energia felhasználására és új technológiák bevezetésére van szükség. Ezen a területen az adópolitikának (energiaadó), illetve az EU-ETS (kibocsátás-kereskedelmi rendszer) rendszernek van kiemelkedő szerepe. Fontossá vált a hatékonyság érdekében, hogy az adózás szorosabban kapcsolódjon a szakpolitikai célkitűzésekhez és jobban elősegítse környezetbarát energiafogyasztással kapcsolatos célkitűzések megvalósítását.

A közlekedés környezeti hatásai jelentősek és egyre növekvő tendenciát mutatnak a környezetszennyezésben, különösen a levegő szennyezés területén, de a környezeti problémák felmerülnek a porszennyezéssel, zajszennyezéssel illetve a forgalomtorlódással kapcsolatban is. Az optimális piaci eszköz alkalmazása érdekében tehát szükségessé vált egy általános, átlátható modell, amely az infrastrukturális adók és járulékok kiszámításának az alapját képező összes költség értékelésére szolgál. A modell alkalmazását elősegíti a külső költségek internalizálását minden közlekedési

ágazatra kiterjedő hatáselemzése, illetve egy stratégia kialakítása a fokozatos bevezetésre.

A piaci eszközök alkalmazása egyrészt a közlekedéssel kapcsolatos adók, díjak kivetésében jelentkezik, különösen a személygépkocsival kapcsolatosan felmerült cél olyan adók, díjak alkalmazása, amely a gépkocsi-vásárlókat energia-hatékony és kevesebb káros-anyag kibocsátású autók vásárlására ösztönözné. Szintén alkalmazható piaci eszköz az EU-ETS rendszer, amelynek kiterjesztése a légi közlekedés mellett a felszíni közlekedés területén is felmerült.

A piaci alapú eszközök alkalmazását ösztönzi az EU az egyes szakpolitikák területén is, különösen igaz ez a szennyezés kezelése és az erőforrások védelme területén. Az EU szintű harmonizáció is felmerül abban az esetben, ha határon átnyúló ügyekről van szó, illetve a nemzeti szintű adók alkalmazása kihatással lehet a belső piac működésére. Két kiemelt területet említ a Zöld Könyv ebben a témakörben: a vízgazdálkodás és a hulladékgazdálkodás témakörét. A vízpolitikára vonatkozó keret irányelv⁸¹ az árpolitika révén kíván ösztönözni a hatékony vízfelhasználásra, így a felhasználóknak viselnie kell a környezetvédelmi és erőforrás költségeket. Az árpolitika mellett a tagállamok adókat és díjakat alkalmaznak (Magyarország is) a felszín alatti és felszíni vizek kivétele, illetve a vízfogyasztás tekintetében. Ezek a piaci eszközök elősegítik a fogyasztás, a szivárgás és a szennyezés csökkentését.⁸²

A hulladékgazdálkodás területén a cél a gazdasági növekedés és a hulladéktermelés szétválasztása. A jellemző megoldás a hulladékgazdálkodás területén a hulladéklerakó létesítése, ezért a hulladéklerakók és a hulladékártalmatlanítás megadóztatása ösztönözhetné a hulladék-újrafeldolgozást és a hulladék-hasznosítást. E tekintetben viszont a tagállamoknak szorosan együtt kellene működniük akár egy minimum adómérték uniós szintű meghatározásával, hogy a verseny torzulását, illetve az államok és régiók közötti hulladékszállítást elkerüljék. A hulladékgazdálkodás egyik fontos területe a csomagolóanyagok kérdésköre, amelynél a piaci alapú eszközök a fenntartható fogyasztás ösztönzését szolgálnák. A tagállamok

⁸¹ 2000/60/EK Víz Keret Irányelv

⁸² Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Az agrárjog kapcsolódó területeinek (környezetjognak, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12. 107-148. o.

többsége alkalmaz adókat, betétdíjas rendszereket, illetve értékesíthető engedélyeket, amelyek akkor hatékonyak, ha kellően tükrözik az egyes anyagok környezeti hatásainak a különbségét (jó példa erre a dán adózási rendszer).

Hatékonyak lehetnek a piaci eszközök a biodiverzitás védelme érdekében. A piaci eszközök mindhárom típusát (adók, támogatások, forgalmazható engedélyek) alkalmazzák az ökoszisztéma és egyes fajok védelme érdekében. Az adók, díjak, engedélyek (vadászati, halászati) elősegítik a biodiverzitás fenntartható szinten való megőrzését. A pénzügyi támogatások környezetpolitikai intézkedésekhez nyújtott kifizetés formájában jelennek meg, amellyel például a földtulajdonosokat kárpótolják az erdők, vizes élőhelyek megőrzéséért. A környezetvédelmi kötelezettségek eladható eszközökké való átalakítását jól példázza az élőhelybank, illetve az élőhellyel kapcsolatos kreditek kialakítása és forgalmazása.⁸³

Legutolsó sorban pedig piaci alapú eszközök alkalmazására kerül sor a légszennyezettség területén is. A légszennyezésre kivetett adók és díjak mellett egyre nagyobb jelentősége van a nemzeti kibocsátás-kereskedelmi rendszereknek a hagyományos légszennyező anyagok okozta problémák csökkentése céljából. Ezeknek a kereskedelmi rendszereknek a hátrányára is rámutat a jelentés, utalva arra, hogy ne alakuljanak ki a kibocsátás-kereskedelem révén környezeti szennyezés szempontjából kritikus helyek.

Az OECD 2008-as jelentése értékelt Magyarországon a környezetpolitika teljesítményét és ezen belül a gazdasági eszközök alkalmazását, illetve ajánlásokat fogalmazott meg ezeknek az eszközöknek a továbbfejlesztésére.⁸⁴

Megállapítást nyert, hogy Magyarország fokozta a közgazdasági eszközök alkalmazását. A jelentés nem tér ki a gazdasági eszközök értékelésénél

⁸³ A Zöld Könyv példaként hozza fel az USA-ban kialakított vizes élőhelybank példáját, amely egy sajátos eladható kereskedelmi eszköz a hozzá tartozó kötelezettségekkel együtt. A kreditek esetén az erre szakosodott vállalkozás élőhelyeket hoz létre, majd ezzel kapcsolatos krediteket ad el a fejlesztőknek.

⁸⁴ OECD: Környezetpolitikai teljesítményértékelések: Magyarország (2008.) OECD jelentés (letöltés időpontja: 2012. 07. 10.) www.oecd.hu

valamennyi eszközre, hangsúlyozottan a környezetterhelési díj és a termékdíj kérdésével foglalkozik.⁸⁵

A környezetterhelési díj 2004-es bevezetését alapvetően pozitívan értékeli a jelentés, hiszen ez fontos előrelépés a szennyező fizet elvének a megvalósítása területén.⁸⁶ Összességében azonban a díjak viszonylag alacsony összege, a nyújtott mentességek és kedvezmények gátolják a jelentés szerint a rendszer hatékonyságát. A légszennyezés és vízszennyezés esetén alkalmazott kedvezmények a szennyezőt a környezetszennyezés-csökkentő intézkedések és berendezések, technológiák alkalmazására sarkallta.

A talajszennyezési díjfizetési kötelezettség az elérhető közüzemi infrastruktúrák használatára ösztönzi a szennyezőket, így az a rendszer hozzájárult ahhoz, hogy növekszik a közüzemi csatornahálózatra csatlakozott háztartások száma.

A termékdíjak a pozitív hulladékkezelési eredmények megvalósulását segítették elő. A pozitív tapasztalatok háttérében részben a termékdíjak alkalmazása, részben a használt termékek (hűtő, akkumulátor) csomagolási hulladékok begyűjtése és hasznosítása áll. A termékdíj-rendszer 1995-ös bevezetését követően 2004-ben a termékdíj-rendszer reformjára került sor. A díjrendszer átalakítása, a begyűjtés és a hulladék hasznosítása jelentős mértékben 2005-re 57 %-ra nőtt. A termékdíj-rendszer továbbfejlesztésére azonban további előrelépést irányoz elő a jelentés, így a termékdíjak további szélesebb körben történő alkalmazását.

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos problémákat is megfogalmaz az OECD a háztartások által fizetett átlagos éves hulladékdíjjal kapcsolatosan. A díjjal kapcsolatosan a környezetpolitika kettős szorításban van. Egyrészt a díjak jelentős emelkedése a lakosság teherviselő képességét érinti és visszatartó erő lehet a hulladékkezelés kérdésében. A másik probléma, hogy a befizetett díjak csak az üzemeltetési költségekre elegendőek, és nem elegendőek a beruházási szükségletek finanszírozására.

⁸⁵ Raisz Anikó: Környezetvédelem a nemzetközi jogban. In: Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. kötet – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 9-24. o.; Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. Miskolci Jogi Szemle, 2011/1. 90-108. o.

⁸⁶ Bobvos Pál – Csák Csilla – Horváth Szilvia – Olajos István – Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: A szennyező fizet elv megjelenése a mezőgazdaságban. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2006/1. 29-55. o.

Az OECD a gazdasági eszközök kérdésében, a továbblépés érdekében ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek a jövőre nézve is hasznos útmutatást adnak a környezetpolitika számára. Az ajánlások több fontos területet érintenek. A támogatáspolitikai területén a javaslat rámutat arra, hogy javítani kell a magyar gazdaság szennyezés-, energia- és erőforrás igényességét és ennek érdekében támogatni kell a fenntartható termelési és fogyasztási módokat. A környezeti szempontból előnyös támogatások mellett a környezeti szempontból káros támogatások megszüntetésére kell törekedni. A támogatáspolitikai továbbfejlesztése érdekében lehetővé kell tenni a környezetpolitikának az EU-támogatások magas felhasználási képességét. Ehhez szükség van a támogatást folyósító szerveknél a gazdasági és szakmai szakértelem fejlesztésére, különösen a környezeti hatásvizsgálat, a költség-haszon elemzés, a stratégiai környezetvizsgálat és a környezeti integráció alkalmazása területén.

Az adók, díjak kérdésében az ajánlás Magyarország esetében rámutat arra, hogy az európai országok esetében is problémaként felmerült a gazdasági eszközök körének további szélesítése. A jelentés kiemeli, hogy a gazdasági eszközök értékelése is fontos, mivel így lehetséges a szennyező fizet és használó fizet elvének a megvalósítása. A szélesebb körű alkalmazásnál természetesen figyelembe veendő tényezők az egyéb gazdasági és társadalmi megfontolások (pl. versenyképesség).

Harmadsorban pedig az ajánlások azokra az egyéb tényezőkre irányulnak, amelyek befolyásolják ezeknek a gazdasági eszközöknek az alkalmazását. Ilyen terület a környezeti célokhoz az ágazati politikában való beépítése, amelynek fontos elősegítője az intézményközi együttműködés országos és területi szinten egyaránt.

Az egyes eszközök, de különösen a gazdasági eszközök hatékonyságát alapvetően befolyásolják a megvalósítás-értékelési mechanizmusok és monitoring rendszerek. A monitoring rendszerek működését pedig a megfelelő mutatórendszer és a nyilvánosság fokozott részvétele segítheti elő.

A gazdasági eszközök érvényesüléséhez monitoring rendszerek mellett a költséghatékony irányítási és jogérvényesítési kapacitás is elengedhetetlen, amelynek fontos feltétele az elégséges finanszírozás és személyzet a környezeti igazgatás számára. Az OECD ajánlásra figyelemmel a Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014) a gazdasági szabályozórendszer

fejlesztését fontos környezetpolitikai célnak tekinti és ezzel kapcsolatos célokat is megfogalmaz:⁸⁷

- a termékdíj rendszerének a fejlesztése a hulladék keletkezésének megelőzése és hasznosításának növelése érdekében, illetve a termékdíjhoz kapcsolódó adminisztrációs terhek csökkentése;
- az energiahordozók (földgáz, elektromos áram) ivóvíz, szennyvíz-elvezetés és tisztítás fogyasztói díjszabásának átalakítása, hogy a takarékos használat ösztönözve legyen, illetve a díj fedezze a teljes előállítási-szolgáltatási költségeket;
- a víz- és csatornadíj támogatási rendszerének olyan átalakítása, hogy a vízszolgáltatások költségmegtérülése érvényesüljön és csak a rászorulóknak szociális alapú támogatására kerüljön sor;
- az útdíj rendszerének a felülvizsgálata szükséges, az autópályák használatának ösztönzése érdekében;
- a közbeszerzés zöldítésére készült Nemzeti Cselekvési Terv végrehajtása, illetve a közszféra szemléletének, beszerzési gyakorlatának átalakítása;
- a levegő minőségjavítása céljából a közösségi közlekedést vonzóbbá kell tenni, a támogatási rendszer átalakításával, illetve forgalomtechnikai intézkedésekkel.

3.3. A gazdasági szabályozás eszközei

A gazdasági szabályozás eszközrendszere összetett és a különféle szakirodalmi álláspontok eltérően osztályozzák és tipizálják az eszközöket, de a jogi szabályozás sem biztosít konzekvens rendszert az eszközök osztályozására.

A környezetvédelmi törvény (Kvt.) nem rendszerezve tagolja a gazdasági eszközöket és nem ad rendszertani magyarázatot az eszköz szerepére:⁸⁸

- támogatások,
- környezethasználat után fizetendő díjak,

⁸⁷ III. NKP. 40. o.

⁸⁸ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvt.), Bándi (2011.): i.m. 287-294. o.

- eljárási költségek és díjak,
- biztosítékok, biztosítás,
- környezetvédelmi bírság.

A támogatások alatt a közvetlen, illetve a közvetett támogatásokat is érinti a szabályozás. A közvetett támogatások alatt az egyes adó, vám- és illetékkedvezmények, mentességek rendszerét érti. A közvetlen pénzügyi támogatások az államháztartás két alrendszeréből származhatnak a központi költségvetésből és a helyi önkormányzati költségvetésből. A törvény hangsúlyosan a központi költségvetési támogatások segítségével kíván forrást biztosítani a környezetvédelmi feladatok ellátására:⁸⁹

- támogatja a Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott környezetvédelmi (hazai és nemzetközi) kötelezettségvállalásból adódó feladatellátást;
- támogatja a környezetvédelmi intézkedéseket (különösen az információs rendszer kiépítése és működtetése, közigazgatási ellenőrzés, oktatás, kutatás, ismeretterjesztés, társadalmi környezetvédelmi tevékenység);
- finanszírozza a környezetkárosodást megelőző intézkedéseket, a másra át nem hárítható helyreállítási intézkedések költségeit;
- megtéríti a környezetveszélyeztetés, környezetkárosodás elhárításához és csökkentéséhez szükséges intézkedések költségeit;
- szükség esetén megelőlegezi az azonnali beavatkozást igénylő esetekben a környezetkárosodást megelőző intézkedések, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit.

Fontos kiemelni, hogy a központi költségvetés külön fejezeti kezelésű előirányzatot hoz létre egyes környezetvédelmi célfeladatok ellátására. Az előirányzat célja a környezetkímélő gazdasági szerkezet kialakításának az ösztönzése, a környezeti ártalmak megelőzése, csökkentése, a bekövetkezett környezeti károk felszámolása, természeti értékek és területek fenntartása, a környezetvédelmi kutatás elősegítése.⁹⁰

⁸⁹ Kvt. 56. §

⁹⁰ Kvt. 57. §

A támogatások hatékony felhasználása bizonyos alapvető követelmények előírásával valósulhat meg. Ilyen alapvető követelménynek tekinti a szakirodalom:⁹¹

- a források megjelölését,
- a felhasználás céljának a meghatározását,
- támogatás módját (pályáztatás),
- pályázat elbíráló testületeket,
- a támogatáskérés feltételeit,
- döntéshozatali eljárást,
- támogatással kapcsolatos megállapodást,
- társadalmi részvétel lehetőségét,
- a felhasználás ellenőrzését,
- a visszaélés jogkövetkezményeit.

A környezet használata után fizetendő díjakat a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetéül szolgáló forrásoknak tekinti a környezetvédelmi törvény négy díjat meghatározva:

- környezetterhelési díjak,
- igénybevételi járulékok,
- termékdíjak,
- betétdíjak.

Fontos kiemelni, hogy a díjrendszert keretjelleggel szabályozza a törvény, a részletszabályokat külön törvényekben találjuk meg. Nem foglalja a törvény azokkal az adókkal és illetékekkel, amelyeket szintén külön törvények szabályoznak, de a gazdasági alapok körébe sem helyezi el rendszertanilag. (Csak az adó, vám- és illetékkedvezményről rendelkezik a jogszabály.)

A gazdasági eszközökön belül kiemelt jelentőséget tulajdonít a díjaknak. A jogalkotó külön általános elvekről rendelkezik a díjak meghatározásánál:⁹²

- ösztönző jelleg: a díjak mértékét úgy kell meghatározni, hogy ösztönözzék a környezethasználót a környezet-igénybevételnek és terheléseknek a csökkentésére,

⁹¹ Bándi (2011.): i.m. 293. o.

⁹² Kvt. 59. § (2)-(4) bek.

- egyeztetés és fokozatos bevezetés: a jogalkotó előírja, hogy díjakat időre és mértékre kivetítve egyaránt fokozatosan kell bevezetni, illetve a felhasználás célját és mértékét a díjfizetésre kötelezettek érdekképviselőivel egyeztetni kell,
- felhasználás céljának, módjának meghatározása: a fiskális szempontok elé helyezi a környezeti elemek védelmét, mivel a törvény kimondja, hogy a díjak döntő hányadát a környezetterhelés illetve a környezet-igénybevetettség mérséklésére kell fordítani.

A környezethasználó a környezetterhelésért környezetterhelési díjat köteles fizetni. A környezetterhelési díjat a törvény olyan anyagra és energiafajtára határozhatja meg, amelyekre érvényes mérési szabvány van, illetve a kibocsátás mértéke technológiailag megállapítható.

A jogalkotó a környezetvédelmi törvényben részletszabályokat nem állapít meg, azokat külön törvényben határozza meg. A részletszabályok a környezetterhelési díj három fajtáját különítik el:⁹³

- levegőterhelési díjat,
- vízterhelési díjat,
- talajterhelési díjat.

Az igénybevételi járulékot a környezethasználó köteles fizetni a környezet valamely elemének egyes igénybevételi módjai után. A környezetvédelmi törvény a részletszabályokra itt sem tér ki, azokat az egyes külön törvények határozzák meg. Mértékét az egyes területekkel és az igénybe vett mennyiséggel arányosan kell megállapítani. A törvény előírja a nyilvántartási, adatszolgáltatási és a bevallási kötelezettséget.

A termékdíj a környezetet vagy annak valamely elemét, a felhasználása során vagy azt követően különösen terhelő, veszélyeztető termékek előállítását, behozatalát, forgalmazását terhelő díj, amelyet a forgalmazott termék egységnyi mennyiségére kell megállapítani. A termékdíj esetében is a termékek körét, a díj mértékét, a nyilvántartás és az adatszolgáltatás rendjét külön törvény határozza meg.⁹⁴ Sajátos szabályozás áll fenn az elhasznált termékek visszafogadásával kapcsolatosan. Ha a jogszabály kötelezi az előállítót, forgalmazót, importőrt a termék visszafogadására, akkor

⁹³ 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról.

⁹⁴ 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról.

az ezen termékre eső díjat a termék hasznosítására, ártalmatlanítására, illetve az ezt megvalósító beruházások finanszírozására kell fordítani.

A betétdíj sajátos díj, mivel ez nem képezi a központi költségvetés bevételeit, tehát hagyományos értelemben nem is fizetési kötelezettség. A környezetterhelés, illetve a termék forgalmazója köteles a használt termék visszavételéről, kezeléséről gondoskodni, illetve a betétdíjat a termék visszaszolgáltatójának megfizetni.⁹⁵ Így a betétdíj a termék forgalmazójának a bevételeit képezi, ha nem kell visszatérítenie.

Az eljárási költségek és díjak egyrészt a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság által lefolytatott közigazgatási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakból, illetve a közigazgatási hatósági eljárás során felmerülő vizsgálatok költségeiből, a dologi és személyi költségekből, egyéb eljárási költségekből állnak. A törvény a díjak közül a felügyeleti díjat nevesíti, az egyéb szolgáltatási díjakat külön jogszabályok határozzák meg. A felügyeleti díj a környezetvédelmi hatóság bevételeit képezi és a felügyeleti tevékenységgel kapcsolatos működési költségek fedezetére szolgál. A díj fizetésére a környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó és bejelentéshez kötött tevékenységet folytató kötelezett.

A környezetjogi felelősség körében kerül szabályozásra a biztosítékok és a biztosítás kérdése. A jogalkotó egyes tevékenységhez előírhatja a környezetvédelmi biztosíték adását. Külön jogszabályok elsősorban a hulladékgazdálkodás területén rendelkeznek ilyen eszközökről.⁹⁶ A környezetvédelmi biztosítás célja pedig, hogy a környezethasználó tevékenységével előre nem látható környezetkárosodások felszámolásának a finanszírozását biztosítsa.

A környezetvédelmi bírság sajátos gazdasági eszközként kezelendő. Egyrészt jogkövetkezményként elméletileg a direkt eszközök körébe lenne sorolható, de egyben pénzügyi kötelezettség is. Ha a bírság nagyságát nézzük gazdasági eszközként is értelmezhető, hiszen a bírság növelése, csökkentése közvetett eszközként a környezetszennyező gazdálkodását befolyásolja. A sajátos helyzetét a jogszabály is jól érzékelteti, hiszen a környezetvédelmi bírság adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül. A bírság a hatósági aktus következtében kerül kiszabásra a jogsza-

⁹⁵ 209/2005. (X.5.) Kormányrendelet a betétdíj alkalmazásának szabályairól.

⁹⁶ 181/2008. (VII. 8.) Kormányrendelet az elemek és az akkumulátorok hulladékainak visszavételéről.

bályban, hatósági határozatban vagy közösségi jogi aktusban meghatározott előírások, határértékek megszegése, be nem tartása esetén. Természetesen a bírság mértéke igazodik a jogsértő magatartás súlyához, a környezetszennyezés, környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez.

A környezetvédelmi törvény keretszabályként fogja át a környezetpolitika gazdasági eszközeit, de a szabályozás nem érinti valamennyi eszközt, illetve rendszert nem épít ki a gazdasági eszközök áttekintésére, alkalmazására. Erre sokkal pontosabb szabályozást ad a Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014) a korábban már említett hármas kategorizálással, mely negatív ösztönzők, pozitív ösztönzők és speciális eszközök területére osztja fel a gazdasági eszközök rendszerét. Negatív ösztönzők körébe tartoznak az adók, díjak, míg a pozitív ösztönzők körébe a közvetett és közvetlen támogatások. A közvetett támogatások szintén a támogatások körébe esnek, de az adók körébe tárgyalandók, hiszen a közvetett támogatások körébe tartoznak az adómentességek, kedvezmények. A közvetlen támogatások alatt a közpénzügyi támogatások értendők, amelyeknek a forrása lehet az európai uniós, a nemzetközi, a központi költségvetés vagy az önkormányzati költségvetés.⁹⁷

A speciális eszközök területét a program két részre bontotta a szennyezési jogok kereskedelmére és a biztosítékadás rendszerére. Ezek a speciális eszközök azonban szélesebb kört ölelnek fel és folyamatosan bővülő rendszert képeznek.

A negatív ösztönzők köre is rendkívül széles palettát jelent, amelybe az adókon, díjakon kívül beletartoznak a járadékok, bírságok és egyéb fizetési kötelezettségek is. A hármas felosztás tehát jó áttekintést ad a rendszerről kategorizálva az egyes eszközöket, bemutatva szerepüket a fiskális és a környezetvédelmi szabályozásban egyaránt, de nem öleli fel az összes eszközt.

⁹⁷ Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2012. 339-341. o.

4. Piacteremtés, az emisszió-kereskedelem rendszere

4.1. Az emisszió-kereskedelmi rendszer kialakulása

A piacteremtés a piaci és a hatósági eszközök kombinálását jelenti. A szabályozási cél a mesterséges piacok létrehozása, amelynek keretében a szereplők jogokat vásárolhatnak valós és potenciális szennyeződésekre, illetve eladhatják a szennyezési jogaikat. Az emisszió-kereskedelem gyakran helyettesítője a kibocsátási díjnak.⁹⁸ A rendszer működésének a lényege, hogy normák alapján előírják a megengedhető szennyezettségi szintet a szennyezőknek. Ha azonban alacsonyabb a szennyezés az előírt mértéknél, eladhatja egy másik szennyezőnek a jogot, aki így többletkibocsátást nyer el.⁹⁹ A szennyezési jogok kereskedelme az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki.¹⁰⁰ Két példa szolgált mintául a rendszer kialakítására, az 1993-as Los Angeles-i program, illetve a levegő tisztasági törvény (Clean Air Act.)

Az egyik program alapján a Los Angeles-i medence ózonkoncentrációját a nitrogén-oxid kibocsátás korlátozásán keresztül kívánták csökkenteni. Az 1993-ban kialakított program a legnagyobb nitrogén-oxid kibocsátókra terjedt ki, amelyek kibocsátási jogot kaptak a programot adminisztráló hatóságtól. A kibocsátók az engedélyt egymás között szabadon adhatják-vehetik.

A szennyezési jogok kereskedelmének mintájául szolgált továbbá a levegő tisztasági törvény (Clean Air Act), amelynek az volt a célja, hogy az ásványi szénhidrogénekkal működő villamos erőművek kéndioxid-kibocsátását csökkentsék. Az első fázisban csak a legnagyobb szennyezőkre vonatkozott a rendszer, majd a 2000-ben kezdődő második fázis már minden erőműre kiterjedt. A rendszer lényege ugyanaz, az áramszolgáltatók szabadon adják-veszik a kibocsátási kvótákat, de a birtokolt engedélyket nem léphetik túl.

⁹⁸ Szlávik (2005.): i.m. 218. o.

⁹⁹ Kerekes (1998.): i.m. 102.; Szlávik (2005.): i.m. 219. o.

¹⁰⁰ Kiss (2005.): i.m. 181-197. o. Az amerikai rendszer bemutatására a szerző műve alapján kerül sor.

A kialakult amerikai szennyezési jogok piacán a szennyezési jogokat a szövetségi környezetvédelmi ügynökség (EPA) delegálja a tagállamoknak, azok pedig a kibocsátóknak. A gyakorlat alapján a szennyezési jogokkal a tagállamok és a kibocsátók is kereskednek. Az EPA 1993-ban tartotta meg a kéndioxid kibocsátási jogok első aukcióját a chicagói tőzsdén.

Az amerikai példa alapján az 1980-as évekre többféle módszer alakult ki a szennyezési jogok piacán:¹⁰¹

- emissziócsökkentési jóváírások,
- buborékpolitika,
- emisszió kiegyenlítési rendszer,
- együttes szennyezéskibocsátás.

Az emisszió-csökkentési jóváírások (Emission Reduction Credits) rendszerre azt jelenti, hogy a norma alatt szennyező vállalatok többletteljesítményét jóváírások formájában elismerik, így érdekeltté teszik a szennyezőt, hogy az előírt norma alatti szinten is csökkentse az emissziót. A jóváírások fizetőeszközként működnek, mivel ugyanabban a régióban eladhatóak vagy bankban tartalékolhatóak. (A szigorúbb szennyezési korlátozás esetén később felhasználhatóak.) Ezért is nevezik ezt a módszert emissziós bankügyleteknek is. A rendszer működtetésére az USA-ban több helyen környezetvédelmi bankokat hoztak létre. Az emisszió adás-vétel központi eleme az emisszió csökkentési hitel (Emission Reduction Credits - ERC), amely a jóváírások másik elnevezése a banki forgalomban.

A buborékpolitika (Bubbles Policy) az emissziós és az imissziós szabályozás kombinációja. Az adott térségre ökológiai korlátot, kvótát szabnak, amit a szennyezők nem léphetnek túl, azaz az adott terület fölé egy buborékot képeznek, amelyben meghatározzák a szennyezési szinteket. A buborék alatt elosztják a szennyezési jogokat, melyeket összességében a cégek nem léphetnek túl. A szennyezők között azonban az emissziók áthelyezhetőek. A vállalkozások között együttműködés alakulhat ki. A szennyezőanyag kibocsátása ott lehet a legnagyobb, ahol ez legolcsóbban megtehető és nem kell mindegyik vállalkozásnak arányosan csökkenteni a szennyezőanyag kibocsátást. A módszer hatékonysága mellett több probléma is felmerül. Ha képesek a vállalkozások a kibocsátás-csökkentésre

¹⁰¹ Kerekes Sándor: Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés, Debreceni Egyetem AMTC-AVK, Debrecen, 2007. 107-108. o.; Szlávik (2005.): i.m. 220-221. o.

akkor ez nem azt jelenti-e, hogy túl lazák a normák, továbbá a vállalkozók visszafoghatják a környezeti innovációt a normák szigorításától féltre.

Az emisszió kiegyenlítés rendszere történhet a vállalkozáson belül, illetve vállalkozások között is. A rendszer új üzletek, vállalkozások létesítését teszi lehetővé akkor, ha a meglévő vállalkozások úgy csökkentik a szennyezés-kibocsátásukat, hogy a létesítendő vállalkozás szennyezőanyag kibocsátása a régi vállalkozások kibocsátásával se haladja meg a normákban előírt szintet. Sok esetben csak ezzel a feltétellel jöhetnek létre új szennyező források.

Az összevont vagy együttes szennyezés-kibocsátás rendszere (Netting Out) az innovációt kívánja elősegíteni a vállalkozásra vonatkozó összevont emissziós norma meghatározásával. A módszer lényege, hogy ha egy adott vállalkozás új beruházása vagy technológiamódosítása nem növeli a szennyezési szintet, a környezeti engedélyezése nagymértékben leegyszerűsödik.

A szennyezési jogok kereskedelmére készült egy javaslat, amely a világpiac szintjén hozná létre amerikai mintára a szennyezési jogok piacát. Az UNCTAD javaslat a világpiacra és az árutőzsdére bízna a széndioxid-kibocsátási jogok kereskedelmét.¹⁰² A szennyezési jogok piaca két elvre épül, a külső kiegyenlítés (external offset), illetve az egy rendszeren belüli kiegyenlítés elvére (clearing house). Az elvek azt jelentik, hogy a szennyezés mértéke nem az egyes szennyezőkre vonatkozó kötelezettség, hanem a rendszer egészét tekintve teljesítendő feladat. A külső kiegyenlítés elve már nemzetek között is értelmezhető, hiszen a fejlett országok olcsóbban és könnyebben teljesíthetik a feltételeket, ha a fejlődő országokban alkalmazzák a kibocsátást csökkentő eszközöket.¹⁰³

Az Európai Unióban 1992-ben került kidolgozásra egy javaslat az uniós szennyezési jogok piacának kialakítására.¹⁰⁴ A terv eltér az amerikai rendszertől, mivel ún. kuponos rendszert kíván kialakítani. A kupon meghatá-

¹⁰² Kiss (2005.): i.m. 183-186. o. Az UNCTAD javaslatot az ENSZ világkereskedelmi szervezetének titkársága hozta létre Wall Street-i tőzsdeszakértőkkel. A javaslat két lépcsőben jött létre. 1992-ben a technikai működési mechanizmus került megfogalmazásra, míg 1994-ben az intézményi politikai feltételekkel is kiegészül a javaslat.

¹⁰³ Kiss (2005.): i.m. 183. o. Ha a fejlődő országokban ültetnek erdőt a széndioxid elnyelésére, ha ott fektetnek be megújuló energiaforrások fejlesztésére, közgazdaságilag olcsóbban megvalósíthatják az elérendő kibocsátási szintet.

¹⁰⁴ Kiss (2005.): i.m. 286. o. The economics of limiting CO₂ emissions címmel készült el a tanulmány.

rozott időre, egyszeri alkalomra szól, ha a széndioxid kibocsátás megtörtént a kupon érvényét veszti. A kuponok ugyanúgy viselkednének, mint az értékpapírok, mint a szennyezési jogok. A javaslat lényege, hogy a kuponokat fizetés ellenében szétosztanak az ásványi szénhidrogén termelőknek és importőröknek. A javaslatnak nem volt különösebb visszhangja és hátrányosabb konstrukció volt, mint az amerikai, hiszen ott ingyen kapták a szennyezési jogot, míg itt fizetni kellett volna érte.

Az amerikaihoz hasonló módszer európai párja a Németországban bevezetett rugalmas kompenzációs szabályozás.¹⁰⁵ A vállalkozásoknak a hatóság által előírt normákhoz kell alkalmazkodni, ha azonban az előírt mértéknél nagyobb mértékben csökkenti a szennyezőanyag kibocsátást, akkor ezt a többletet eladhatja a körzetben más vállalkozásnak. A szennyezési többlet eladásához azonban a hatóság csak akkor járul hozzá, ha a körzetben a szennyezettség jobban csökken, mintha csak az előírt normát teljesítették volna. Így ez a módszer a szennyezés fokozatos csökkentéséhez is hozzájárul.

A kiotói jegyzőkönyv különféle rugalmassági mechanizmusokat határoz meg, a kibocsátás-csökkentés költségminimalizálása érdekében:¹⁰⁶

- együttes végrehajtás (Joint Implementation, JI),
- tiszta fejlesztési mechanizmus (Clean Development Mechanism, CDM),
- szennyezési jogok nemzetközi kereskedelme (International Emission Trading, IET).

Az együttes végrehajtás mechanizmusánál az ügylet a kötelezettséggel bíró országok között jön létre. Az emisszió-csökkentő beruházás révén létrejött kibocsátás-csökkentést a beruházó országok, és a kedvezményezett ország megosztja egymás között, így a kedvezményezett ország a

¹⁰⁵ Kerekes (2007.): i.m. 109. o.

¹⁰⁶ Kiss (2005.): i.m. 191. o. Ha egy ország a határain kívül alacsonyabb költséggel képes ugyanolyan kibocsátás-csökkentést elérni, mint a saját nemzetgazdaságában, úgy ezt a megtakarítást saját magának számolhatja el. Csák (2008.): i.m. 126. o. A kiotói jegyzőkönyv az ENSZ éghajlatváltozásról szóló (1992.) keretegyezményéhez csatolt jegyzőkönyv, amelyet 1997-ben tárgyaltak Japánban, Kyotóban. 2005. február 16-án lépett hatályba és már több, mint 150 ország csatlakozott. A jegyzőkönyv lényegi célja, hogy a fejlett ipari országok 2008-2012 közötti időszakra üvegházhatású gázkibocsátásaikat az 1990-es szinten stabilizálják. V.ö.: Daniel Bodansky - Jutta Brunné - Ellen Hey: The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, Oxford, 2007. 197. o.

kibocsátás csökkentést áruba bocsáthatja, azaz az elért környezeti haszonnal fizetheti a beruházás egy részét.

A tiszta fejlesztési mechanizmus a fejlett és a fejlődő országok közötti ügyletre vonatkozik, amikor egy fejlett ipari ország emisszió-csökkentő beruházást hajt végre a fejlődő országban. Az elért kibocsátás csökkentés teljes egészében a beruházó államot illeti meg.

A szennyezési jogok nemzetközi kereskedelmére akkor kerül sor, ha egy ország túlteljesíti kibocsátás-csökkentési kötelezettségét. A fel nem használt szennyezési jogait eladhatja egy másik országnak, amely csak így képes kibocsátási kötelezettségét teljesíteni. A kibocsátási jog tehát értékesíthető bármely ország számára.

4.2. Az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere

Az Európai Unió is kialakította saját emisszió-kereskedelmi rendszerét.¹⁰⁷ 2000-ben a Bizottság az Európai Éghajlat-változási Program keretében alakította ki az üvegház-hatást okozó gázok kibocsátási egységeinek európai kereskedelmi rendszerét, amely 2005. január 1-jén lépett hatályba. A rendszer alapját a 2003/87/EK irányelv rakta le, amely a világ eddigi legtöbb szereplős „cap and trade” rendszere, mintegy 12.000 létesítményt ölel fel. A rendszer öt elemből áll:

- kibocsátás engedélyezése,
- kibocsátás nyomon követése, ellenőrzése,
- nemzeti kiosztás,
- kibocsátás jelentése, hitelesítése,
- nemzeti forgalmi jegyzék,
- rendszer felügyelete.

A rendszerhez tartozó tevékenységet végzők csak kibocsátási engedély birtokában végezhetik a tevékenységüket. A tagállamok határozzák meg a kiosztásra kerülő kibocsátási jogosultságok összes mennyiségét (European Allowance Unit - EAU). A nemzeti szinten meghatározott mennyiséget

¹⁰⁷ Csák (2008.): i.m. 127-132. o. A rendszer bemutatására a szerző műve alapján kerül sor.

(national cap) ágazonként (sectoral cap), majd létesítményenként osztják le.

Az üzemeltetők számlát nyitnak a nemzeti forgalmi jegyzékben, amelyben vezetett kibocsátási egység forgalmi számlán kell a kibocsátási egység megszerzését, átruházását, törlését nyilvántartani. Az üzemeltető a kibocsátási egységgel szabadon kereskedhet.

Az üvegházhatású gázok közösségi kibocsátási egységkereskedelmi rendszeréről az irányelv elfogadását szakmai viták előzték meg. A rendszerről kiadott Zöld Könyv alapján indult meg a szakmai egyeztetés. Az Európai Éghajlat-változási Program is foglalkozik a problémával. A Tanács felismerte a kereskedés fontosságát és annak közösségi szintű bevezetését, azonban csak a Hatodik Környezeti Akcióprogram írja elő a közösségi szintű emisszió-kereskedelmi rendszer létrehozását 2005-ig.¹⁰⁸

Az irányelv alapján a tagállamoknak meg kell határozniuk a hatálya alá eső ipari létesítmények széndioxid kibocsátásának éves felső határát. A kibocsátási jogosultság kibocsátási egység formájában kerül szétosztásra a szennyezők között. (Nemzeti Kiosztási Tervben kell meghatározni az összkibocsátás felső határát, illetve a kibocsátási egységek szétosztását.) A szennyezők a kibocsátási mennyiségüknek megfelelő kibocsátási egységet át kell adniuk az államnak. (A fennmaradó kibocsátási egységgel szabadon kereskedhetnek.) Ha nem használják fel a kibocsátási egységet az tartalékolható is vagy értékesíthető az EU-n belül. (Államközi megállapodás esetén az Unión kívül is.)

A rendszer alapja a kibocsátási egység, amely egy tonna széndioxid egyenérték meghatározott időn belül történő kibocsátását lehetővé tevő forgalomképes vagyoni értékű jog, kibocsátási jogosultság.

A kibocsátási egységekkel szemben az irányelv követelményeket támaszt:

- tartalma: egy tonna széndioxiddal egyenértékű üvegházhatású gáz kibocsátására jogosít fel;
- csak az adott kibocsátási időszakra érvényes;
- kizárólag a széndioxid kibocsátás utólagos ellentételezésére használható fel;

¹⁰⁸ A Hatodik Környezeti Akcióprogramban megerősítésre került az Unió kötelezettségvállalása az üvegház-hatású gázok kibocsátásának 1990-es állapotokhoz képest 8 %-kal történő csökkentéséről 2008 és 2020 között.

- elidegeníthető bárki számára;
- vagyoni értékű jogot képez;
- a kibocsátási egységek kölcsönös elismerése a tagállamok között.

A tagállamok az irányelv alapján kibocsátási egység nyilvántartási és forgalmi jegyzéket hoznak létre, ami nyilvánosan, hozzáférhető módon az egység adásvételeket és tulajdonosokat nyilvántartja.

A rendszer a szabályok megsértését szankcionálja, hiszen ha az üzemeltető a kötelezettségeinek nem tesz eleget (bejelentés, kibocsátási egység viszszaadása stb.) bírság fizetésére kötelezhető, illetve ismételt kötelezettség-szegés esetén a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet korlátozza, felfüggeszti vagy a kibocsátási engedélyt visszavonja. Továbbá ha a szennyező bejelentési, nyilvántartási kötelezettségeinek nem tesz eleget a hiányosságok pótlásáig nem jogosult a kibocsátási egységek értékesítésére.

4.3. A hazai szabályozás

Magyarországon az uniós irányelv alapján került kialakításra az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény és más kapcsolódó jogszabályok.¹⁰⁹ A szabályozás tárgya az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek a kereskedelme, amely már nem csak a széndioxidot tekinti ilyen gáznak.¹¹⁰

A környezethasználó a környezetvédelmi hatóság¹¹¹ által kiadott kibocsátási engedély alapján folytathatja a tevékenységét, amelynek célja előzetes hatósági ellenőrzés arra vonatkozóan, hogy megfelelően nyomon követhető-e a szennyezőanyag kibocsátás. Az üzemeltető ugyanis köteles a saját kibocsátását nyomon követni és a környezetvédelmi hatóság részére hite-

¹⁰⁹ 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről. 213/2006. (X. 27.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól. 13/2008. (I. 30.) Korm. rend. a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól.

¹¹⁰ 2005. évi XV. törvény 3. § a) pont: üvegházhatású gáz a széndioxid (CO₂), a metán (CH₄), a dinitrogén-oxid (N₂O), a fluorozott szénhidrogének (HFC), a perfluorkarbonok (PFC) és a kénhexafluorid (SF₆).

¹¹¹ 213/2006. (X. 27.) Korm. rend. 1. §: Környezetvédelmi hatóság az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség.

lesített jelentést tenni. (A hitelesítést az erre feljogosított szervezet végzi el.)¹¹² A kibocsátási engedély sajátossága, hogy nem állapít meg kibocsátási határértéket, hanem arra kötelezi a környezethasználót, hogy az éves kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjon vissza.

A kibocsátási engedély iránti kérelembe szereplő adatok szolgálnak a Nemzeti Kiosztási Terv és a Nemzeti Kiosztási Lista alapjául. (Természetesen a környezetvédelmi hatóság jogosult a környezethasználót rendszeres és rendkívüli adatszolgáltatásra kötelezni.) A kibocsátási egységek kiosztásának alapja a Nemzeti Kiosztási Terv, amelyben a kibocsátási egységek mennyiségét és módszerét határozza meg a Kormány. Az üzemeltetővel folytatott egyeztetés alapján a Kormány az egyes létesítmények üzemeltetői számára kiosztott kibocsátási egységek meghatározása céljából kereskedési időszakonként Nemzeti Kiosztási Listát állapít meg.¹¹³ A Tervet és a Listát az Európai Bizottság jóváhagyása után a Kormány rendeletben hirdeti ki. A Kormány normatív aktussal fogadja el a Kiosztási Listát, amelynek garanciális jelentősége van, ahogy arra a törvény indoklása is rámutat. A Kormány szakmai és politikai felelősséget vállal a több milliárd forint értékű kincstári vagyon szétosztásáért.

A kibocsátási (ÜHG) egység forgalmi jegyzékbe való bejegyzéssel jön létre, és a Magyar Állam vagyonába tartozó forgalomképes vagyoni értékű jog. A Nemzeti Forgalmi Jegyzékben közhitelesen és nyilvánosan kerül sor az ÜHG egységek kiosztásának, forgalmának, visszaadásának, törlésének a nyilvántartására.¹¹⁴ A kibocsátási egység megszerzése, visszaadása, átruházása törlése a forgalmi jegyzékben vezetett kibocsátási egység-forgalmi számlán történő nyilvántartásba vétellel minősül teljesültnek.¹¹⁵

Az ÜHG egység tulajdonosa a Magyar Állam, de felette a vagyonkezelői jogot az energiapolitikáért felelős miniszter gyakorolja. A kibocsátási egységek kiosztása lehet ingyenes, illetve a Kormány által lefolytatott árverés útján lehet visszterhes. A törvény az első és a második kereskedési idő-

¹¹² 183/2005. (IX. 13.) Korm. rend. az üvegház-hatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről.

¹¹³ 2005. évi XV. törvény 6. §. Az első kereskedési időszak 2008. január 1-jétől 2012. december 31-ig tart. 2013-tól kezdődően a törvény öt éves kereskedési időszakra rendeli megállapítani a Kiosztási Tervet és a Kiosztási Listát.

¹¹⁴ A Nemzeti Forgalmi Jegyzéket az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye és annak kiotói jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény 2. § 19. pontja határozza meg.

¹¹⁵ A magyar rendszer az Európai Gazdasági Térség államai által létrehozott ÜHG egységet érvényesnek ismeri el.

szakra a teljes mennyiség 95 %-át, illetve 90 %-át térítés nélkül rendeli kiosztani az üzemeltetők részére. Ez a kiosztás átruházásnak minősül és a kibocsátási egység a jogosult vagyónába kerül. (A szabályozás külön kezeli a légi közlekedési egységek kiosztását a légijármű üzemeltetők számára.)¹¹⁶

Fontos előremutató szabály, hogy a 2013-tól kezdődő (harmadik) kereskedési időszakban a kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevétel felét hazai vagy harmadik országban megvalósuló üvegház-hatású gázkibocsátás csökkentésével kapcsolatos intézkedésre kell fordítani.

Az üzemeltetők a hitelesített tárgyevi kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet a magyar állam részére kötelesek visszaadni, mintegy a károsanyag kibocsátásuk ellenértékeként. Amennyiben az üzemeltető a tárgyevi kibocsátási egységének megfelelő ÜHG-egységet nem tud visszaadni, a törvény jogkövetkezményeket léptet életbe. A jogkövetkezmények rendszerét három területre bontja a szabályozás:

- bírság fizetése;
- moratórium a kibocsátási egységek forgalma;
- jogsértés tényének nyilvánosságra hozatala.

A bírság fizetésére az eljárási kötelezettségek megszegése és az ÜHG-egység visszaadási kötelezettségének megszegése esetén köteles az üzemeltető.

A kibocsátási egységek forgalmára kiszabott moratórium két esetben válik meg, ha az üzemeltető határidőre nem nyújtja be a hitelesített kibocsátási jelentését, illetve ha nem adja vissza határidőre az igazolt kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet.

A jogsértés tényének nyilvánosságra hozatala szintén a hitelesítési és a visszaadási kötelezettség elmulasztásához kötődő jogkövetkezmény.

A visszaadás után még fennmaradó kibocsátási egység szabadon átruházható az EGT tagállamokban lakóhellyel rendelkező természetes személy, illetve székhellyel rendelkező szervezet számára. (Harmadik országbeli

¹¹⁶ A légijármű üzemeltető minden egyes kereskedési időszakra a miniszternél kérelmezheti térítésmentesen a légi közlekedési kibocsátási egységek kiosztását. A kérelmet az EU Bizottsága határozatban hagyja jóvá. A kibocsátási egység egy része térítés nélkül, másik része árverésen kerül értékesítésre.

vásárló számára csak akkor lehetséges az értékesítés, ha az EU-nak van megállapodása ezzel a harmadik országgal.)

A visszaadási kötelezettségét csökkentheti az üzemeltető a kibocsátás-csökkentési egység beszámításával is, azonban ennek a mértékét a szabályozás korlátozza.¹¹⁷

4.4. Az emisszió-kereskedelmi rendszerrel kapcsolatos problémák

A rendszer kialakítását sok kritika érte világviszonylatban és a szakirodalom is több problémát felvet. Az egyik ilyen probléma a jogok elosztása.¹¹⁸ A rendszer hatékony működése szempontjából mindegy, hogy a jogokat hogyan osztják szét, de az egyes résztvevők számára ez nem mindegy. Az egyes résztvevők érdeke, hogy minél több szennyezési jogot kapjanak, ezáltal minél kevesebb kiadásra kényszerüljenek, illetve a jogok eladásából minél több bevételre tegyenek szert. A fejlődő országok tehát a jogok eladása révén erőforrásokhoz juthatnak és a plusz-források a modernizáció fellendítőjévé válhatnak.

Az elmélet tíz elosztási elvet különböztet meg:¹¹⁹

- horizontális elosztás a szennyezési jogokat úgy osztja el, hogy a szennyezés-csökkentés nettó költségeinek a GDP-hez viszonyított aránya egyenlő legyen az egyes országok között,
- vertikális elosztás a jogokat progresszíven osztja szét, azaz a nettó szennyezés-elhárítási költségek egyenes arányban álljanak a GDP/fő mutatókkal;
- fizetési képességen nyugvó elv a bruttó költségeket a GDP arányában viselteti az egyes országokkal;
- szuverenitás elve alapján a jogokat a kibocsátás arányában kellene szétosztani;

¹¹⁷ 2005. évi XV. törvény 14. § A Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott kibocsátás-csökkentési egységet használhat fel az üzemeltető, amelynek hazai keretrendszerét a 2007. évi LX. törvény határozza meg. A törvény tiltja olyan kibocsátás-csökkentési egység felhasználását, amely nukleáris létesítményen, földhasználaton, illetve erdőgazdálkodással van kapcsolatban.

¹¹⁸ Kiss (2005.): i.m. 187-190. o.

¹¹⁹ Adam Rose: Equiti considerations of tradeable carbon emission entitlements, UNCTAD 1992. In.: Kiss (2005.): i.m. 188. o.

- egalitárius elv a népesség aránya szerint juttatja az egyes országokat a szennyezési jogokhoz;
- piaci elv szerint a szennyezési jogokat elárvereznék, és az kapná, aki legtöbbet fizet érte;
- konszenzusos elv a politikai megállapodásoktól teszi függővé a szennyezési jogok elosztását;
- kompenzációs elv szerint az elosztást követően a veszteséget elszenvedő államokat kompenzálni kell;
- Rawls elve a legszegényebb országok nettó előnyeinek a maximálását jelenti;
- környezetvédelmi megfontolás a környezet védelemre helyezi a hangsúlyt és erre tekintettel limitálja a szennyezési jogok kibocsátását.

A másik probléma a komplementaritás és a kötelező részvétel kérdése.¹²⁰ A kis értékű és diffúz szennyezőkre nem terjed ki a rendszer (közlekedés, háztartások, szolgáltatások). Ha a rendszer széleskörű mentességeket és kedvezményeket alkalmaz, abban az esetben nem lesz elég hatékony. Fontos, hogy minél szélesebb körben kerüljön alkalmazásra. Jól látszik tehát, hogy az energia-adózás rendszerét kiegészítő szabályozásról van szó, tehát nem felváltja az energiaadót, hanem kiegészíti azt.

Az éghajlat-változás befolyásolására csak fokozatosan csökkenő ÜHG kibocsátás mellett van lehetőség, azaz a szennyezési jogok piacának a korábbi összes szennyezés csökkentésével kell megvalósulnia, amiből következik, hogy fokozatosan egyre kevesebb szennyezési jogot osztanak ki. Ez viszont a szennyezési jogok piacára van jelentős hatással.¹²¹

A szennyezési jogok eladásából származó bevétel felhasználása is a szakirodalmi álláspontok keresztüztüzebe került. Az ingyenes kiosztás mellett a szennyezési jogok egy részét árverésen értékesítik, amelyből bevétel keletkezik. (Ugyanakkor az ingyenes kiosztásnak megfelelő mértékben csökken a szennyezési jogok alternatívájaként emlegetett környezeti adó-bevétel.) A csökkenő adóbevétel csökkenti a környezetvédelmi és racionalizálási programokra költhető forrásokat.

¹²⁰ Kiss (2005.): i.m. 195-196. o.

¹²¹ Kiss (2005.): i.m. 196. o.

Másik kérdés a bevétel felhasználása, hiszen a szennyezési jogokból származó bevétel egészét szintén nem környezeti célokra használják fel, az államok. A rendszer kialakításával kapcsolatos elméleti kérdésként merült fel, hogy az imissziós jogok rendszerét (Ambient Permit System, APS) vagy az emissziós jogok rendszerét (Emission Permit System, EPS) valószínűsíthetjük meg. Az APS a szennyezést befogadó közeg szerint ad ki szennyezési jogokat, amely rendszer kidolgozása bonyolult, földrajzi és egyéb adottságoktól függ a normák meghatározása. Az EPS rendszer jóval egyszerűbben működtethető, ahol az emissziós források szerint adnak ki szennyezési jogokat. Ez utóbbi rendszer azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy kisebb területen súlyos szennyezés jön létre, miközben az átlag-szennyezettség nem változik.¹²²

A felmerülő problémák ellenére a szakirodalom felállította azt a kritérium-rendszert, amely meghatározza a kibocsátási engedélyek piacának optimális működését.¹²³

- jelentős különbség a szennyezés-csökkentés határkötségei között;
- tisztább termelés lehetőségeit biztosító technológiák;
- kellő számú eladó és vevő a szennyezési jogok piacán;
- a piacot szabályozó előírások átláthatósága;
- az ökonómiai optimum nem eredményezhet ökológiailag kritikus helyzetet.

Az első kereskedelmi időszak (European Union Emission Trading Scheme, EU-ETS 2005-2007) lezárulta után az unió felülvizsgálta a rendszert és levonta a következtetéseket a rendszer korszerűsítése érdekében. 2008-ban módosították az ETS alapját meghatározó 2003/87/EK irányelvet. Az első időszakban nagyvonalúan jelentős mennyiségű kibocsátási egységet osztottak ki, ezért kétségessé vált az, hogy az ETS rendszere képes-e előmozdítani az éghajlat-változási célkitűzéseket. A rendszert tehát úgy kellett továbbfejleszteni, hogy lendületet adjon a klíma-barát gazdaság kiépítéséhez. Kibővült a rendszer alkalmazási köre egyéb üvegházhatású gázokra. Az adminisztratív terhek csökkentése érdekében a 25 ezer tonnánál kevesebb széndioxidot kibocsátó ipari üzemeknek nem kell részt venni a rendszerben, ha kibocsátásukat csökkentik. Kialakítják az Effort Sharing Decision (ESD) rendszerét, amely a károsanyag kibocsátók nem

¹²² Kerekes (1998.): i.m. 103. o.

¹²³ Szlávik (2005.): i.m. 219. o.

szabályozott csoportját kapcsolja a rendszerbe. Ide tartoznak azok a kibocsátók, amelyek nem kerültek bele az ETS-be (közlekedés, építőipar, mezőgazdaság, hulladékgyártás), valamint a kis kibocsátók (háztartások, kis- és közép vállalkozások, szolgáltatási szektor).¹²⁴

A szennyezési jogok piacán azonban az utóbbi évek eseményei, különösen a 2008-as gazdasági válság alapvető változásokat hozott. A gazdasági világválság háttérbe szorította a kiotói szerződés folytatására irányuló törekvéseket. A válság megnövelte az eladható kvóták mennyiségét, illetve mérsékelte a vásárló országok keresletét.

Nagy bizonytalanság övezte a kvótakereskedelem 2012 utáni rendszerét, illetve a kibocsátási egységek sorsát. Az EU is megosztott volt a kérdésben és alapvetően két felfogás ütközött egymással. Azok az országok, amelyeknek nincs feleslegük, ellenzik a kibocsátási egységek továbbvitelét az új periódusra 2013-tól kezdődően, illetve a többlettel rendelkező középkelet-európai országok a kibocsátási egységek érvényességét 2013 után is fenn kívánják tartani. Mindemellett a továbbvitt egységek korlátozására vonatkozó elképzelések is felvetődtek, azaz a továbbvitt egységek diszkontálásra kerülnének, 2013-tól csak az értékük 80-90 %-át érnék. Ugyanakkor az árak védelme érdekében a lengyel javaslat szerint csak 1,8 milliárd egységet lehetne eladni évente, amely elősegítené a piac kiszámíthatóságát.¹²⁵

Az ETS harmadik fázisa 2013-2020-ig terjedő időszakra szól. Az új rendszer alapvető változásokat hoz. Az adminisztrációs kötelezettségeken túl alapvető hatással lesz a vállalatok profittermelési képességére. A változás következtében megnő a piaci vásárlási lehetőség jelentősége. Az ETS harmadik szakasza annyiban hasonlít az első két szakaszhoz, hogy itt is lesz ingyenes kiosztási rendszer, de erre nem lesz mindenki jogosult, csak azok az iparágak, amelyeknél kibocsátás-áthelyezési kockázat áll fenn, azaz azon iparágak esetén, amelyek a széndioxid kibocsátás miatt inkább más országba telepítenék a termelésüket.

Az ETS harmadik fázisánál a kiosztás rendszere is változik, hiszen a korábbi két szakaszban a múltbéli kibocsátások alapján határozták meg a szennyező részére járó egységet. A kibocsátók adták meg az értékeket, a

¹²⁴ Az EU klímapolitikája, Magyar Agrárkamara, www.agrarkamara.hu (letöltés ideje: 2012. 08. 08.)

¹²⁵ Barta Judit – Hegedűs Miklós – Szabó Zoltán: Kvótagazdálkodás Kopenhága után, GKI Energia-kutató Kft., Budapest, 2010. 1-18. o.

várható termelési mennyiséget. 2013-tól ez a múltbéli kibocsátás alapján történő elosztás megszűnik. Az ingyenes kiosztás alapját a BAT (Best Available Technology) képezi, amely egy az Európai Bizottság által megállapított kibocsátási referencia-érték. Minden egyes iparágban a legjobb technológiát és gyakorlatot veszik alapul, így a BAT rendszere visszatükrözi az egyes iparágak leghatékonyabban működő termelőinek kibocsátási értékeit. Ha a kibocsátó kevesebb üvegház-hatású gázt bocsát ki, kevesebb egység szükséges, nem kell vásárolnia a piacon, illetve eladhatja a fölös kvótáját. Ez az új rendszer fokozza az új alacsonyabb kibocsátású technológiák fejlesztését, hatékonyabban működik. Már a rendszer 2013-as indulásakor is csak a BAT alapján 80 %-os ingyenes kiosztásra van lehetőség, amely 2020-ig folyamatosan csökken. Ennek következtében a piacon vásárolható kvóták jelentősége is megnő.¹²⁶

A harmadik ETS fázis jellemzői:¹²⁷

- Az ETS-en kívüli szektoroknak 2020-ig 10 %-os csökkentést kell elérniük, aminek érdekében az EU Bizottsága a tagállamok számára GDP célszámokat szab meg.
- A főszabály a kvóta-árverés lesz, átmeneti ingyenes elosztással. Háromféle szabályozás alapján működik a rendszer. Az egyik szektor csak árverésen juthat kvótához (villamos energia szektor), más szektor részlegesen ingyenes kvótát kap illetve lesz, amely teljes ingyenes leosztás alapján kap kvótát.
- A versenyképesség biztosítása, illetve a kibocsátás exportálásának megakadályozása érdekében kiegyenlítő mechanizmusok léphetnek életbe. (Például az importtermékek árába beleszámítják a megtermelésükhöz szükséges károsanyag-kibocsátást.)
- A tagállamok árverési bevételeit teljes egészében klímavédelmi célokra kell félretenni.

A változások erős befolyást gyakorolnak a környezettechnológiák fejlődésére és a kibocsátók versenyképességére.

¹²⁶ Jelentősen változik a kvóta kereskedelem. www.index.hu/gazdasag/magyar (Letöltés ideje: 2012.08.08.) 1-2. o.

¹²⁷ Az EU klímapolitikája, Magyar Agrárkamara, www.agrarkamara.hu (letöltés ideje: 2012. 08. 08.)

5. Az önszabályozás szerepe a környezetpolitikában

5.1. Az önszabályozás területei

A szabályozási eszközök harmadik kategóriájába tartoznak az önkéntes megállapodások, amelyeket gyakran kombinálják mind a direkt, mind a közvetett közgazdasági eszközökkel. Ezeket a szakirodalom nem tekinti tisztán gazdasági eszközöknek annak ellenére, hogy egyes elemeik gazdasági jellegűek és annyiban hasonlítanak a gazdasági eszközökhöz, hogy rugalmas szabályozást tesznek lehetővé.¹²⁸ Az önszabályozás olyan eszközök gyűjteménye, amelyek a gazdasági eszközök mellett a közvetlen beavatkozást szolgáló közigazgatási szabályozás kiegészítői lesznek. Az önszabályozás egyre fontosabb eszköze lett a környezetpolitikának.¹²⁹ Ez a szabályozás többféle különböző fajtájú szabályozó eszközt foglal magában, amelyeknek közös jellemzője az önkéntes megközelítés a környezeti teljesítmény javítása érdekében, a költséghatékonyság szem előtt tartásával.¹³⁰

A szakirodalom különféleképpen ítéli meg ezt az eszközt. Van olyan álláspont, amely a környezeti tudatosságot és felelősséget tekinti ilyen eszköznek, amelyek beépülnek az egyéni döntéshozatalba. Ez az álláspont az önkéntes megegyezéseket a gazdasági eszközök körébe sorolja.¹³¹

Más álláspont szerint az önkéntes eszközöknek sokféle formája létezik, de ezeket sehol sem alkalmazzák elkülönülten a többi szabályozó eszköztől, inkább kiegészítik a jogi szabályozást. Három ilyen esetet említ a szakirodalom:¹³²

- a szabályozás teljesítésalapú célokat határoz meg, nyitva hagyva a célokhoz vezető módozatokat és eszközöket;

¹²⁸ Szlávik (2005.): i.m. 212. o. Vö. Olajos István: A környezetvédelmi szabályozás módszertana. In: Olajos István (szerk.): Agrárjog gyakorlat II., Novotni Kiadó, Miskolc, 2006. 80-83. o.

¹²⁹ Bárdi (2011.): i.m. 295. o.

¹³⁰ Horváth - Bándi - Erdey - Pomázi (2004.): i.m. 655-656. o.

¹³¹ Szlávik (2005.): i.m. 212-215. o.

¹³² Horváth - Bándi - Erdey - Pomázi (2004.): i.m. 657. o.

- egy későbbi szabályozás kidolgozásához az önkéntes eszközök eredményeit kívánják felhasználni;
- egy adott iparág közös érdeke az önkéntes eszközök alkalmazása.

Az önkéntes eszközök megvalósítására is csak szabályozott keretek között kerülhet sor:¹³³

- a felek informális kapcsolatot létesítenek a kormánnyal, de maguk határozzák meg céljaikat, ellenőrzik a megvalósulást és erről jelentéseket készítenek;
- az ipari szektor formális szerződést köt a kormánnyal és a szerződésben meghatározzák a célokat, kötelezettségvállalásokat, határidőket, amelyek az ágazat valamennyi szereplője számára kötelezőek.

Van olyan álláspont, amely széleskörűen értelmezi az önszabályozás területét és nemcsak az önkéntes megállapodások formáit sorolja ebbe a kategóriába. Ide tartozónak tekinti:¹³⁴

- az önkéntes megállapodást, konszenzust,
- a környezeti menedzsmentet,
- a környezeti auditot,
- a környezetvédelmi nyilatkozatot,
- a környezetbarát termékjelzést, életciklus elemzést.

A környezetvédelmi szabályozás egyre nagyobb nehézségekben ütközik, ezzel kapcsolatos feladatok egyre bonyolultabbak, illetve egyre növekednek a szennyezés-csökkentés költségei. Az önkéntes megállapodások szerepe ezért egyre jelentősebb.¹³⁵

Az önkéntes megállapodások alatt a szabályozott közösség és az állami szervek közötti, illetve a szabályozott közösségen belül létrejött szerződéseket értjük.¹³⁶

Az önkéntes megállapodásoknak különféle típusai lehetnek:¹³⁷

¹³³ Horváth – Bándi – Erdey – Pomázi (2004.): i.m. 657. o.

¹³⁴ Bándi (2011.): i.m. 295. o.

¹³⁵ Szlávik (2005.): i.m. 224-225. o.

¹³⁶ Bándi (2011.): i.m. 295. o.

¹³⁷ Bándi (2011.): i.m. 297. o.

- szabályozási megállapodás – az állam és az iparágak között létrejött, jogszabályt pótló megállapodás;
- jogkövetési megállapodás – hatósági határozat pótlására a környezethasználó és a környezetvédelmi hatóság között létrejött szerződés, a jogszabály alkalmazásával kapcsolatosan jön létre;
- szabványosítás az önkéntes jogkövetés mértékeként jön létre;
- magatartási kódexek – egyes iparágak területén kialakított normák, amelyet a felek kötelezően alkalmaznak;
- mediáció.

Az önkéntes megállapodások hatékonysága mellett és ellene is szólnak érvek a szakirodalomban. Egyrészt hasznos és rugalmas kiegészítő a direkt szabályozásnak, sőt sok esetben megelőzik a jogalkotást illetve csökkentik a szabályozó és közigazgatási eszközök mennyiségét. A megegyezés az iparban költséghatékony megoldásokhoz vezethet, mivel lehetővé teszi, hogy a környezetvédelmi kiadásokat tőkebefektetéseihez igazítsa. Gyorsan alkalmazható eszközként jelenik meg a gyakorlatban.¹³⁸ Az önkéntes megállapodások nehézségei az ellenőrzésben és a végrehajtásban jelentkeznek, és sok esetben nincsenek megfelelő szankciók a nemteljesítés esetére. Problémát jelentenek továbbá azok a kibocsátók, akik vagy kimaradnak vagy megpróbálnak kibújni a megállapodás kötelezettségei alól.¹³⁹

Mindezen problémákra tekintettel az önkéntes megállapodások érvényesülését a külső eljárási szabályok biztosítják:¹⁴⁰

- társadalmi részvétel, nyilvánosság biztosítása, hogy ne nyíljon mód a visszaélésre;
- minden részes fél eljárási jogait és kötelezettségeit tisztázni kell;
- a szabályozási és jogkövetési megállapodásoknak konkrétan meghatározható eredményre kell irányulnia, mert bizonytalanná válhat a megvalósítás ellenőrzése;
- a szerződés formai követelményei, a jogérvényesítés és a jogorvoslati lehetőség megteremtése.

¹³⁸ Bándi (2011.): i.m. 297. o.

¹³⁹ Horváth – Bándi – Erdey – Pomázi (2004.): i.m. 658. o.

¹⁴⁰ Bándi (2011.): i.m. 300. o.

5.2. Környezeti menedzsment rendszer

A környezeti menedzsment rendszerek az önszabályozás fontos területét képezik, amelyek kiterjednek a vállalkozáson belüli, az iparágak szintjén zajló, és az üzleti szférán túli folyamatokra. A fenntartható fejlődés kritériumai kikényszerítik a különféle rendszerekből, hogy hazai illetve nemzetközi szinten is elfogadható környezeti teljesítményt nyújtsanak. Ennek érdekében kidolgozásra kerül a kibocsátóknál a környezetközpontú irányítási rendszer és a külső és belső elvárásoknak való megfelelés igazolása. A környezetvédelmi elveknek az irányítási és üzleti tevékenység szerves részévé kell válniuk, mivel a vállalkozások ezzel igazolják azokat a törekvéseiket, hogy az eredményeiket minimális környezeti terhelés mellett kívánják elérni.¹⁴¹

A környezeti menedzsment révén a vállalkozás a környezeti teljesítményt folyamatosan javítja. A környezeti menedzsment segítségével a vállalkozás vezetése:¹⁴²

- kiépíti a környezeti szervezetet;
- koordinálja a környezeti vonatkozású tervezést, irányítást, ellenőrzést és információellátást;
- biztosítja a rendszernek és működésének megfelelő dokumentálását;
- bekapcsol mindenkit a környezeti teljesítmény javításába.

A vállalati környezeti menedzsment rendszer felépítése különböző elemek szorosan összefüggő rendszeréből áll.¹⁴³

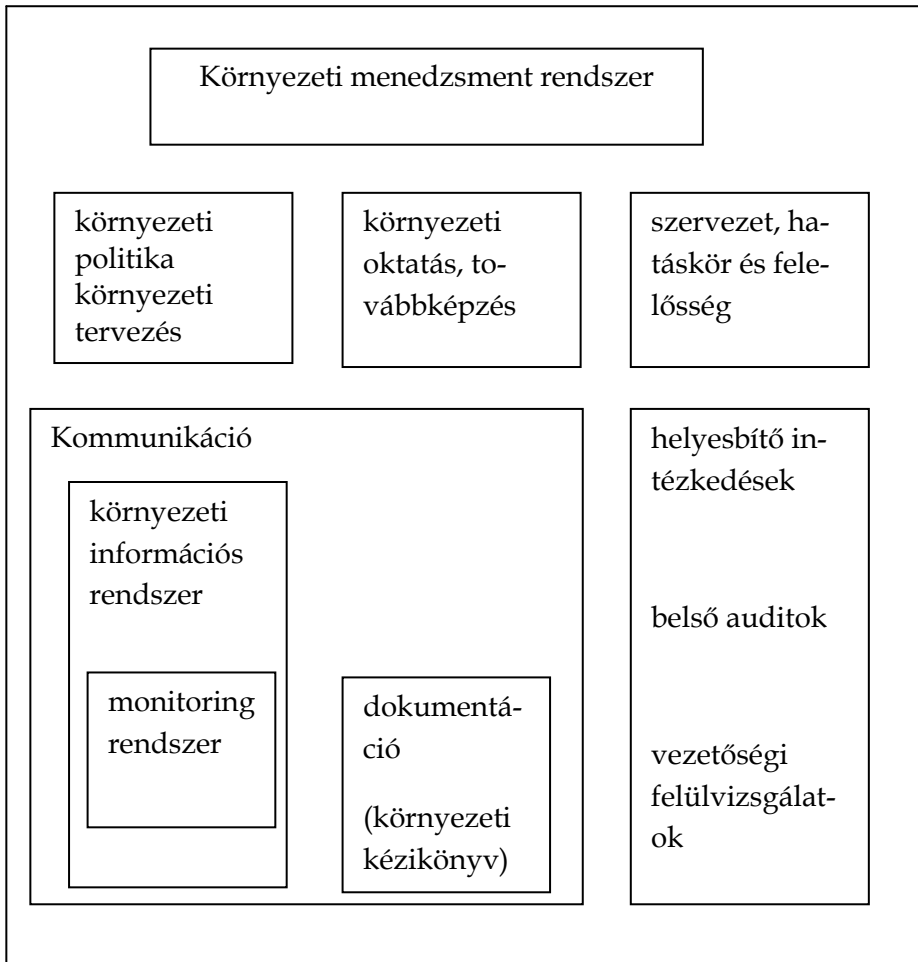
¹⁴¹ Kun-Szabó Tibor (szerk.): A környezetvédelem minőségmenedzsmentje, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1999. 185-186. o.; Csák Csilla: Gondolatok a szennyező fizet elvének alkalmazási problémáiról, Miskolci Jogi Szemle, 2011. Különszám, 31-46. o.

¹⁴² Kósi Kálmán: A vállalati környezeti menedzsment rendszer. In: Bándi Gyula (szerk.): Auditálás, menedzsment rendszerek, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1997. 24. o.

¹⁴³ Hendrich Hallay - Reinhard Pfriem: Umwelt-Audits, Öko-Controlling und externe Unternehmenskommunikation, Umweltwirtschaftsforum 1993/3. 49-57. o. In: Kósi (1997.): i.m. 25. o.

5-1. ábra. A környezeti menedzsment rendszer elemei

(Hallay-Pfriem, 1993.)



A környezeti menedzsment kiépítése szempontjából különös jelentősége a környezeti önértékelő programnak van (ESAP-Environmental Self Assessment Programme), amely a Global Environmental Management Initiative (GEMI – Washington) ajánlása a vállalkozások számára. Az ESAP azért jött létre, hogy segítse a vállalkozásokat tevékenységük környezeti szempontból való megértésében és fejlesztési céljaik megvalósításában.¹⁴⁴ A rendszer alkalmazását 1992-ben az Európai Unió is bevezette és a ma is hatályos rendszerét 2009-ben véglegesítette. Az EU-EMAS rendszer célja, hogy elősegítse a szervezetek környezeti teljesítményének folyamatos javítását, a szervezetek saját környezetvédelmi vezetési rendszerének kialakítását és alkalmazását. Az EU-EMAS rendszer hazai alkalmazására a környezetvédelmi törvény teremtett alapot, amely szabályozza az EMAS rendszert.¹⁴⁵

A környezeti menedzsment szempontjából fontos szerepet játszanak a szabványok. A szabvány egy olyan környezeti menedzsment rendszer létrehozását teszi lehetővé, amelynek segítségével a vállalkozás megfogalmazhatja a környezeti politikáját, környezeti céljait és megteremti a feltételeket ezeknek az elveknek a megvalósításához. A szabvány célja, hogy képessé tegye a vállalkozásokat a környezeti menedzsment létrehozására, működtetésére.¹⁴⁶

A nemzetközi környezetvédelmi szabványosítás kialakítását a GATT Uruguayi értekezletén szorgalmazzák. Az ipar ilyen irányú törekvését a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet is támogatta (International Organization for Standardisation – ISO). A szervezet 1991-ben létrehozott egy tanácsadó testületet a nemzetközi egységesítés érdekében.

Az ISO 14000 szabványrendszer több tucat szabványból áll. A szabványban megfogalmazott követelményeket valamennyi résztvevő ország elis-

¹⁴⁴ Kósi Kálmán – Kovács Endre: A környezetvédelmi auditálás és rendszerkiépítés gyakorlata. In: Bándi (1997.): i.m. 55. o.

¹⁴⁵ Bándi (2011.): i.m. 302-306. o. 1221/2009/EK rendelete a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételről. A környezetvédelmi törvény 81/A. §-a kimondja, hogy a környezethasználó saját környezetvédelmi teljesítményének értékelése és folyamatos javítása, a közvélemény megfelelő tájékoztatása érdekében környezetvédelmi és hitelesítési rendszerben vehet részt. A környezethasználó felülvizsgálja a tevékenységével kapcsolatos környezeti hatásokat, környezeti nyilatkozatot készít, azt hitelesített és a nyilvántartásba vétel céljából benyújtja az erre feljogosított szervezetnek, továbbá ezt mindenki számára hozzáférhetővé teszi.

¹⁴⁶ Kósi-Kovács (1997.): i.m. 133. o.

merte, ezáltal azok világszerte elfogadott normává váltak. Az 1996. szeptember 1-jén kiadott ISO 1001 számú környezeti menedzsment rendszerek (Environmental Management Systems) című szabvány a gazdálkodó szervezetek belső környezetvédelmi ügyintézésére vonatkozó általános követelményeket fogalmazza meg. Rendszerszabványként a szervezet teljes rendszerének a környezetvédelemmel összefüggő részrendszerét írja le. Ugyanakkor egy olyan általános nemzetközi szabvány, amely a környezeti menedzsment területén lehetővé teszi, hogy a különböző országok vállalkozásai egységesített rendszer szerint működjenek.¹⁴⁷

A környezeti menedzsment már elfogadott példájáról is említést tesz a szakirodalom, mint a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara 1990-ben elfogadott fenntartható fejlődés üzleti chartája, amely rögzíti a vállalati környezeti menedzsment elveit. Az elvek kiemelik a környezeti politika és menedzsment jelentőségét. A tevékenységek és projektek környezeti hatásainak elemzését a létesítmények fenntartható módon történő fejlesztését és működtetését, illetve kutatások révén a környezeti hatások minimalizálását emelik ki az elvek.¹⁴⁸

A környezeti állapotfelmérés kapcsolódik az EMAS és ISO rendszerekhez, de önálló szerepköre is van. Ez a környezeti állapotfelmérés kiterjed a vizsgált rendszerek külső környezetére és a működő rendszer környezeti hatásainak felmérésére is.¹⁴⁹

A környezeti állapotfelmérés (audit) egy rendszeresen végzett, szisztematikus felépítésű, transzparens dokumentált és objektív értékelést biztosító környezetvédelmi teljesítményértékelés, amelyet arra feljogosított auditorok végeznek.

A környezetvédelmi auditálás két formáját különbözteti meg a szakirodalom:¹⁵⁰

- eredményre irányuló audit, amely azt vizsgálja, hogy egy adott vállalat egy meghatározott időpontban mennyiben felel meg a környezeti előírásoknak, cél a jelenlegi és a kívánatos állapot összehasonlítása;

¹⁴⁷ Kőmíves József – Varga József: ISO 14000 In: Bándi (1997.): i.m. 140-141. o.

¹⁴⁸ Bándi (2011.): i.m. 302. o.

¹⁴⁹ Kun – Szabó (1999.): 197. o.

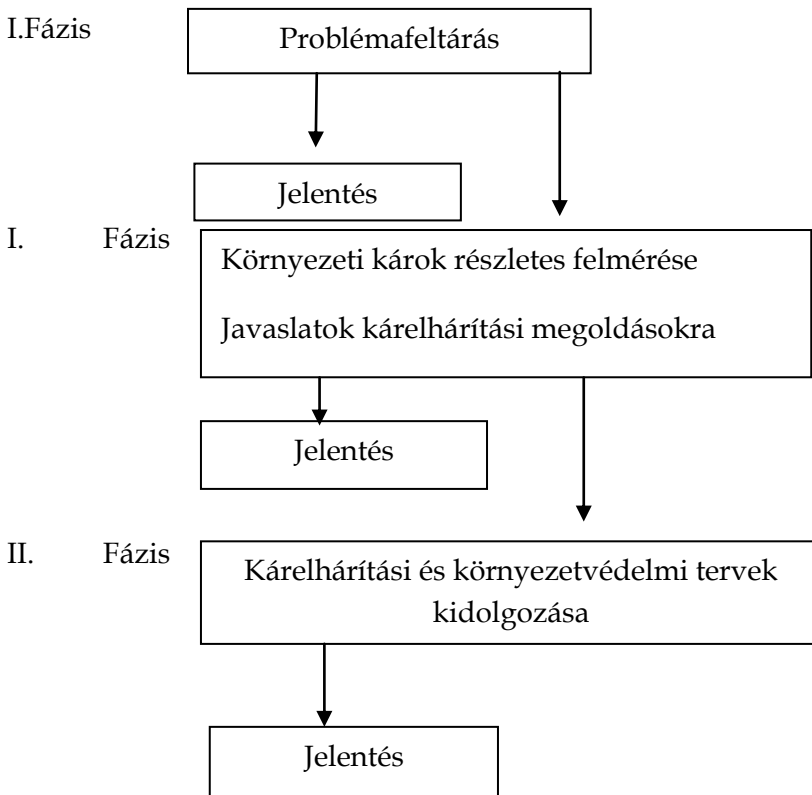
¹⁵⁰ Kósi-Kovács (1997.): i.m. 43. o.

- rendszer és eljárás-orientált audit, amely a vállalat környezeti állapotának felmérése mellett kiterjed a környezetmenedzsment rendszer vizsgálatára, cél a jelenlegi és a kívánatos állapot összehasonlítása.

A környezeti auditálás folyamatát és összefüggéseit jól szemlélteti az alábbi folyamatábra:¹⁵¹

5-2. ábra. A környezetvédelmi auditálás folyamata

(Kósi-Kovács, 1997.)



¹⁵¹ Kósi-Kovács (1997.): i.m. 44. o.

Az önszabályozás sok egyéb formája mellett a szakirodalom kiemeli a környezetbarát termékjelzést és a vállalatok társadalmi felelősségvállalását. Az ökocímke, környezetbarát termékjelzés kettős funkciót lát el, egyrészt gazdasági eszköz, másrészt az önszabályozás eszköze. Mint gazdasági eszköz fogyasztói információs funkciót is ellát, amely miatt az állam és a nemzetközi szervezetek is foglalkoztak a kérdéssel.

1990-ben a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara készítette el a környezeti jelölési rendszerekről szóló állásfoglalását, amely elvek között hangsúlyozzák a rendszer önkéntességét és nyitottságát, az eljárás áttekinthetőségét és hatékonyságát, illetve a rendszer önfinanszírozó jellegét. Az Unió szabályozás szintén lépéseket tett az ökocímke területén 1992-től kezdődően, jelenleg hatályos 66/2010/EK rendeletben szabályozva az uniós ökocímke kérdéskörét.¹⁵² A rendelet meghatározza az ökocímke rendszer célját. Az uniós ökocímke rendszer része a közösség fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó politikájának, amely a fogyasztás és a termelés környezetre gyakorolt negatív hatásának csökkentésére irányul, ezért az ökocímkével szemben támasztott követelményeknek a legjobb környezetvédelmi követelményszinten kell alapulniuk.

Az ökocímke-rendszer minden árura és szolgáltatásra kiterjed, kivéve az emberi felhasználásra szánt gyógyszerekre, állatgyógyászati készítményekre és az orvostechikai eszközökre.¹⁵³ Ajánlások kidolgozásával szaktanácsadást és támogatást nyújt az ökocímke rendszer kidolgozásához és végrehajtásához az Európai Unió ökocímkézésért felelős bizottsága (EUEB).

Az uniós és tagállami ökocímke rendszerek egymás mellett is működnek, de fontos az európai államok ökocímke-rendszer kritériumainak a harmonizálása. Magyarországon az ökocímke rendszerét a környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzés használatának feltételrendszeréről szóló 29/1997. (VIII. 29.) KTM rendelet szabályozza. A cél hasonló, mint az ökocímke esetében, azaz a gyártók, fogyasztók, szolgáltatók forgalmazók tájékoztatása és motiválása, a kedvezőbb környezeti tulajdonságú termékek elterjedése és ezáltal a környezettudatosság fejlesztése. A rendelet szűkebb területet ölel fel, mint az uniós szabályozás, hiszen nem terjed

¹⁵² Bándi (2011.): i.m. 307-310. o.

¹⁵³ 2001/83/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2001/82/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

ki a gyógyszereken kívül élelmiszerekre, italárura, illetve emberre és környezetre káros, mérgező anyagokat tartalmazó termékekre.

A forgalomba kerülő termékek és szolgáltatások esetében a termék környezetbarát minőségét a Magyar Szabadalmi Hivatalnál lajstromozott védjegy, mint megkülönböztető jelzés tanúsítja. A védjegy használatára a jogosult, aki a környezetbarát minősítést megkapta, és aki a Környezetbarát Termékek Közhasznú Társaságával védjegyhasználati szerződést kötött.

A védjegyhasználat pályázati úton nyerhető el bárki számára, folyamatos pályáztatással. Az ököcímke minősítő eljárás keretében kerül odaítélésre. Az a termék kaphat környezetbarát minősítést, amely az adott igényt kielégítő egyéb termékkel összehasonlítva, az azonos vagy jobb termékminőség mellett, környezeti hatást igazoló életút elemzés alapján megfelel a pályázati tájékoztatóban foglalt feltételeknek. A védjegy használatának engedélyezéséről a miniszter dönt és a Kht. köti meg a védjegyhasználati szerződést. A védjegy a minősítési feltételek fennállásáig, de legalább egy évre szól.

Az önszabályozás fontos területe a vállalatok társadalmi felelősségvállalása (Corporate Social Responsibility – CSR). Ezek lényege, hogy a vállalkozások önkéntesen hozzájárulnak a jobb társadalomhoz és tisztább környezethez, azaz a vállalkozások integrálják társadalmi és környezeti gondolkodásukat az üzleti tevékenységükbe. Az EU-ban is megindult ez a folyamat, amelyek alapvető elemeit Zöld Könyvben foglalták össze. A Zöld Könyv kiemeli az emberi erőforrás-gazdálkodás, az egészséges munkahely, a természeti erőforrásokkal való megfelelő gazdálkodás és a globális környezeti problémákkal való foglalkozás kérdéskörét.

6. A környezetpolitika negatív ösztönzői

6.1. A környezeti adózás alkalmazásának feltételei

A környezeti adóztatás feltételeivel az OECD országok, illetve ezen belül az Európai Unió is részletesen foglalkozik, illetve a szakirodalom is felvet a kérdéskörrel kapcsolatos problémákat.¹⁵⁴

Ezzel kapcsolatosan a következő kérdéskörök vetődnek fel:

- az adók, díjak kivetése,
- adó mértéke,
- adóteherviselés,
- adminisztrációs kérdések,
- határmenti adókiigazítás.

Az adók, díjak kivetésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy közvetlenül vagy közvetve vannak-e kapcsolatban az okozott kárral. Ha a szennyezés jelentős és helyhez van kötve az adók alkalmazása hatékony, míg ha a szennyezés kicsi, a terméket nagy mennyiségben és szétszórtan fogyasztják a díjak alkalmazása a célszerű.

Az adók és díjak elfogadhatósága alapvető hatással van a hatékonyságra. Az elfogadhatóságot két fontos elem is növeli, egyrészt a környezeti kárral való kapcsolat, illetve az ökoadó visszajuttatása a szennyezőhöz. Ha a környezeti kárral az adó kapcsolata gyenge, a szennyezők magatartására a befolyásoló hatása is alacsony szintű lesz. A szennyezés jelentkezhetsz a termelés és a fogyasztás területén egyaránt, ezért az adóztatásnak kihatással kell lenni a termelés és a fogyasztás környezetszennyező mértékére is. Az elfogadhatóságot növeli az adó, díj visszajuttatása a szennyező részére.

Az OECD jelentés rámutat arra, hogy ki kell zárni a helyettesítő hatást, azaz az adózó a szennyezést az egyik környezeti elemről a másikra helyezi át, illetve helyettesítő tevékenységet indukál. Fontos továbbá, hogy az adóztatás stabil és hosszú távon kiszámítható legyen: ez a beruházási döntéseknél különösen fontos szerepet játszik.

¹⁵⁴ OECD: Implementation Strategies for Environmental Taxes. In: Kiss (2005.) i.m. 100-115. o.

Az adó optimális mértéke alapvetően befolyásolja az adóztatás hatékonyságát. A mérték kivetésénél célszerű a környezetvédelmi célt szem előtt tartani, és arra tekintettel meghatározni azt a mértéket, amelyet folyamatos módosítással lehet „hangolni” az optimális szint elérésére. (Ha túl alacsonyan állapítják meg az adót az nem serkenti az adózót a szennyezés csökkentésére, a túl magas mérték viszont az illegális megoldások alkalmazását serkenti). Ezért célszerű differenciáltan meghatározni a mértéket, hosszú távú célok esetén alacsonyabb mértéket célszerű alkalmazni, míg rövid távú célok elérésére jobb megoldás a magasabb mérték. Szintén fontos a differenciálás a szennyező tartalom szerint.

Lehetőség szerint az öko-adóztatás alapjaként a termék mennyiségét és nem értékét célszerű alkalmazni, mert a minőségromlás kibújási lehetőséget teremt.

Az adó mértékét természetesen időszakonként felül kell vizsgálni, hiszen az infláció, a relatív árváltozás vagy a környezetvédelmi cél megvalósítása függvényében erre szükség lehet.

Az adóteherviselés kérdésénél probléma, hogy az adó terhét az adózó továbbháríthatja, azaz az adózó és az adó tényleges terhének a viselője több esetben különbözik. Az adó, díj terhét viselheti a fogyasztó, a tőketulajdonos, a munkaező, a természeti erőforrás tulajdonosa. Az adózók piaci pozíciójuk függvényében az adót megpróbálják továbbhárítani, amely esetleg szociális vagy gazdasági problémákat okozhat. Ezért az adó bevezetésénél elemezni kell, hogy az adó áthárítása esetén milyen hatásokat indukál a bevezetni szándékozott adó, díj.

Adminisztrációs kérdések elemzése azért fontos az adózás területén, mivel meg kell vizsgálni, hogy a beszedett adó arányban áll-e a beszedésével kapcsolatos költségekkel és adminisztrációval. A környezeti adók és díjak viszonylag alacsony díjbevételt jelentenek az összadó és díjbevételhez, illetve a főbb adónemekhez (általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó stb.) képest. Célszerű tehát a hagyományos adók beszedésére szakosodott adóhatóságokat igénybe venni az adó beszedésére, mivel külön hatóság felállítása nem költséghatékony megoldás. Az adóknak a meglévő adó- és díjrendszerbe integrálása egyben az adminisztrációs költségek csökkentésével is jár.

A határmenti adókiigazítás kérdésénél a nemzetközi vonatkozásokra is tekintettel kell lenni. A nem jól megválasztott adóztatás ugyanis kihat a nemzetközi versenyképességre és a gazdasági eszközök hatékonyságára. Ebből a szempontból eltérő a termelésre kivetett adók és a fogyasztásra kivetett adók problémája. A termelés, tevékenység adóztatásánál csak a hazai termelést érinti az adó, de ennek ellenére, ha a helyettesítő termékre kivetett szomszédos ország adója alacsonyabb az adott termék versenyképességi problémái vetődhetnek fel. A fogyasztás esetében azonban nemcsak a hazai termék, hanem az import termék adóztatására is sor kerül. A termék helyettesíthetősége esetén a helyettesítő termék kereslete nőhet.

6.2. A környezeti adóztatás előnyei és hátrányai

A környezeti adók előnyeinek és hátrányainak az elemzése fontos a környezetpolitika szempontjából, mivel így határozható meg, hogy az adózás, illetve az adózáson belül melyik adónem adja a legoptimálisabb eredményt az adott környezeti cél elérése szempontjából. Az elemzést a szakirodalom is kiemelten kezeli rámutatva az előnyökre és a hátrányokra:¹⁵⁵

A környezeti adók előnyei:

- Költségtényezők minimalizálása. A szennyezések csökkentésével járó költségek különbözőek az egyes szennyezőknél és technológiáknál, ezért az adók alkalmasak arra, hogy a legalacsonyabb költséggel érjék el az optimális előírt szennyezési szintet. Másrészt nem merül fel költség a szabályozó hatóságok részéről, mint ahogy a közvetlen szabályozás esetén.
- Statikus ösztönzés. Az adott technológia hatékony kezelése a kibocsátási teljesítmény érdekében. Sok esetben előfordul, hogy önmagában a technológia nem garantálja az előírt környezetszennyezési szint elérését, hanem fontos a technológia pontos, szakszerű kezelése. Az adók ösztönzik a szennyezőt, érdekeltté teszik, hogy a

¹⁵⁵ Don Fullerton – Andrew Leicester – Stephen Smith: Environmental taxes. NBER Working Paper No. 14/97. www.nber.org/papers/w14/97. (letöltés időpontja: 2012. 07. 01.) 6-20. o. Az előnyök és hátrányok a szerzők műve alapján kerülnek bemutatásra és elemzésre.

technológiát a környezetszennyezés érdekében hatékonyan használja.

- Dinamikus ösztönzés. Az új technológiákra és a környezetszennyezés csökkentésére ösztönzést jelent. A szabályozás azzal az előírással, hogy meghatározza a környezetszennyezés szintjét nem ösztönzi a szennyezőt, hogy a szennyezést az előírtnál alacsonyabb szintre szorítsa le. Sok esetben a szennyezők attól is tartanak, hogy ha az elvárt szint alatt teljesítik a szennyezést, azt a jövőben alacsonyabb szinten határozzák meg. Az adóztatás viszont folyamatos ösztönzést jelent arra, hogy a környezetszennyezést folyamatosan csökkentsék, adott esetben e hatóságilag előírt szint alá. Az adó-visszatérítés forrást jelent az új technológiák kifejlesztésére, amely további költséghatékonyt generál.
- Általános jellegű szabályozás. Az adók valamennyi szennyező esetében egységesek, ezért az egyes cégek körülményeit a szabályozás nem tudja figyelembe venni. Sok esetben a környezetvédelmi szabályozók kialakításánál szükséges a szennyezőkkel való egyeztetés a mértékről és a technológiai elvárásokról. Ez a tárgyalásos módszer viszont ronthatja a hatékonyságot, hiszen a szennyezők felpuhíthatják a szabályozókat, esetleg egyedi mentességet kérhetnek. Az adók esetén ez a veszély nem áll fenn, így a környezeti hatékonyság az adók normativitása révén nem csökken.
- Költség-korlátozó tulajdonság. Az egységenkénti adók mértéke felülről korlátozza az egységenkénti csökkentés költségét, ezzel megóvjaa a szennyezőket a magas csökkentési költség kockázatától. Előfordulhat ugyanis, hogy a környezetszennyezés csökkentése érdekében tett lépések költsége lényegesen magasabb lesz az eredményezett környezeti haszonnál. Az adók esetében ez kiküszöbölődik, mivel ha a szennyezés csökkentés egységnyi költsége magasabb, mint az adó egységnyi mértéke, a szennyező inkább fizeti a szennyezési adót, minthogy a magasabb költségeket vállalva csökkentse a környezetszennyezést.

A környezeti adóknak vannak azonban jelentős hátrányai is, amelyeknek az elemzése fontos az adók alkalmazása vagy elvetése szempontjából. Megjegyzendő tehát, hogy előfordulhat olyan eset, amikor nem hatékony a környezetvédelmi adók alkalmazása.

A környezetvédelmi adók hátrányai:

- Bizonytalan környezetvédelmi hatás. A környezeti adók ösztönző hatást fejtenek ki és nem garantálják a szennyezés mértékét, szemben a közvetlen szabályozással. A költségkorlátozó jellemzőnél kiemelésre került, hogy van olyan költség, amelynél a szennyezést vállalják az érintettek, ezért olyan esetben, amikor a környezetvédelmi cél pontos teljesítése, a szennyezés mértékének a betartása a fontos nem biztos, hogy kellő hatékonyságúak az adók.
- Döntéshozatali struktúra. Az adók hatékony alkalmazását befolyásolja az adott döntéshozatali struktúra, az átalakítási költsége. Kisebbségi vállalkozásoknál ez a probléma nem merül fel, de a jelentősebb vállalkozások esetében a környezeti adófizetést, illetve a csökkentéshez szükséges technológia kiválasztását, a költségelméletet össze kell hangolni. A döntéshozatali struktúra átalakítása, a vállalkozás átszervezése költségekkel jár, ezért ha a környezeti adók mértéke alacsony mértékű a vállalkozásnál nem indukál átszervezést. Ebből következőleg a vállalkozás inkább kifizeti a környezeti adót és nem csökkenti a szennyezést.
- Tapasztalat hiánya. A tapasztalat hiánya jelentős akadályt képez a környezeti adók alkalmazása előtt. Nyilvánvalóan vannak olyan területek, ahol nincs még kellő tapasztalat az alkalmazásuk hatékonysága kapcsán, de ebben az esetben akkor alkalmazhatóak, ha a direkt eszközök alkalmazása hátrányos. Egyébként általános jelleggel megállapítható, hogy a környezeti adók alkalmazhatóságára már széleskörű tapasztalatok vannak az OECD és az Európai Unió országaiban egyaránt.
- Igazgatási és végrehajtási költségek. A direkt eszközök alkalmazása és a környezeti adók egyaránt igénylik a szabályozási, igazgatási és végrehajtási mechanizmusokat. A kibocsátásra kivetett adó esetében a kibocsátás pontos megállapítása, a termelési adatok ellenőrzését jelenti, amely megnehezíti az adó megállapítását és beszedését. Ugyanakkor a környezetkárosító hatások sok esetben kevésbé dokumentáltak (fakivágás, vízszennyezés) és lehetővé teszik illegális elkerülésüket. Ennek az ellenőrzésére viszont indokolt költséges végrehajtási mechanizmus fenntartása.
- Kibocsátási források közötti különbségek. A szennyezéssel okozott kár változása sok esetben a kibocsátás forrásától függ, de a külön-

böző forrásokra egységes szennyezési adót alkalmaznak általában a szabályozás során. De az egységes szennyezési adó nem annyira hatékony, mint a forrás szerinti adó-megállapítás. Nem kell mindegyik szennyezési forrásra ugyanazt az egységes adószabályozást alkalmazni, ellenben a források közötti különbségtétel esetén a környezetpolitika a szennyezők lobbi tevékenységének a hatása alá kerülhet. Így aztán sok esetben a kevésbé hatékony egységes szabályozási adó alkalmazására kerül sor.

- Szennyezést elkerülő tevékenységek. A környezeti adóknak környezetkárosító hatásai is lehetnek, amelyek akár súlyosabbá is válhatnak, mint a teljes szabályozás hiánya esetén. A hulladékra megállapított adóztatás ösztönözhet a hulladék csökkentésére, de előidézhet illegális elhelyezést és hulladékégetést egyaránt. Ebben az esetben az utólagos ártalmatlanítás és környezetkárosodás társadalmi költsége még nagyobb, mint a környezetszennyezés költsége, hatása.
- Politikai szempontok. A környezeti adók politikailag nem minden esetben elfogadottak. Az adók környezeti hatásaként jelentkező szennyezés-csökkenés politikailag elfogadott, de a szennyezők sok esetben elutasítják az adóztatást és helyette más eszközök alkalmazását preferálják, amely kihat a politikai álláspontokra is.
- Elosztási hatások. A környezeti adóztatás a szállításra, üzemanyagok karbon-tartalmára vagy az energiára vonatkozik általában. Az alacsony jövedelmű háztartások kiadásainak nagy részét energiára és szállításra költik, így a környezeti adók növelése növeli az árakat és csökkenti ezeknek a háztartásoknak a jövedelmét. A magasabb jövedelmű háztartásokat – akik egyébként a tiszta környezetért hajlandóbbak lennének többet áldozni – kevésbé érinti a környezeti adóteher változása.
- Hozzáállás a felfogás. A környezeti adó hatását erősítheti, illetve gyengítheti a szennyező hozzáállása és felfogása. A környezeti adó kivetése ösztönözhet a környezettudatos viselkedésre, de lehet olyan hatása is, hogy az adófizető azt hiszi, az adó kifizetésével legitimálja a környezetszennyező tevékenységét.

6.3. A környezeti adóztatás európai tapasztalatai

Az Európai Unióban a különféle környezeti adók egyre jelentősebb szerephez jutnak, az ilyen típusú adókból származó bevétel egyre inkább növekszik a költségvetésben. A környezeti adóztatás lényegi szerepe az 1990-es évektől indul és napjainkig egyre növekvő szerepet tölt be a környezetpolitikának az eszköztárában.

A szakirodalmi vizsgálatok is rámutatnak a környezeti adóztatás jelentőségére a tapasztalatokat az energia, az üzemanyagok, a szállítás, a víz, és a hulladékokhoz kapcsolódó, illetve egyéb ökológiai adók területén összegezve.¹⁵⁶

Az energia és üzemanyag adójának reneszánszát az 1991-es Riói Konferencia indította el. A Konferencia a globális klímaváltozás okaként az ipari termelésből származó üvegházhatású gázok emisszióját jelölte meg. A Konferencián résztvevő államok vállalták az üvegházhatású gázok kibocsátásának a csökkentését, amelynek egyik eszközül az EU az energiára és a széndioxid kibocsátásra kivetett adót alkalmazza. Az Európai Unió az energia-adóztatást tekintette a leghatékonyabb gazdasági eszköznek, ezért alakította ki összehangolt energiaadóztatási rendszerét.

Az üzemanyag adóztatásának hosszú időre visszanyúló hagyománya van Európában. Dániában a benzin-adó 1917 óta, míg Norvégiában az üzemanyag adó 1931 óta létezik.

Az EU tagállamaiban az üzemanyagok adói nagymértékben különböznek. A legmagasabb adó Nagy-Britanniában van.¹⁵⁷ Az országokon belül az egyes termékek között is különbség van az adómértékek területén. A benzin és dízel üzemanyag között eltérés van az adómértékben. A legtöbb ország fenntartja a dízel relatíve alacsonyabb adómértékét, amelynek oka elsősorban a közúti közlekedés, szállítás. Az adó hatását mutatja, hogy Nagy-Britanniában az ultra alacsony kéntartalmú dízelből adnak el a legtöbbet, mivel ennek az adója a legalacsonyabb.

¹⁵⁶ Agnieszka Laskowska – Frank Scrimgeour: Environmental taxation: The European experience. (Letöltés időpontja: 2012. 07. 10.) wms-soros.mngt.waikato.ac.nz/NR/EuropeET.doc 1-12. o. A tapasztalatok elsősorban a szakirodalmi forrás alapján kerültek bemutatásra.

¹⁵⁷ Andrew Field: UK Environmental Tax Policy and Climate Change Levy. HM Treasury, UK, Brussels, 2002. 15. o.

**6-1. táblázat. Üzemanyagokra kivetett adók összehasonlítása
(legmagasabb adómérték Nagy-Britannia = 100 %)
(Laskowska – Scrimgeur)¹⁵⁸**

	Ólmozott benzin	Ólmozatlan benzin	Dízel
Austria	55%	52%	37%
Belgium	63%	63%	38%
Denmark	69%	66%	45%
Finland	73%	72%	42%
France	72%	75%	51%
Germany	70%	72%	49%
Greece	39%	42%	33%
Ireland	52%	48%	42%
Italy	66%	69%	53%
Luxemourg	48%	48%	33%
Netherlands	75%	76%	45%
Norway	83%	83%	67%
Portugal	55%	45%	32%
Spain	46%	48%	352%
Sweden	68%	66%	48%
Switzerland	57%	58%	61%
UK	100%	100%	100%

A táblázatból is látszik, hogy a legalacsonyabb adójú országok, elsősorban a dél-európai államok (Görögország, Spanyolország, Portugália). Különösen igaz ez a dízel adómértékre, amely jelentősen alacsonyabb több európai országban, mint a legmagasabbnak tartott angol szint.

Sajátos szabályozási megoldásokat választottak az egyes országok az üzemanyag adóztatása területén. Hollandiában az egyes energia termékek adójának a mértékét az infláció változásához köttették. Olaszország 1999-ben bevezette az üzemanyagok szén-dioxid adóját, ezzel párhuzamosan

¹⁵⁸ Laskowska – Scrimgeur: i.m. 3. o.

csökkentette az energiaadót, aminek a hatásaként nőtt a benzinfogyasztás. Az infláció megfékezése érdekében Spanyolország csökkentette a megújuló energiaforrásokra a támogatásokat és a közlekedési adókat.

A közép-kelet európai országok között is eltérések vannak az üzemanyagadó mértékében. A legnagyobb üzemanyagadó Magyarországon van, míg a legalacsonyabb szint Romániában és Bulgáriában található.

A széndioxid adó nem jellemző ezekben az országokban, de Szlovénia például bevezette ezt az adót. A széndioxid és a kén-dioxid adózás területén a skandináv országok járnak az élen Németország, Olaszország, Franciaország és Anglia mellett. A dán széndioxid adónak az 1995-ös bevezetése óta jelentősen csökkent az emisszió. Szintén pozitív hatása volt az energiatermékek kén tartalom adójának, amit 1996-ban vezettek be Dániában. Az adó bevezetése következtében az olajtermékek kén tartalma csökkent, illetve a kénes tisztító üzemek és a technológia fejlődésnek indult. Svédországban 1991-ben, Finnországban 1990-ben került bevezetésre és mind a két ország esetében hosszabb távon csökkentek az emissziós értékek.

Az üzemanyagok adóztatása területén a legellentmondásosabb a repülőgép üzemanyagok környezeti adómentessége. Léteznek ugyan a légitársaságokkal kapcsolatosan közvetlen környezeti adók (zajszint, landolási díj stb.), de valójában az üzemanyagra közvetlenül adó nem került bevezetésre. (1999-ben Norvégia vezetett be közvetlen széndioxid adót a repülőgép üzemanyagra, de nemzetközi nyomásra mentesítette a nemzetközi légitársaságokat az adó alól.)

Az egyes közép-kelet európai országokban már az 1970-es években bevezetésre kerültek kibocsátási adók és bírságok. A bevezetések ezeknek nem volt gazdasági funkciójuk, ezt a szerepet csak piacgazdaság kialakításával nyerték el. A levegő szennyezési adók elterjedtségük és sikerességük tekintetében különféle a régióban, azonban jellemzőjük, hogy a gazdasági eszközök bevételnövelő funkciója jelentősebb, mint a szennyezéscsökkentő funkciójuk. A másik fontos jellemzőjük, hogy ezekben az országokban a költségvetés nehéz helyzete miatt kevés forrás áll rendelkezésre a környezeti célok megvalósítására, így több országban a környezeti adóbevételek külön környezetvédelmi alapba kerülnek (Csehország, Lengyelország, Szlovákia). Harmadik fontos jellemző, hogy az adók elsődleges alanyai a nagy szennyező ipari vállalatok lettek.

A levegőszennyezési és közlekedési adónak jelentős szerepe van a levegő minőség javulásában Európában, azonban még időszakonként jellemző az előírt határértékek átlépése. Az európai országokban jellemzően a közlekedés a levegő-szennyezés fő forrása, főként a nagyvárosokban, megelőzve az ipari szennyezést. (A közlekedésen belül a közúti közlekedés szennyező-anyag kibocsátása a legjelentősebb.) Az uniós szabályozás a gépjárművek emissziójának csökkentése érdekében tett jelentős lépéseket (katalizátor, ólmozatlan üzemanyagok), azonban a javulást ellensúlyozta a gépjárművek számának a folyamatos növekedése.

A közlekedési adók és díjak területén sokszínű szabályozást alkalmaznak az egyes európai országok:

- jármű vásárlásához, regisztrálásához kapcsolódó adók díjak (regisztrációs adó),
- a jármű birtoklásával, tulajdonlásával kapcsolatos adók, díjak (gépjárműadó),
- a jármű használatához direkt vagy indirekt módon kapcsolódó adók, díjak.

Ezek az adók, díjak komplexek, egy-egy állam szabályozása is összetett, de az egyes országok tekintetében is jelentősek az eltérések. Közös jellemzőjük, hogy az összes környezeti adóbevétel jelentős részét teszik ki.

A regisztrációs adó néhány európai országra jellemző és a gépjármű vásárlást terheli. Környezeti jelentősége abban van, hogy a kevésbé szennyező gépjárműveknél alacsonyabb mértéket határoznak meg.

A gépjárműadó jellemzően egész Európában elterjedt adónak minősül, amelyet a gépjármű súlya, motorkapacitása, hengerűrtartalma alapján vetnek ki. Az adó mértékét befolyásolja a gépjárművek üzemanyag fogyasztása és szennyezőanyag kibocsátása, amely pozitív a környezetvédelem szempontjából és hatással lehet a gépjárműgyártásra az új technológiák kifejlesztése területén. Az adóztatási szabályok különösen preferálják az elektromos járműveket, de ezek száma Európában még elhanyagolható. (Megjegyzendő, hogy a hibrid-elektromos és benzin-gázolaj kombinációjú gépjárművek már egyre inkább terjedőben vannak, amelyet az adójognak is preferálnia kell.)

A járművek használatával összefüggésben egyre inkább terjed az úthasználati díj alkalmazása. Az útdíj jelentkezhethet autópályadíj, behajtási díj,

vagy külön a tehergépjárművekre megállapított díj formájában. A behajtási díjat Norvégiában vezették be először és alkalmazták a nagy forgalmú nagyvárosok közlekedési környezetterhelésének a csökkentésére. A behajtási díj mintájául szolgálhat még London is, ahol a belváros közlekedési és szennyezettségi terhelését sikerült megoldani ezzel a módszerrel. Az úthasználati díj legelterjedtebb formája az autópálya díj, amelyet szinte valamennyi európai ország alkalmazza.

Vízhez kapcsolódó adók és díjak összehasonlítását és elemzését megnehezíti a szakirodalom számára az a tény, hogy a legtöbb díj városi, regionális szinten kerül kivetésre. Formáját tekintve vízfogyasztási díj eltérő módon került szabályozásra a különböző országokban, amelynek oka, hogy a vízhasználat mérése még nem minden esetben alkalmazott módszer a különböző országokban, a különböző adóalap megállapítási módszerek alapján átalánydíj, illetve speciális tarifák megállapítására kerül sor. Az adó alapját képezheti az ingatlan értéke (Anglia) a ház fekvése (Norvégia). Speciális tarifákat állapítanak meg (ún. háztömb tarifák) egyes országok nagyvárosaiban (Zürich, Barcelona), mivel a víz- és szennyvízszolgáltatások költsége a helyi adók részét képezi. Ugyanúgy eltérés van a vízszolgáltatás és szennyvízkezelés általános forgalmi adója tekintetében, hiszen egyes országokban a normál adókulcsot alkalmazzák (Dánia, Finnország) míg máshol ezek a szolgáltatások csökkentett forgalmi adó mérték alá esnek (Belgium, Franciaország, Németország). Hollandia a víztakarékosság elősegítése érdekében 1995-ben vezette be a felszín alatti vizek használatára kivetett adót, fogyasztótól függő mértékben, majd 2000-ben egy új adót vezetett be vízhasználatra, a víz szállítására. Dánia a vízre vonatkozó adót 1994-ben vezette be, de ez csak a háztartások által fizetendő adó.

A szennyvízdíjak és adók széleskörűen elterjedtek az Európai Unióban, és az egyes országokban hasonló metódus alapjai kerülnek szabályozásra.

A hulladék adóztatása két formában jelenik meg az egyes országokban hulladék gyűjtésére és ártalmatlanítására megállapított díjak, illetve hulladékadó formájában. A díjak területén heterogén szabályozás alakult ki az egyes országok szerint, illetve országokon belül is. Jó példa erre Olaszország, ahol 1998-ig az adó alapja a háztartások esetében az alapterület, míg 1999-ben bevezetett új rendszerben a díj két részből áll egy fix és változó díjból. A fix rész az ártalmatlanítási költséget fedezi, míg a változó rész a hulladék mennyiségével arányosan változik.

A legtöbb európai ország bevezette a hulladékadót, de az egyes országok között nagy eltérés van az adó mértékében és tényleges struktúrájában. Az adómértékek általában függenek a hulladék típusától a hulladék ártalmatlanításának a típusától. Az ártalmatlanítás módja szerinti preferálás is eltérő az egyes országok szintjén. Hollandiában a szemétegetőbe szállított hulladék adómentes. Dániában az adópolitika a hulladékgazdálkodás preferenciáját követi. Az újrahasznosítást részesíti előnyben azzal, hogy az adó mértéke nulla. Az energiahasznosítással járó hulladékégetést preferálja még az adótörvény egy kedvezőbb adómértékkel. A legkevésbé preferált adójogi szempontból a hulladéktemetés, amelynek az adómértéke a legmagasabb.

A környezetpolitika a környezetszennyezés területén is folyamatosan reagál a bekövetkezett változásokra. Sok esetben új adók és díjak bevezetésével. Ilyen terület a mezőgazdaság, a növényvédő szerek, illetve a turizmus adóztatása, amely az egyéb ökológia adóztatás területéhez tartozik.

A mezőgazdasági tevékenységen keresztül a műtrágyák és a növényvédő szerek egyre nagyobb hatással vannak a vízminőségre Európában. A mezőgazdasági szektor adóztatásában a skandináv országok, Hollandia és Belgium alakított ki a többi uniós országban nem jellemző, a szektorra vonatkozó környezeti adóztatást. Dánia vezette be 1998-ban először a növekedésserkentőkre vonatkozó adót, illetve megemelte a mezőgazdasági anyagfelhasználás adómértékét. Norvégiában a növényvédő szerekre kivetett adó szerkezetileg összetett. A növényvédő szereket különböző sávokba sorolták és az egészségügyi és környezeti kockázatok szerint differenciált adómértékeket határoztak meg.

Speciális környezeti adók körébe sorolható a Spanyolország által alkalmazott turizmusra kivetett környezeti adó, amely a Baleár-szigetek idegenforgalmi szektorát érinti és célja a tömeg-turizmus környezeti következményeinek a kiegyensúlyozása. (Az adó minden vendégre kivethető tekintet nélkül arra, hogy milyen szállást vesznek igénybe a vendégek.)

Az európai uniós országok egészét vizsgálva sajátos eloszlást mutatnak a környezeti adók mind az egyes országok szerint, mind az adófizetők sze-

rinti megoszlásban. A szakirodalmi adatok jól mutatják az adók szerepét az európai uniós országok adórendszereiben.¹⁵⁹

Az EU-ban a legjelentősebb környezeti adó az energiaadó (ebbe az adókatégoriában beleértik az elemzők a szén, gázolaj, földgáz, villamos energia adóját, a közlekedéshez kapcsolódó energiaadót és a szén-dioxid adókat). Az EU 27 tagországában a környezeti adók 72 %-át az energiaadók adják, de az egyes uniós országokban is legkevesebb 50 %-os részesedésük van a környezeti adókból.

A közlekedési adók, amelyek a gépjárművek tulajdonosaira és használóira vonatkozó adókat foglalják magukba, a környezetvédelmi adók 24 %-át teszik ki. Ez a típusú környezetvédelmi adó egyes európai országokban (Málta, Ciprus, Írország, Görögország, Norvégia) jelentős az összes környezetvédelmi adók százalékában, hiszen az adók több, mint 40 %-át jelentik.

Az erőforrás és szennyezési adók (nyersanyagok kitermelésére vonatkozó adók, víz és levegőszennyezési adók, hulladékgazdálkodási adók) az összes környezeti adó 4 %-át teszik ki. Csak néhány ország haladta meg ezt az arányt. (Észtországban, Szlovákiában, Hollandiában, Dániában és Norvégiában ezeknek az adóknak az aránya meghaladta a 10 %-ot.)

¹⁵⁹ Marina Anda Georgescu – Velina Pendolovska – Julio Cesar Cabeca: Distribution of environmental taxes in Europe by tax payers in 2007. Eurostat 67/210. <http://ec.europa/eurostat> (Letöltés ideje: 2012. 07. 10.) 2-7. o. A szakirodalmi elemzést a szerzők abból a szempontból végezték el, hogy a környezetvédelmi adók négy fajtáját különítették el, azaz a rendszert energia, közlekedési, szennyezési és erőforrás adókra osztották fel.

6-2. táblázat. Környezeti adók az EU 27 tagországában (2007)

(Eurostat-Georgescu-Pendolovska-Cobeca, 2007)¹⁶⁰

Környezeti adó	Millió euro	Aránya az összes környezeti adó százalékában (%)	Aránya a GDP százalékában (%)	Aránya az összes adó és járulék százalékában (%)
Energiaadók	219 244.14	72	1.77	4.46
Közlekedési adók	71 884.87	24	0.58	1.46
Erőforrás és szennyezési adók	13 139.33	4	0.11	0.27
Összes környezeti adó	304 268.34	100	2.46	6.19

A szakirodalom is kiemeli, hogy a környezeti adók jelentős részét az energia és közlekedési adók teszik ki, amelynek oka, hogy jelentős részben ezek az adótárgyak az okozói az üvegházhatású gázok kibocsátásának. Kiemelendő azonban, hogy az EU üvegházhatású teljes gázkibocsátásának több, mint 60 %-áért öt ország a felelős: Németország, Anglia, Olaszország, Franciaország és Spanyolország.

Ez a jelentős környezetszennyezési hányad az adózásban is kifejezésre jut, hiszen az öt ország 65 %-ot képvisel az összadó-bevételen belül. (Németország 54 milliárd euro, Anglia 50 milliárd, Franciaország 41 milliárd euro adóbevételre tett szert 2007-ben.) De ezzel ellentétes számok is vannak, hiszen a Dánia, Svédország, Norvégia esetében az adók aránya meghaladja az üvegházhatású gázok kibocsátási arányát. Egyes országokban azonban ez fordított, sokkal alacsonyabb az energia és közlekedési adók száza-

¹⁶⁰ Georgescu - Pendolovska - Cabela (2007.): i.m. 2. o.

lékos aránya, mint a szennyezőanyag kibocsátásuk. (Ilyen ország Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Románia többek között.)

Az eltérő adóarányok mellett fontos kérdés az is, hogy ki fizeti az adókat. A környezeti adók fizetőit a szakirodalom három szektorra bontva elemzi, azaz a háztartások, vállalkozások és közszféra. Az energiaadók 20-60 %-át fizetik a háztartások, 25-75 %-át a vállalkozások és csak kis részét fizeti a közszféra. Jellemző, hogy a háztartások az energiafogyasztásukhoz képest a legtöbb energiaadót fizetik ki.

A közlekedési adók esetében is a háztartások fizetik az adók jelentős részét, majdnem minden európai országban 55-75 %-át. (Kivétel Észtország és Lettország, ahol a háztartások a közlekedési adók 25-30 %-át, illetve Spanyolország, ahol 30 %-át fizetik meg.) A vállalkozások hozzájárulása a közlekedési adóbevételeknek 15-41 % között van a legtöbb országban. (Kivétel Litvánia, Észtország és Lettország, ahol ez az arány 68 % fölött van.) A közszféra hozzájárulása az adóbevételekhez elhanyagolható, mivel sok esetben a tömegközlekedés adómentességet élvez. Az erőforrás és szennyezési adók esetében a háztartások és a vállalkozások viselik az adók 80 %-át a legtöbb országban, így a közszféra szerepe ennél az adónemnél sem meghatározó.

A szakirodalmi adatok alapján tehát jól látszik, hogy az egyik legjelentősebb adóbevételeket produkáló ország Nagy-Britannia, ahol valamennyi környezeti adótípus bevezetésre került:¹⁶¹

- Hulladékadó,
- Éghajlat-változási adó,
- Alapanyagok adója,
- Üzemanyagok jövedéki adója,
- Gépjárműadó,
- Londoni forgalmi díj.

A hulladék adót 1996-ban vezették be a szemétkerébe szállított hulladéokra.¹⁶² A mértékét tekintve különbséget tettek az ún. inaktív (építési) hulladékok javára, alacsonyabb díjat megállapítva. A hulladékok csökken-

¹⁶¹ Fullerton – Leicester – Smith (2007.): i.m. 4-5. o. A szerzők elemzése alapján kerül bemutatásra az angol környezeti adórendszer.

¹⁶² Csák Csilla: A hulladék fogalmának értelmezése az uniós ítélkezési gyakorlat alapján. Pulicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2011.

tése érdekében fokozatosan emelték az adó mértékét (általános hulladék esetében 24 font/tonna mértékről 2009-re 40 font/tonna mértékre, inaktív hulladék esetében 2 font/tonnáról 2,5 font/tonnára.) Az eredeti adókulcsot a hulladéklerakó externália becslései alapján határozták meg, a további emeléseket pedig úgy határozták meg, hogy befolyásolják a hulladékhasznosítással és kezeléssel kapcsolatos magatartást. A szabályozás az inaktív hulladékok 60 %-os csökkenéséhez vezetett, de változás történt a hulladéklerakóba szállított hulladék arányában is. 1996-ban a városi hulladék 84 %-a szemétklerakóba került és csak 7 %-a került újrahasznosításra, addig ez az arány 2005-re 67 % és 24 %-ra változott.

Az éghajlat-változási adó a vállalkozások, elsősorban az ipar által használt energiára kivetett adó, amelyet 2001-ben vezettek be a kormány klímaváltozási programjának részeként. Az adó alóli mentességek köre rendkívül széleskörű. Az adó nem vonatkozik a háztartások, a fuvarozási szektor energiafelhasználására. További mentességet biztosít a szabályozás az elektromos áram előállítására használt üzemanyagokra, a nem energiacélú üzemanyagokra és az új megújuló forrásokból előállított energiára (napvagy szélenergia). A bevételeket elsősorban az energiahatékony technológiák finanszírozására használják fel. Az adó hatékonyságát jelzi, hogy a károsanyag-kibocsátást 16,5 millió tonnával csökkentette ez az adónem.

Az alapanyagokra vonatkozó adót 2002-ben vezették be a kereskedelmi felhasználású homokra, kavicsra, kőre. Célja, hogy tükrözze a kőfejtéshez társítható környezeti költségeket. Az adó fizetője a kitermelés üzemeltetője. Az adó is biztosít mentességeket, mint a szén és ércbányászat, cement és mész előállításához használt alapanyagoknál, az ipari hulladékoknál, az országút-építkezések és tengeri kotrás esetén. A bevételeket részben egy alapba gyűjtik, amelyet környezeti célra használnak fel. Az adó környezeti hatása közvetlenül nem mérhető, bár az alapanyag forgalom 8 %-os csökkenése lehet, hogy az adónak tudható be, amely takarékosabb felhasználást feltételez ugyanazon építőipari produktum mellett.

Az üzemanyagok jövedéki adója területén fontos lépések történtek a kevesebb károsanyag-kibocsátást produkáló üzemanyagok előnyben részesítése érdekében. 1987-ben tettek először megkülönböztetést az adómértékekben az ólommentes benzin javára, amelynek célja az volt, hogy ösztönözzék az ólommentes benzin fogyasztását és kompenzálja az ólommentes benzin magasabb árfekvését. (2000-ben ki is vonták az ólmozott benzint

Angliából.) Lépések történtek a benzin és dízel üzemanyagok közötti adó-különbség felszámolására. Az angol levegő munkacsoport beszámolója rámutatott arra, hogy a dízel járművek száma és a károsanyag-kibocsátása növekszik, amely a városi levegőszennyezést jelentősen érinti. A problémát érzékelve a jogalkotó 1994-ben megszüntette a különbséget a benzin és a gázolaj üzemanyag között, majd későbbi emelések révén a gázolaj jövedéki adó mértéke magasabb lett, mint a benziné. (A szabályozás alacsonyabb adómértéket határoz meg az alacsonyabb kéntartalmú üzemanyagokra. Szintén kedvezményes az alternatív üzemanyagok bioüzemanyag, gáz, bioetanol adózása).

Az egységes gépjárműadó szabályozásában 1999-ben következett be alapvető változás, amikor az adószabályok a kisebb motorú autókat részesítették előnybe. 2001-től kezdődően már a széndioxid kibocsátás alapján kategorizálták az autókat, két sávot kialakítva. (A legalacsonyabb sávba tartozó gépjárművek kibocsátása 0 és 100 g/km széndioxid, míg a legmagasabb sávba tartozó gépjárművek kibocsátása több, mint 225 g/km széndioxid.)

A londoni forgalmi díj (behajtási díj) 2003-ban került bevezetésre, London központjának területén belüli gépjárműhasználatra. (A díj mértéke bevezetésekor 5 font volt.) A díj alóli mentesség széleskörű. Az övezetben lakókat 90 %-os adókedvezmény illeti meg. Mentességet élveznek a díj alól a taxik, buszok, a sürgősségi szolgálatok (mentő, tűzoltó, stb.) járművei, a mozgássérült igazolvánnyal rendelkezők járművei, a gázüzemű, elektromos meghajtású, illetve hibrid meghajtású járművek. A befolyt bevételeket a londoni tömegközlekedésbe forgatják vissza. (2003-ban ez 80 millió font volt.) Környezeti hatását tekintve az adó eredményének tekinthető, hogy a forgalom 25-30 %-kal csökkent.

6.4. Környezeti adóreform

Az Európai Unió kiemelt célként tűzte ki a fenntartható fejlődés biztosítását,¹⁶³ illetve növekedési és munkahely-teremtési programokat, ezért fontos, hogy olyan környezetvédelmi adóreform valósuljon meg, amely az adóterhet a jóléti szempontból kedvezőtlen adókról (munkára kivetett adók) a jóléti szempontból kedvező adókra (környezetszennyezés) helyezi át, a környezetvédelemmel és a foglalkoztatással kapcsolatos problémákat egyaránt megoldva.¹⁶⁴

A környezetvédelmi adóreform (ETR) uniós összehangolása különösen fontos feladat, hiszen az EU éghajlatváltozásra és energiapolitikára vonatkozó nagyra törő célkitűzései csak így valósíthatók meg. (Üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 2020-ig történő legalább 20 %-os csökkentése, az energiatermelésben a megújuló energiaforrások 2020-ig történő 20 %-os részarányának elérése és a bio-üzemanyagok 2020-ig történő 10 %-os részarányának elérése.)¹⁶⁵

Az igaz, hogy az ökológiai adóreform elsődleges megvalósítói az egyes tagállamok, különösen az adórendszerük átalakítása terén, de az EU adópolitikájának is elő kell segíteni az adóreform megvalósulását. Az ETR-nek különféle elveket követve kell megvalósulnia, melyek az optimális bevezetéséhez szükségesek.¹⁶⁶

- a környezeti probléma megoldását szolgálja, ne csak állami többletbevétel legyen;
- ne növelje az összzadó-terhelést, bevezetésével, növelésével más adók csökkenjenek;
- csökkenjenek a környezetvédelmi szempontból káros támogatások;
- ne érintse hátrányosan a versenyképességet;
- ne érintse hátrányosan az alacsonyabb jövedelmi rétegeket.

¹⁶³ Csák Csilla: A közös felelősség a környezeti fenntarthatóságban. In: Tóthné Szita Klára (szerk.): A fenntarthatóság aktuális kérdései. Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Miskolc, 2005. 67-77. o.

¹⁶⁴ Paul Ekins – Stefan Speck: Environmental Tax Reform (ETR) – A Policy for Green Growth, Oxford University Press, Oxford, 2011.

¹⁶⁵ Zöld Könyv (2007.): i.m. 6-7. o.

¹⁶⁶ Zöld Könyv (2007.): i.m. 1-18. o.

A gazdasági elmélet adóátváltás egyik eszközének is tekinti a környezetvédelmi adóreformot.¹⁶⁷ A munkaerő túlzott adóztatása a szakirodalmi álláspontok szerint munkanélküliséghez és ennek következményeként csökkenő költségvetési bevételekhez vezet. Az adóstruktúrán való változtatás két megoldást kínál a gazdaságpolitika részére, vagy átcsúsztatni az adóterhet a fogyasztásra, tőkére, vagy pedig a környezetileg káros tevékenységre és termékekre. A fogyasztási adók növelése azonban érintené a munkajövedelmeket és tőkejövedelmeket egyaránt és az ebből adódó esetleges szociális feszültséget valamilyen módon kompenzálni kellene, illetve egyéb torzító hatás is jelentkezne (munkajövedelmek növelése).

A tőkejövedelmek adóztatása szintén további problémák forrása lehet. Ezek a jövedelmek egyébként is adózott jövedelemből jönnek létre, illetve adóztatásuk eltorzítja a jelenbeli és jövőbeli fogyasztás közötti választást. Kérdés, hogy a környezeti adók növelése elősegítik-e az adószervezet optimalizálását, alacsonyabb lesz-e a holtteher, azaz az adórendszer társadalmi vesztesége, amelyet rendkívül bonyolult bizonyítani a zöld adók sokszínűsége miatt.

A szakirodalmi álláspont szerint azonban a környezeti adók esetében nem is ez a döntő kérdés, hanem az, hogy az adórendszer sokkal súlyosabb torzulása kiigazítható-e, a környezeti károk internálhatóak-e. Ugyanis a környezeti károk mértéke jelentősen meghaladja a nem optimális adózásból származó veszteséget. Tehát azokat a termékeket kell megadóztatni, amelyek a szokásosnál jelentősebb szinten terhelik a környezetet.

A környezeti adóreformok az 1990-es években indultak el az OECD országokban, amikor is a különféle adók bevezetését követően nőtt az ökológiai adók bevétele az teljes adóbevételen belül. Mindezek mellett a meglévő adórendszer is átalakításra került, környezetbaráttá vált.¹⁶⁸

A környezeti adóreform a kettős osztalék elvén nyugszik, azaz kettős hatása lehet a reformnak, javítja a környezet állapotát és egyben elősegítheti a foglalkoztatás bővítését. Önmagában véve a környezeti adók többletter-

¹⁶⁷ Kiss Károly: Környezetvédelmi adóreform, Lélegzet Alapítvány, Budapest, 2010. www.mgszt.hu 209-218. o. A közgazdasági elméleti megközelítés a szerző munkája alapján kerül ismertetésre. Vö. Szilágyi János Ede: Környezetvédelem az európai uniós jogban. In: Szilágyi János Ede (szerk.): Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 51-72. o.

¹⁶⁸ Herich (2006.): i.m. 487. o.

het jelentenek a társadalomnak, de a környezeti adóreform együtt jár az adóátváltással, amely megakadályozza, hogy az adóterhek növekedjenek. A költségvetési bevétel-semlegesség jegyében a szakirodalmi álláspontok alapján csak akkor lehet a környezeti adókat kivetni, ha egyidejűleg a hagyományos, elsősorban az élők munkát terhelő adók csökkennek.¹⁶⁹

A környezetvédelmi adóreformot a skandináv országok, Hollandia, Németország, Nagy-Britannia, Svájc és Ausztria alkalmazza hatékonyan. Esetükben is jól látszik, hogy a környezetvédelmi adóreform bevezetése összefügg a környezetvédelmi politika fejlettségével.¹⁷⁰

A környezetvédelmi adóreform azonban a kezdeti lelkesedést követően alábbhagyott, mivel a vele szemben tanúsított ellenállás miatt csak kis mértékben érvényesült a pozitív hatása és a bevezetésével kapcsolatosan is problémák merültek fel.¹⁷¹

A környezeti adó kiterjesztése (jelentős részben az energiahordozókat érinti) a háztartások és a gazdasági szektor részéről is ellenállásba ütközött, amelynek oka az energia árnövekedés, illetve a nemzetközi harmonizáció hiányában jelentkező versenyképességi problémák.¹⁷²

Milyen hatása lehet a környezetvédelmi adóreformnak? A hatások az alábbi területeket érintik:¹⁷³

- költségvetési bevétel-semlegesség;
- ágazati hatás;
- környezeti hatás;
- jövedelmi hatás;
- versenyképesség.

A költségvetési bevétel-semlegesség azt jelenti, hogy a környezetvédelmi adókból befolyó bevételt a hagyományos adók csökkentésére használják

¹⁶⁹ Kiss (2012.): i.m. 211. o. A szerző szerint több közgazdász vitatja a kettős osztalék valós hatását, azaz nem biztos, hogy a bérköltségek csökkentése a foglalkoztatottság növeléséhez vezet. Bovenberg és Ploeg elismeri a környezeti adóztatás környezeti hatását, de az adóáthárítás álláspontjuk szerint több szabadidő fogyasztáshoz és alacsonyabb termelési szinthez vezet. A foglalkoztatás nem nő, hanem csökken.

¹⁷⁰ Kiss (2012.): i.m. 211. o.

¹⁷¹ Kiss (2010.): i.m. 211-217. o.

¹⁷² Jacob Klok: Energy Taxation in the European Union. Past Negotiations and Future Perspective, Instituto de Estudios Fiscales, Working document 21/2005. www.ief.es (Letöltés ideje: 2012. 06. 20.) 5-11. o.

¹⁷³ Kiss (2005.): i.m. 139-146. o.

fel. (Ez jelentheti a személyi jövedelemadó, de a társadalombiztosítási járulék csökkentését egyaránt.) Így lehetővé válik az összdó-teher mérséklése.¹⁷⁴

Az ágazati hatás azt jelenti, hogy az összgazdaság és ösztársadalmi költségvetési bevétel-semlegesség mellett az egyes ágazatokat eltérően érinti a reform. Az energia-intenzív ágazatokat az energiaadók súlyosan érintik, mivel az energiafelhasználásuk magas, viszont alacsony a munkaerő költségük. A munkaerőköltség csökkentése nem pótolja az energiaadó révén megemelkedő költségeket, így ezek az ágazatok (olajipar, vegyipar, kohászat) hátrányos helyzetbe kerülnek. Ezt a problémát az ökoadó-reformot bevezető országok úgy oldották meg, hogy az energiaigényes ágazatoknak kedvezményt vagy mentességet biztosítanak a környezeti adók alól.¹⁷⁵

Ezzel szemben a nagy munkaerő-intenzitású alacsony energiafelhasználású ágazatok előnyösebb helyzetbe kerülnek.

A környezeti hatások a korábban bemutatott egyes országokat érintő adók esetében érvényesülnek, de számszerűsítésük nehézkes a sokféle kedvezmény, mentesség miatt. Fontos kiemelni, hogy egyes termékek és az energia esetén az árrugalmasság alacsony, így az adók bevezetése, növelése csak kis mértékben hat a fogyasztásra. Furcsa helyzet, hogy a 2008-as gazdasági válság nagyobb mértékű környezeti károsanyag-kibocsátás csökkenést eredményezett a gazdasági visszaesés következtében, mint az előtte alkalmazott különféle környezetpolitikai eszközök, beleértve a környezeti adók hatását is.

A jövedelmi hatás is fontos elemzési terepe a szakirodalomnak a környezeti adók esetében.¹⁷⁶ A környezeti adókat az alapvető szükségleti célként meghatározott termékekre vetik ki (energia, közlekedés). Ezek megadóztatása az alacsony jövedelemmel rendelkező háztartásokra aránytalan

¹⁷⁴ Kiss (2010.) i.m. 140. o. Dániában az 1994-es zöld adóreform során a zöld adók bevezetésével csökkentették a bérek terheit, majd 1996-tól az új energiaadók bevezetésének ellentételezéseként a társadalombiztosítási járulékot csökkentették. Svédországban a jövedelemadók csökkentésére használták az 1988-ban bevezetett energiaadót, míg Németországban a társadalombiztosítási járulékok csökkentésére használták az energiaadó növekményét.

¹⁷⁵ Kiss (2005.): i.m. 142. o. Gyakran alkalmazásra kerül a depresszív adórátá, azaz minél több energiát használ egy fogyasztó, annál kevesebb adót fizet. Hollandiában az 1 millió m³ földgáz és az 1 millió KWh villanyáram feletti mennyiséget fogyasztók adókulcsa 0.

¹⁷⁶ Katri Kosonen - Gaetan Nicodeme: The role of fiscal instruments in environmental policy, Taxation Papers, 19/2009. European Union, Luxembourg, 1-13. o.

terhet ró, hiszen arányaiban többet költenek alapvető szükségleti cikkekre, mint a magas jövedelemmel rendelkező háztartások. Az energia megadóztatása regresszív hatást fejthet ki, hiszen az alacsony jövedelemmel rendelkező háztartásokban a jövedelmük relatív igen nagy százalékát költik ezekre a jóságokra. Ugyanakkor a közlekedési adók jobban sújtják a magasabb jövedelemmel rendelkező háztartásokat.

Jól látszik tehát, hogy a környezeti adók elfogadottsága érdekében a háztartások egyes rétegeit kompenzálni kell, amely az adók regresszív hatását mérsékelheti. Ennek két módja ismert a szakirodalomban. Az *ex ante* módszer, amely előzetesen az adórendszeren belül próbálja mérsékelni a hatást, csökkentve a jövedelmet terhelő adókat és társadalombiztosítási járulékot. Az *ex post*, kompenzációs megoldások teszik lehetővé a környezeti adók regresszív hatásának a csökkentését.¹⁷⁷

A háztartások mellett a vállalkozások viselik a környezeti adók jelentős terhét, ahol a versenyképességi problémák kerülnek a szakirodalmi elemzések fókuszába.¹⁷⁸ A versenyképességet ronthatják a környezeti adók, hiszen ezek megdrágítják az energiát és ezáltal a termelési költségek emelkedéséhez vezetnek.

Ezt mérsékelheti a környezeti adóreform egyéb adók csökkentésével, adómentességek és adókedvezmények biztosításával. Ezek a mentességek viszont ronthatják a környezeti adók hatékonyságát. A szakirodalmi álláspont szerint nemzeti energiaárakban való eltérés nagyobb hatással van a versenyképességre, mint azt a környezeti adók befolyásolni tudnák.

Az adók bevezetése, emelése viszont elősegítheti az energiahatékonyság növelését, ezzel ellensúlyozva az adókiadásokat. Az energiahatékonyságot növelő beruházások növelhetik a termelékenységet és ezen keresztül hatnak a versenyképességre. Új környezeti iparágak jönnek létre, amelyek a gazdaság gyorsan növekvő ágazatai lehetnek és növelhetik a nemzeti jövedelmet. Egy ökológiai adóreform megvalósításának többféle akadálya

¹⁷⁷ Kiss (2005.): i.m. 145. o. Németországban a személyi jövedelemadó reformjával küszöbölték ki a nem kívánt eredményt, Dániában az alacsonyabb jövedelmű családoknál szociálpolitikai intézkedéseket vezettek be, míg Hollandiában csak bizonyos fogyasztási küszöb fölött kell megfizetni az adót.

¹⁷⁸ Paul Ekins – Stefan Speck: *Competitiveness and Environmental Tax Reform*, Briefing Paper, Seven March/2010. Green Fiscal Commission, London, www.greenfiscalcommission.org.uk. (Letöltés ideje: 2012. 06. 10.) 1-10. o.

lehet, illetve hatékonysága kapcsán többféle szempontnak kell megfelelnie:¹⁷⁹

- környezeti politika és a pénzügypolitika integrációja;
- bevezetendő adók helyes kialakítása;
- adóbevételek felhasználása.

A zöld adóreform hatékony megvalósítása miatt a környezetpolitikát és a pénzügypolitikát össze kell hangolni. Ennek keretében a meglévő adókat környezeti szempontból át kell strukturálni, új öko-adókat kell bevezetni, illetve a torzító hatású támogatásokat meg kell szüntetni. A zöld adóreformok hatékonysága növelhető az egyéb gazdasági eszközök alkalmazásával, adókedvezmények, mentességek önkéntes megállapodások kialakításával.

Fontos a környezeti adózás szempontjából a bevezetendő adók helyes kialakítása. Minderre tekintettel az adó alapját és jellegét a hatékonyság szempontjából értelmezve kell szabályozni. (Eldöntendő kérdés például, hogy input vagy output adót alkalmaz-e a szabályozás.) A bevezetendő adóknál célszerű az egyszerű alkalmazhatóság, azaz az alacsony adminisztratív költségek biztosítása. Az adó mértékénél pedig fontos a gazdasági hatások mellett a társadalmi hatások figyelembe vétele.

Az adóbevételek felhasználása három területet ölelhet fel. Előfordul, hogy a központi költségvetés a bevételeket egyszerű bevétel-növelésre használja. De a jellemző, hogy a környezetvédelmi támogatások és intézkedések finanszírozására szolgálnak illetve más adók mérséklése. A pusztán bevétel növelésére szolgáló adóemelések nem a legoptimálisabb módja a zöld adók alkalmazásának, hiszen ugyan ösztönző hatásuk jelentkezik, de a hatékonyságukat rontja, hogy csak az államháztartási bevételeket növelik.

¹⁷⁹ Fucskó József – Kis András – Bela Gyöngyi – Krajner Péter – Valené Kelemen Ágnes: Ökológiai adóreform II., Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest, 2000. www.zpok.hu/-makk (Letöltés ideje: 2012. 07. 10.) 181-184. o.

6.5. Környezeti adók rendszere

6.5.1. Környezeti adók osztályozása környezetvédelmi aspektusból

A környezeti adók alatt – széleskörűen értelmezve – nemcsak a hagyományos értelemben vett adókat értjük, hanem a díjakat, járadékokat, vámoakat és egyéb közterheket is, azaz minden olyan fizetési kötelezettséget, amelynek környezeti hatása van. Szűkebb értelmezésben öko-adók közé csak a közvetlen környezeti közterhek tartoznak. (Például az energiaadók és az egyéb környezetterheléshez kapcsolódó díjak.) Jól látszik tehát, hogy az elmélet sem konzekvens a különböző fogalmak használatában és elsősorban nem pénzügyi jogi, hanem közgazdasági, környezetjogi szempontból csoportosítja, tipizálja a rendszert.

Van olyan szakirodalmi álláspont, amely az OECD ajánlása alapján kialakított rendszert átvéve határozza meg a díjak és adójellegű eszközök rendszerét.¹⁸⁰ Az adókat és díjakat összevontan a környezeti hatás nagyságán és minőségén alapuló fizetési kötelezettségnek tekinti. Rendszertanilag nem tesz különbséget a díj és adó között környezeti szempontból. A díjakat kiemelten sajátos környezeti célokat szolgáló eszköznek tekinti, míg az adókat és vámoakat általános állami gazdaságpolitikai eszköznek, amelyek mellékfunkciójuként környezeti célokat is szolgálnak. Ezért nevesítetten csak a díjakat osztályozza ez a szakirodalmi álláspont.

Kibocsátási díjakat a környezetbe juttatott szennyező anyag mennyisége alapján állapítanak meg, egységnyi szennyezésre. Gazdasági előnyük, hogy a teljes, valóságos szennyezésen alapulnak, mivel minden egységnyi szennyező anyag után fizetni kell. (Bírságnál csak a határértéket túllépő szennyezés esetén.)

A környezethasználati díjat a természeti erőforrások használatáért, terheléséért kell fizetni, ha a szennyezés mennyisége nem mérhető.

Termékdíjakat olyan termékekre vetnek ki, amelyek a termelési, fogyasztási vagy értékesítési folyamat során veszélyesek a környezetre. A termékdíjakat termékjellemzők alapján vagy magára a termékekre vetik ki.

¹⁸⁰ Bándi (2011.): i.m. 280-281. o.

A csoportosítás lényegileg a díjakra koncentrálna, mint közvetlen környezeti gazdasági eszközre, tehát környezeti szempontból közelíti meg a tipizálást, hasonlóan a környezetvédelmi törvényhez.¹⁸¹ A rendszer felépítése azonban nem teljesen konzekvens, hiszen a díjak és adók mellett, ahogy a környezetvédelmi törvény is utal rá, vannak egyéb közterhek is (pl.: bányajáradék), amely szintén környezeti köztehernek tekinthető. Ezen kívül az adók között is van tisztán környezeti szempontú adó, az energiaadó.

Hasonló környezeti szempontból történő osztályozást találunk más szerzőknél is. Ilyen osztályozási szempont az adók ösztönző és bevételnövelő szerepe szerinti megkülönböztetés:¹⁸²

- ösztönző adók,
- költségfedező adók, díjak,
- bevételnövelő adók.

A hármas megkülönböztetés nem zárja ki teljesen egymás jellemzőit, hiszen például a költségfedező díjnak is lehet ösztönző hatása. Két szempont alapján sorolja a szakirodalom ebben a három csoportba a környezeti adókat és díjakat. Az egyik szempont, hogy megkülönböztesse a különféle adókat és díjakat az általános környezeti céltól. A másik szempont, hogy az adók kivetése mögötti szándék eléréséhez szükséges összeg meghatározza az adó mértékét. (A bevételnövelő adókat úgy kell meghatározni, hogy a kívánt bevételt elérje az adó.)

A közgazdasági megközelítés alapján környezeti adó a bevételnövelés célja nélkül, pusztán a környezetszennyezés megakadályozása céljából is kivethető. Az ilyen adót nevezi a szakirodalom ösztönző adónak. Az adó mértékét két szempont határozza meg a környezeti kár és a gazdasági haszon. Ha ezek pontosan meghatározhatóak, az adó mértéke is megbízhatóan kiszámítható, azaz az adó mértékét úgy kell meghatározni, hogy a költség és a haszon egyenlő legyen. Ebben az esetben beszélhetünk optimális ösztönző adóról. Ha azonban nem lehetséges a kár mértékének a

¹⁸¹ Ktv. 59. § (1) bek. A környezet használata után fizetendő díjak alatt a törvény a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő díjakat érti:

- környezetterhelési díjak,
- igénybevételi járulékok,
- termékdíjak,
- betétdíjak.

¹⁸² Paul Ekins: European environmental taxes and charges: recent experience, issues and trends. In: Paul Ekins: Ecological Economics, Elsevier, Staffordshire, UK, 1999. 39-43. o.

megállapítása, vagy egyéb okok miatt bizonytalan az adó mértéke, nem érhető el az optimális megoldás. Ekkor ún. beavatkozó ösztönző adó valósul meg. Általában ösztönző adókról akkor lehet beszélni, ha a teljes szemléletváltást el lehet érni, azaz csökken a környezetszennyezés és így a befolyó adók kisebbek lesznek a várt mértéknél.

A költségfedező díjak a környezet használatából eredő szennyezés szabályozásával kapcsolatos költségek fedezetére szolgálnak. A díj létrejötté a hagyományos környezetvédelmi szabályozásból indul ki, a „szennyező fizet” elvével összhangban rámutat arra, hogy a környezetszennyezés szabályozása pénzbe kerül, így a felmerült költségeket a szennyező fizesse meg. A környezet használója járuljon hozzá az ellenőrzés és a felhasználás vizsgálatának költségeihez. A költségfedező díj két típusát különbözteti meg a szakirodalom a felhasználási díjat és az előírányzott díjat. A felhasználási díjat specifikus környezetvédelmi szolgáltatásért fizetik, mint szennyvíz-ártalmatlanítás, hulladék-ártalmatlanítás többek között. Az előírányzott díjak esetén a díjbevételt a környezetvédelemre fordítják általában és nem egy konkrét szolgáltatásra. Általában a költségfedező díj mértékét az a szolgáltatás vagy egyéb cél határozza meg, ahová a bevétel kerül.

A bevételnövelő adók esetében a bevételek jóval meghaladják a kapcsolódó környezeti szabályozás díját. Ezeket a plusz bevételeket a kormányok a közkiadások finanszírozására vagy adópolitikai váltásra használhatják, így csökkenthetik a jövedelemadókat vagy a társadalombiztosítási járulékokat.

A környezeti adók osztályozhatóak a környezeti károk szempontjából is. Az osztályozás követi egyrészt azt az elvet, hogy a környezetszennyezés költségeit be kell építeni a termékek árába, valamint a költségeket a szennyezők között arányosan kell elosztani. Másrészt az osztályozás elvét képezi az egyes környezetpolitikai területek szerinti megkülönböztetés. A környezeti károk szerinti felosztás alapján megkülönböztetünk:¹⁸³

- energia- és üzemanyag adókat,
- nitrogén-monoxid és kéndioxid adókat,
- hulladékadót,
- szervestárgya-adót,

¹⁸³ Ekins (1999.): i.m. 44-45. o.

- CFC adót.

Az energia és üzemanyag adók fő célja a széndioxid kibocsátás korlátozása, mivel ez a gáz a globális üvegházhatás és az éghajlatváltozás fő felelőse. A fosszilis tüzelőanyagok és üzemanyagok használatának a csökkentése a széndioxidon kívül csökkenti a kéndioxid, nitrogén-monoxid és egyéb károsanyag kibocsátását. Mivel ezek az üzemanyagok és tüzelőanyagok alapvetően hozzájárulnak a környezetszennyezéshez, ezért az ezeket csökkentő adók a legfontosabb területei a környezetpolitikának.

Hasonlóan az energiaadóhoz a nitrogén-monoxid és kéndioxid-adó célja is a károsanyag-kibocsátás korlátozása.

A hulladékadó a hatékonyabb hulladékgazdálkodást, a hulladék újrafelhasználását segíti elő, illetve a hulladék-elhelyezés mennyiségét csökkenti. A hulladék elhelyezése személtlerakókba káros, hiszen a metángáz kibocsátását növeli, illetve szennyező anyagok szivároghatnak a talajvízbe.

A szerves trágya-adó a mezőgazdasági tevékenység, a nagyüzemi állattartás eredménye és legnagyobb környezeti hatása a belvizek szennyezésére van, de a partközeli telepek esetén érinti az édesvízi és tengeri élővilágot is. Ezen kívül a mezőgazdasági telepeken élő állatok az egyik legnagyobb üvegházhatású metángáz kibocsátók, ezért az adóztatásuk szintén a klímaváltozás ellen hat.

A CFC adó az ózonréteg csökkentését és ennek az emberi szervezetre, illetve az ökoszisztémára gyakorolt hatását igyekszik mérsékelni.

Szintén elmondható erre a tipizálásra, hogy alapvetően közgazdasági és környezeti szempontok alapján osztályoz és a rendszer struktúrája nem veszi figyelembe a speciális járulékokat, környezeti hatást elérő általános adókat.

6-3. táblázat. A környezeti adók célja és hatása

(Ekins, 1999)¹⁸⁴

	Szén/ energia/ üzem- anyag adó	NO _x /SO ₂ adó	Hulla- dék- adó	Többlet szerves- trágya adó	Ólom- mentes benzin adó- előny	CFC adó
Klímaváltozás	**		*	*		*
Ózonréteg csök- kenés				*		**
Savasodás	*	**				
Légszennyezés minősége	*	**	*		**	
Hulladékgazdál- kodás			**			
Városi problémák	*	*			*	
Belvizek	*	*	*	**	*	
Tengervíz és part				*		
Kockázatkezelés	*				*	*
Talajminőség				*	*	
Természet és változatosság	*	*		*		*
* környezetvédelmi adó fő célja						
** egyéb környezeti cél, amelyre az adó hatással lehet						

¹⁸⁴ Ekins (1999.): i.m. 45. o.

Az Európai Unió 27 tagországa környezeti adórendszerének az elemzése alapján a szakirodalom a környezeti adók négy fajtáját különítette el:¹⁸⁵

- energiaadó,
- közlekedési adó,
- szennyezési adó,
- erőforrás adó.

Az energiaadók alatt a szakirodalmi álláspont az energia közlekedési célú felhasználását is érti (szén, gázolaj, földgáz, villamos energia), illetve a széndioxid adók is ide tartoznak. A közlekedési adók körébe a gépjárművek tulajdonosaira, használóira kivetett adókat érti a szakirodalmi álláspont. A szennyezési adók alatt a levegő, víz, illetve zajszennyezésre kivetett adók, díjak értendők, illetve ide tartoznak a hulladékgazdálkodással kapcsolatos díjak, adók is. Az erőforrás adók a nyersanyagok kitermelésére vonatkozó adókat foglalja magába.¹⁸⁶

Szintén hasonló környezeti szempontok alapján tipizálja az adórendszeren belül a környezetszabályozó adókat egy másik szakirodalmi álláspont:¹⁸⁷

- kibocsátásra kivetett adók,
- termékadók,
- erőforrás adók.

Az emissziós vagy kibocsátásra kivetett adók arányosak a szennyezés mennyiségével, így a szennyező költségei arányosan növekednek a szennyező anyagok kibocsátott mennyiségével. A termékadó a környezetkárosító termékek felhasználásának korlátozására alkalmas adónemeket foglalja össze.

Az erőforrás adót azokra a természeti erőforrásokra vetik ki, amelyekből kevés van, így intenzív használatuk visszafordíthatatlan ökológiai károkat okozhat.

A környezetgazdaságtani megközelítések egy része általános tipizálásra törekszik, de találunk olyan álláspontot is, amely csak a hazai rendszer

¹⁸⁵ Georgescu – Pendolovska – Cabeza (2010.): i.m. 1-3. o.

¹⁸⁶ Jacob Klok: Negotiating EU CO₂ / energy taxation. Political economic driving forces and barriers. Institute of Local Government Studies, AKF Forlaget, Denmark. 2002. www.google.hu (Letöltés ideje: 2012.07.01.) 5-17. o.

¹⁸⁷ Kerényi (2003.): i.m. 377. o.

6.5.2. Környezeti adók osztályozása adójogi szempontból

A környezetvédelmi megközelítések mellett a szakirodalom adójogi aspektusból is közelít a környezeti adók problémájához. A jellemző a szakirodalomban a szűk értelemben vett megközelítés, azaz a közvetlen környezeti célt szolgáló adókat és díjakat sorolja be ebbe a körbe, de előfordul szélesebb spektrumú megközelítés, amely a közvetetten környezetvédelmi célt szolgáló adókat is ilyennek tekinti. A másik fontos jellemzője az adójogi megközelítésnek, hogy a hazai szakirodalom a hazai adórendszer alapján történő felosztásban gondolkodik.

Szűkebb értelemben véve környezeti adók:¹⁸⁹

- környezetvédelmi termékdíj,
- környezetterhelési díj (levegő, víz, talaj),
- energiaadó (villamos energia, földgáz, szén).

Még szűkebb értelmezés alapján az ökoadókat rendszerébe csak a díjakat sorolja a szakirodalom:¹⁹⁰

- környezetterhelési díj,
- környezetvédelmi termékdíj.

A tipizálás alapját az adójogi felosztásnál a költségvetési törvények képezik, amelyek 2012-ig a környezetvédelmi termékdíjat, környezetterhelési díjat és az energiaadót sorolják be ebbe a körbe. Azonban 2012-től a költségvetési törvényben is változott az ökoadókat köre, hiszen a törvény már csak az energiaadót és a környezetterhelési díjat sorolja ide.¹⁹¹

Tehát a jogi szabályozás pénzügyi jogi szempontból sem konzekvens a környezeti adózás határainak a kijelölésében. Van azonban olyan szakirodalmi rendszerezés, amely már igyekszik a teljesség igényével átfogni a környezeti elvonások rendszerét nem csak a környezeti adók, díjak szűkebb értelmezésére koncentrálva. Rámutat az álláspont arra, hogy az egyes országokban is különféle jogcímenek érvényesítenek környezeti

¹⁸⁹ Herich György: Adótan, Penta Unió Zrt. Budapest, 2011. 246. o.

¹⁹⁰ Darák Péter: Környezetvédelmi adóztatás. In: Simon István (szerk.): Pénzügyi jog II., Osiris Kiadó, Budapest, 2012. 459-460. o.

¹⁹¹ 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi költségvetéséről 1. sz. melléklet, XLII. fejezet a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai.

szempontokat az adóztatás során, ezért nehéz a rendszer tipizálása. A szakirodalom is a három klasszikus ökoadó tekinteti közvetlenül környezetvédelmi célt szolgáló elvonásnak (energiaadó, környezet-terhelési díj, környezetvédelmi termékdíj), de emellett más fizetési kötelezettségeket is bevon a rendszerbe rámutatva arra, hogy ezek is betöltenek hasonló szerepet (üzemanyagok jövedéki adója, regisztrációs adó stb.)¹⁹²

A szakirodalmi álláspontok alapján a környezeti adók rendszerének kettős megközelítése körvonalazódik. Szűkebb értelemben az ökoadó olyan közjogi fizetési kötelezettség, amely környezetvédelmi célokat szolgál, és alkalmas az adózói magatartás környezetbarát befolyásolására. A meghatározás alapján nem sorolhatók a rendszerbe olyan adók, amelyek a környezet védelme érdekében teremtenek állami bevételt, de nem érvényesül a második elem, azaz, hogy környezetbarát irányba befolyásolják a piaci szereplőket.¹⁹³

Szélesebb értelemben az OECD általi megközelítés mutat rá, hogy a környezeti adók esetében az adók hatása dominál, azaz ha egy költségvetési eszköz hozzájárul a szennyezés csökkentéséhez vagy a természeti környezet és erőforrások megóvásához, akkor az környezeti adónak tekinthető.¹⁹⁴

Megközelíthető még a környezeti adó meghatározása az adóalap szemszögéből, azaz a környezeti adó egy olyan adótípus, amelynek az adóalapja egy olyan dolog fizikai egysége, amely bizonyítottan negatív hatással van a környezetre és célja, hogy a környezetre káros viselkedéstől eltántorítson.

Álláspontom szerint a szélesebb megközelítés a helyesebb, mert rendszerint jobban áttekinti azokat az adókat is, amelyeknek a közvetlen célja nem a környezeti hatás, hanem a bevételtermelés, de bevezetésével, mértékének a változtatásával a környezetszennyezés befolyásolható.

A környezeti adózás rendszerének a másik problémás területe, hogy környezeti adókról, környezetvédelmi adókról, ökoadókról beszélünk-e. Ugyan ezeket a fogalmakat a hétköznapi nyelv és a szakirodalom is nagyvonalúan kezeli, de van jelentősége az elhatárolásnak.

¹⁹² Galántainé (2004.) i.m. 257-258. o.

¹⁹³ Darák (2012.): i.m. 458. o.

¹⁹⁴ Kiss (2005.): i.m. 150. o.

A fogalmak meghatározásához a környezetjogi fogalmakat kell segítségül hívni. A környezet fogalmát az Európa Tanács egyezménye általános jelleggel fogalmazza meg (Lugano, 1993.). A környezet fogalma alatt a természetes erőforrásokat - legyenek azok élők vagy élettelenek (levegő, víz, talaj, flóra, fauna)- és mindezek közötti kölcsönhatásokat érti az egyezmény, illetve a kulturális örökség részét képező vagyontárgyakat és a tájkép meghatározó jellemzőit.¹⁹⁵

A környezetvédelmi törvény szintén meghatározza a környezet fogalmát, mint a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete. A környezeti elemek közé a törvény a földet, vizet, levegőt, az élővilágot, valamint az ember által épített mesterséges környezet összetevőit sorolja. Ehhez a fogalomhoz kapcsolódik a környezethasználat fogalma, amely a környezetnek vagy valamely elemének az igénybevételét (környezetváltozás előidézése, környezetnek vagy valamely elemének természeti erőforráskénti használata), illetőleg a környezet terhelésével járó tevékenységet jelent.¹⁹⁶ A meghatározásból, illetve a szakirodalmi álláspontokból is levezethető, hogy a környezet fogalmát a lehető legszélesebben kell értelmezni, mert a fogalom szűkítése sérti a jogalkotói szándékot, hogy a szabályozás mind szélesebb körben érvényesüljön védve a környezet minden egyes elemét.

A környezetvédelem alatt a környezetvédelmi szabályozás azokat a tevékenységeket, intézkedések összességét érti, amelyeknek a célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének a megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.¹⁹⁷ A környezetvédelem tehát nem más, mint mindaz a magatartás, amely a környezet állapotát fenntartja, javítja. A környezet fogalmának azonban jogi jelentősége van a környezetszennyező károsító tevékenység szempontjából. A környezeti adók tehát környezetvédelmi célokat szolgálnak, de az adó meghatározása (tárgya, alapja, mértéke) szempontjából a környezetnek van jelentősége. Az angol szakkifejezések is a külföldi szakirodalomban „environmental tax”, azaz

¹⁹⁵ Bándi (2011.): i.m. 11. o.

¹⁹⁶ Ktv. 4. §

¹⁹⁷ Ktv. 4. §

környezeti adó elnevezést használnak.¹⁹⁸ A szakirodalom még használja az ökoadó kifejezést a környezeti adó szinonimájaként ¹⁹⁹ Tehát a helyes, széleskörű fogalomként használható kifejezés a környezeti adózás vagy ökoadózás.

A szakirodalmi források környezeti adórendszeréről beszélnek, amely alatt az adó kifejezést széleskörűen értelmezik. Az ökoadók alatt sok esetben nem csak adókat, hanem díjakat, járulékokat és egyéb fizetési kötelezettséget is értenek. (Ez annyira elterjedt a szakirodalomban, hogy el kell fogadnunk szakkifejezéseként.) A hazai szakirodalom is használja az adórendszer kifejezést, amely alatt nemcsak a hagyományos értelemben vett adókat érti, hanem egyéb fizetési kötelezettségeket is.

A hazai jogi szabályozás a közteherviselés szabályai között határozza meg a fizetési kötelezettségek rendszerét, amelyet az elmélet a közbevételek fajtái szerinti osztályozásnak tekinti.²⁰⁰

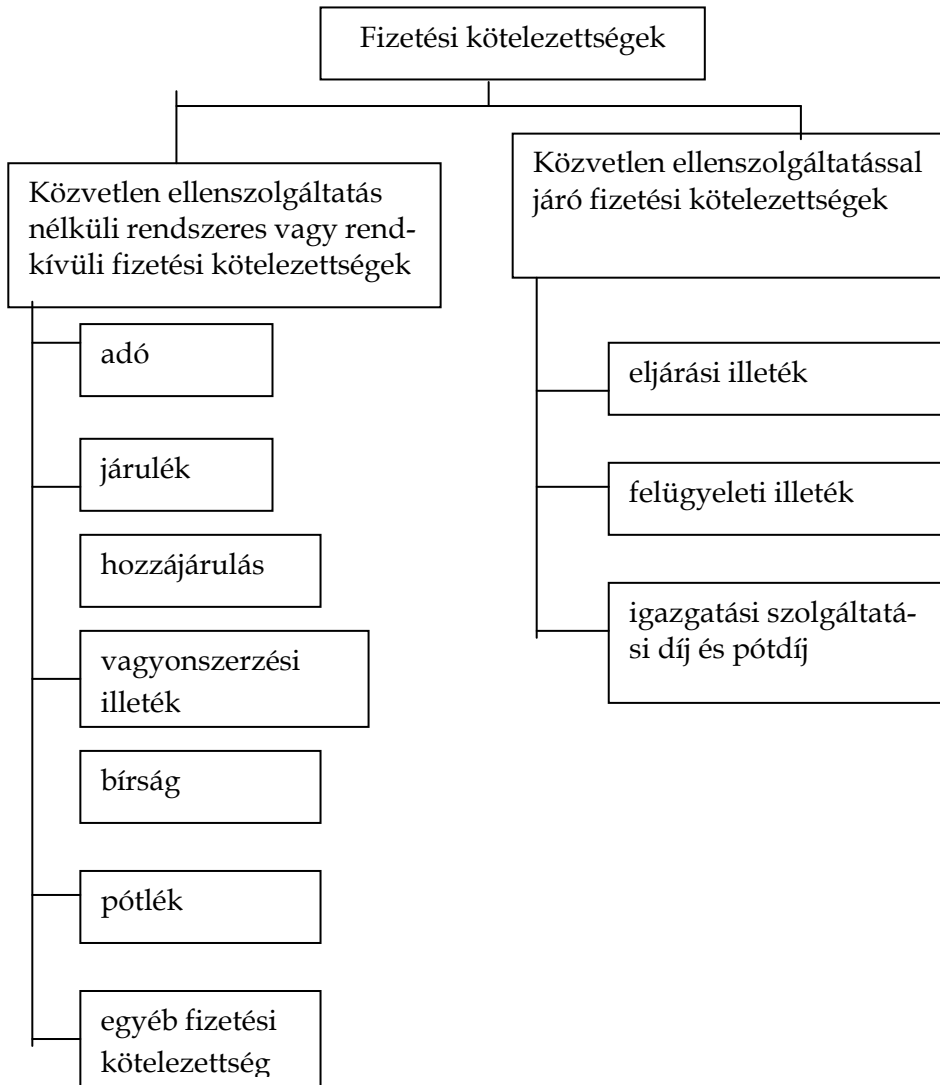
¹⁹⁸ Magyar-angol-magyar jogi szakszótár, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2007. 267. o. Az „environment” környezet, az „environmental” környezeti jelentéssel bír. A környezetvédelem environmental protection.

¹⁹⁹ Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 481. o. Az ökológia környezettan, az élőlények és a környezet viszonyának, kölcsönhatásának tudománya. Az öko-előtag jelentése környezet, környezeti.

²⁰⁰ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 28. §-39. §.

6-4.táblázat. Fizetési kötelezettségek típusai Magyarországon

(Forrás: saját szerkesztés)



A fizetési kötelezettségek felosztását, tipizálását aszerint végzi el a jogalkotó, hogy jár-e közvetlen ellenszolgáltatás a fizetési kötelezettségért. A második csoportba tartozó eljárási és felügyeleti illetékért igazgatási szolgáltatási díjért jár ellenszolgáltatás, hiszen az illeték és díj az állami közhalalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért jár. Az első csoportba tartozó fizetési kötelezettségek esetén közvetlenül nem jár ellenszolgáltatás, de közvetetten ezek az államháztartási bevételek is a közfeladatok finanszírozására, a közkiadások fedezetére szolgálnak, tehát közvetetten ellenszolgáltatásként ezekből a forrásokból biztosítja az államháztartás a közszolgáltatásokat. De mi különbözteti meg egymástól a különféle fizetési kötelezettségeket az egyes csoportokon belül. A jogi szabályozás hierarchiát állít fel az egyes fizetési kötelezettségek között aszerint, hogy milyen jogszabály szabályozhatja az adott területet. Általánosságban fizetési kötelezettséget előírni, a fizetési kötelezettek körét, mértékét, mentességeket, kedvezményeket megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben, illetve uniós jogi aktusban, nemzetközi szerződésben lehet. Ez alól kivétel a bírság, pótlék mértéke, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj. Kormányrendeletben lehet megállapítani a bírság, pótlék mértékét, míg az igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat miniszteri rendeletben, illetve a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke által kibocsátott rendeletben lehet. De ez a jogszabályi hierarchia oldaláról történő megközelítés nem ad választ az egyes fizetési kötelezettségek jellegére. Az elmélet elkülöníti egymástól a fiskális és közigazgatási jellegű bevételeket, amelyek funkciója eltérő. A pénzügyi szuverenitáson alapuló fiskális bevételek elsődleges célja az államháztartási bevételek gyarapítása, de egyéb másodlagos célt is betöltenek (például környezetvédelem). A közigazgatási bevételek (például bírságok) elsődleges funkciója a közrend védelme vagy jogellenes magatartás szankcionálása. (Nyilván ezek is az államháztartás bevételeit képezik, de nem ez az elsődleges feladatuk.)²⁰¹

Az adó fogalmát külön a hatályos jogi szabályozás nem határozza meg, hanem az elmélet ad általános fogalmat. Az adó kényszer jellegű, vissza nem térülő visszafizetés nélküli, általános pénzbeli szolgáltatás, amelyet az állam vagy más közjogi személy jogszabály alapján hajt be, és amely-

²⁰¹ Simon István (szerk.): Pénzügyi jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 347. o.

ben meghatározzák az adó nagyságát, feltételét, esedékességét.²⁰² Az adó hatalmi-vagyoni viszony a közszükségletek fedezésére, a központosított újraelosztás legfontosabb eszköze.

Az adó, mint jogintézmény különféle sajátosságokkal bír:²⁰³

- a jogviszony az állam vagy önkormányzat és az adóalany között jön létre, a konkrét jogviszonyban az államot és önkormányzatot az adóhatóságok képviselik;
- az adó az adóalany (egyén vagy szervezet) gazdasági tevékenységéhez igazodik;
- az adójogi normákban meghatározott elvonás feltételei általánosak, absztraktak, nem konkrét személyhez kapcsolódnak és elvileg ismétlődnek;
- az adót jogi értelemben anyagi és eljárásjogi normák egyaránt meghatározzák;
- ellenszolgáltatás hiánya, azaz az adózó nem szerezhethet közvetlen jogosultságot az ellenszolgáltatásra;
- kényszer jellege, azaz az adó kikényszeríthetősége.

Az adó mellett más fizetési kötelezettségek lehatárolásával is foglalkozik a szakirodalom.²⁰⁴ Az illetéket a szakirodalmi felfogások egy része az adó fogalmába tartozónak érti, különösen a vagyonszerzési illetéket, amely egyfajta vagyonadónak tekinthető. De a jogi szabályozás is külön választotta a fizetési kötelezettségek rendszerében, hiszen az eljárási illetékekért jár ellenszolgáltatás, illetve a vagyonszerzési illetékeket pedig az eseti jelleg különbözteti meg az adóktól.

Az eljárási illetékekhez rokon vonásokat mutatnak az igazgatási szolgáltatási díjak. Különbség van a szabályozási hierarchiában, hiszen a díjak a törvéynél alacsonyabb jogszabályban is megállapíthatóak. Maga a jogi szabályozás nem tesz említést, de a gyakorlat és a szakirodalom is ismer bizonyos gazdasági szolgáltatási díjakat (pl. kamarai tagdíj), amelyek valamely közléstítmény fenntartásával összefüggő fizetési kötelezettséget jelent. A járulék és a hozzájárulás jellemzően elkülönített alapok, egyes fejezeti kezelésű előirányzatok, társadalombiztosítási alap bevételeinek az elnevezése, de előfordul, hogy gazdasági jellegű szolgáltatásért is ilyen

²⁰² Herich (2011.): i.m. 28. o.

²⁰³ Simon (2007.): i.m. 357-363. o.

²⁰⁴ Simon (2007.): i.m. 349-350. o.

fizetési kötelezettséget állapítanak meg. A bírságok nem a fiskális jellegű kötelezettségek körébe tartoznak, hanem közigazgatási jellegű kötelezettségek, jellemzően valamilyen korlátozások, tilalmak megsértésének szankciójának tekinti a szakirodalom.

Jól látszik tehát, hogy sem az adójogi szakirodalom, sem a jogi szabályozás nem egyértelmű a fizetési kötelezettségek meghatározása terén, az államháztartási szabályozás nem teremt a teljesség igényével dogmatikai rendet a fizetési kötelezettségek rendszerében. Nehezen illeszthetőek ebbe a rendszerbe a környezetvédelmi törvény által meghatározott környezet-használati díjak. A fizetési kötelezettségek szabályozásánál a jogalkotó egy egyéb kategóriát is felállít, mivel nem nevesíti az egyéb hasonló fizetési kötelezettségek körét a közvetlen ellenszolgáltatás nélküli fizetési kötelezettségeknél.

A környezetvédelmi törvény által meghatározott négy díjtípus közül három besorolható a fizetési kötelezettségek rendszerébe, hiszen közbevételi kategóriákról van szó (környezetterhelési díj, termékdíj, igénybevételi járulék), míg a betétdíj kívül esik a fizetési kötelezettségek rendszerén, hiszen ezt a díjat a termék visszaszolgáltatója visszakapja, vagy ha nem, a díj a termék előállítójánál, forgalmazójánál marad, nem lesz belőle közbevétel. Az igénybevételi járulék besorolható a járulékok kategóriájába, de kérdéses a környezetterhelési díj és a termékdíj adójogi megítélése is. A szakirodalom ezeket a díjakat a korábban ismertetettek szerint a környezeti adók körébe sorolja be, aminek a dogmatikai alapját az teremti meg, hogy ezek a díjak jelentős mértékben azonosíthatóak az adókkal, szinte minden jellemzővel rendelkeznek ezen a téren. A környezetvédelmi törvény azonban sajátos, az adók általános jellemzőitől eltérő szabályozást ad ezekre a díjakra:

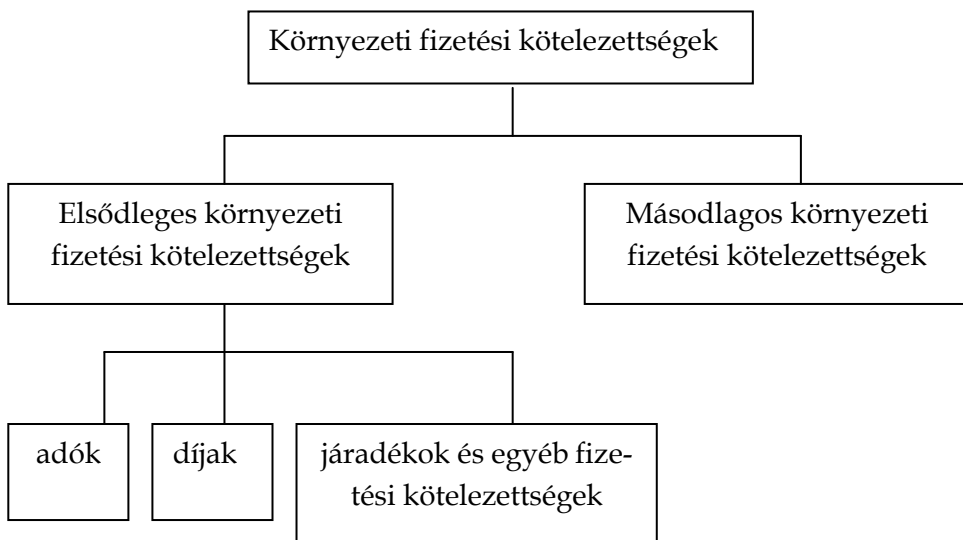
- a díjak a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetéül szolgálnak;
- díjak mértékét úgy kell megállapítani, hogy ösztönözzék a környezethasználót a környezet igénybevételének és terhelésének csökkentésére;
- díjak mértékét, a felhasználás célját a díjfizetésre kötelezettek érdekképviselőiteivel egyeztetve kell kialakítani;
- a díjakból befolyt bevételek döntő részét a környezetterhelés mérséklésére kell fordítani.

A környezethasználati díjak esetében sincs közvetlen ellenszolgáltatás, de az adók felhasználása célzott, fedezetet képeznek a környezetterhelés mérséklésére, így szemben az adókkal nem szabadon használhatja fel a költségvetés a közszolgáltatások ellátására. (Természetesen lehetnek ún. céladók, amelyeket speciális adótárgyakra vetnek ki.) Álláspontom szerint ezek a díjak külön kategóriákba sorolandók rendszertanilag. Ha viszont szűkebb értelemben beszélünk környezeti adókról, akkor egyértelműen ebbe a kategóriába kell sorolnunk a díjakat is.

6-5. táblázat. Környezeti fizetési kötelezettségek rendszere

Magyarországon

(Forrás: saját szerkesztés)



A két kategória felállítását és tovább bontását indokolja, hogy a környezeti fizetési kötelezettségek rendszerének meg kell felelni egyrészt a környezetvédelmi szabályozásnak, másrészt a pénzügyi jogi szabályozásnak is. Az elsődleges környezeti fizetési kötelezettségek kategóriájába tartoznak azok az adók, díjak, járadékok és egyéb fizetési kötelezettségek, amelyeket a környezetvédelem céljából vezettek be és közvetlen hatásuk érvényesül

ezen a területen még akkor is, ha ez nehezen mérhető és számszerűsíthető. Jellemzően ebbe a kategóriába tartozik az energiával, közlekedéssel, környezetszennyezéssel és használattal, erőforrásokkal kapcsolatos fizetési kötelezettségek. A kategória meghatározásánál a széleskörű értelmezés jellemző, tehát az adók kategóriájába nemcsak hagyományosan a hazai szakirodalom által környezeti adónak tekintett energiaadókat sorolhatjuk be, hanem az üzemanyagok jövedéki adójától a regisztrációs adóig terjedő adónemeket is. Ugyanez igaz a díjak, járadékok és egyéb fizetési kötelezettségek területére is.

A másodlagos fizetési kötelezettségek körébe tartoznak azok a fizetési kötelezettségek, amelyeknek van környezeti hatásuk, de céljukat tekintve nem környezeti jellegű közbevételekről van szó. Ilyen például az általános forgalmi adó, amely az adó mértékével (például távhőszolgáltatás) képes befolyásolni az egyes környezeti elemek fogyasztását. Vannak olyan adónemek, ahol az adókedvezmények biztosításával segíti elő az adó a környezetvédelmi cél megvalósulását, mint például a társasági adó. Nyilvánvalóan ez a kategória bizonyos értelemben parttalan, ezért az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek ismertetése nem taxatív, hanem csak példálódzó, lehetővé téve, hogy a rendszer részévé váljanak a jövőben a változtatásra vagy bevezetésre váró adók és egyéb fizetési kötelezettségek is.

A környezeti fizetési kötelezettségek területén felvetődik a kedvezmények és mentesség kérdése, amely a szabályozás és áttekinthetőség szempontjából ide tartoznak, annak ellenére, hogy az adójogi mentességeket és kedvezményeket a szakirodalom a támogatások körébe, mégpedig a közvetett támogatások körébe sorolja.

7. Energiaadó

7.1. Energiaadózás kialakulása, fejlődéstörténete

Az energiaadók gazdasági szerepe jelentős, a környezeti adók több, mint 70 %-ot teszik ki az európai uniós országokban és a legtöbb országban is a környezeti adóbevételek 50 %-át meghaladják.²⁰⁵ Ezek az adónemek sajátos közgazdasági szerepet töltenek be a környezeti adórendszeren belül, amelyre a szakirodalom is rámutat.²⁰⁶

Az energiaadók funkciója hasonló a környezeti adók általános funkciójához:

- a szennyező fizet elvének érvényesítése;
- ösztönzés a környezetkímélő technológiákra és magatartásra;
- forrásteremtés a környezetvédelmi célokra;
- környezetvédelmi célok integrálása a környezetpolitikába;
- környezeti szempontból fontos terület kiemelése;
- hagyományos adórendszer torzító hatásainak mérséklése.

A leginkább vitatott terület az energiaadók ösztönző jellege. A szakirodalom rámutat arra, hogy az energiatermékek iránti kereslet árrugalmassága rövid távon alacsony, ezért stabil bevételi forrást jelentenek, azaz a magasabb adómérték alkalmazása nem veszélyezteti az adóbevételeket. Általában az adóemelés révén csökken a közvetlen kereslet, de idővel a korábbi szintre áll vissza. Hosszú távon azonban befolyásolhatja az adózói döntéseket az energiaadó alkalmazása, míg rövid távon az energiahordozók közötti választást befolyásolja. Sajátosan reagál a háztartások fogyasztása az energiaadóra, mivel alapvető létszükséglet körébe tartozik az energiaszükséglet, illetve a változtatás beruházási költsége jelentős és csak hosszú távon térül meg. Ezzel szemben a vállalkozások gyorsabban reagálnak, az energiaadó befolyásolhatja az energia-racionalizálási programokat és növelheti az energiahatékonyságot.

²⁰⁵ Georgescu - Pendolovska - Cabeca (2007.): i.m. 1. o. Kiss Károly: Energiaadók az Európai Unióban, BKÁE-KJ, Budapest, 2002. <http://kony10.bke.hu> (Letöltés ideje: 2012. 07. 20.) 7. o.

²⁰⁶ Kiss (2005.): i.m. 127-135. o.

Az energia árak változása eléggé hektikus, magas árváltozások érvényesülnek, ezért az alacsony mértékű energiaadó nem eléggé hatékony. A fogyasztási szokásokat a világszerte átváltozás rövid távon inkább befolyásolja, mint az energiaadó. Szintén problémás az energiaadók externális költségkiegyenlítő hatása. A közgazdasági szakirodalom rámutat arra, hogy a szén és olajalapú villamos energia előállításának olyan mértékben szennyezi a környezetet, hogy az externális költségek felülmúlják nemcsak az energiaadó mértékét, hanem az árakat is. Tovább rontják a hatékonyságot a különféle támogatási formák, melyek közvetlenül vagy közvetetten a fosszilis energiahordozókat támogatják a megújuló energiaforrások fejlesztésének támogatása helyett.²⁰⁷

Az energia adóztatása sajátos képet mutat az Európai Unió országaiban és más OECD tagállamokban. Az energiaadóztatás jelenlegi szabályozása a gazdasági, történelmi fejlődés eredménye, amelyben nagy szerepet játszottak a nemzetközi klímavédelmi konferenciák. Ezek rámutatnak arra, hogy a klímaváltozásra legnagyobb hatással az energiaszektor van, amelynek környezetpolitikai szabályozása a figyelem fókuszába került. A világ országai közül az USA a legnagyobb szennyezés-kibocsátó, ezért érdemes megvizsgálni az energiaadó politikájának a fejlődését.²⁰⁸

Az amerikai energiaadó-politika fejlődését négy szakaszra bonthatjuk:

- 1916-tól 1970-ig;
- az 1970-es energiaválság időszaka;
- az 1980-as évek;
- az 1998-tól terjedő időszak.

Az amerikai energetikai adópolitika fókuszában a növekvő felhasználást mutató olaj és gázkészletek és ezek kitermelése került. 1916-ban, majd 1926-ban olaj- és gázadó törvényt fogadtak el. Ennek elsődleges célja nem a környezetvédelem volt, hanem az állami adóbevételek növelése. Az adó bevezetése jelentősen csökkentette az olaj és gáztermelő vállalkozások jövedelmét, amely akadályozta az olajipari fejlődést, ezért az adópolitika

²⁰⁷ Kiss (2005.): i.m. 133. o. Az European Environmental Agency különféle állami támogatásokat különböztet meg: közvetlen pénzügyi támogatás az energiatermelő ágazatoknak; állami felvásárlási kvóták; kedvező feltételű kölcsönök; energiatermelők felelősségének átvállalása; ártámogatás; kedvező adózás; fedezetlen externális költségek; K + F támogatás.

²⁰⁸ Salvatore Lazzari: Energy Tax Policy: History and Current Issues, CRS Report for Congress, 2008. www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33578.pdf. (Letöltés ideje: 2012. 06. 10.) 1-24. o. A tanulmány felhasználásával kerül bemutatásra az USA adópolitikájának a fejlődése.

az adócsökkentést, illetve halasztott adófizetést tett lehetővé. Ez a változás ösztönzően hatott az olaj- és földgázkutatásra és a fejlesztésekre. A jövedelmezőbb termelés felgyorsította az olaj és gázkitermelést, amely az energiaforrások kimerülését segítette elő. Az alacsony olajárak is ösztönzik a kőolajfogyasztást, szemben a megújuló energiaforrások használatával. Az 1970-es évek az energiaadó-politikában változást hoztak. Egyre inkább középpontba került a környezetszennyezés, illetve energiaválság alakult ki, továbbá csökkentette az állami bevételeket az olaj- és gázipari adókedvezmények bevezetése. Mindezek a hatások energiatakarékosságra és az alternatív energiaforrások igénybevételére sarkallta a kormányzatot. Az 1970-es években új környezeti adók is bevezetésre kerültek, mint a jövedéki adó bevezetése a fosszilis tüzelőanyagokra, illetve szövetségi adó a gépjárművek értékesítésére. Az adókedvezményekkel kívánta elősegíteni a kormány az alternatív üzemanyagok, energiahatékonysági technológiák, megújuló energiaforrások bevezetését, terjedését. Az 1978-as energiaadóról szóló törvénybe vezették be a legtöbb kedvezményt, mint a lakossági és üzleti energiaadó kedvezmények, az üzemanyagok adókedvezménye, nem hagyományos üzemanyagok kedvezménye. Az 1980-as évektől változás állt be az energiaadó-politikában. 1980-ban jövedéki adót vezettek be a kőolajra. Az olaj és gázipart támogató adószabályok helyett egy semlegesebb, kevésbé torzító hatású energiaadó-politikát alakítottak ki, amely hatékonyabb energiaadó felhasználást eredményezett. A korábban biztosított lakossági és üzleti energiaadó kedvezmények lejártak 1985 végén és már csak a napenergia, geotermikus, óceán-termikus energiát hasznosító tevékenységek részesültek kedvezményben. A rendszer hatékonyságát torzította, hogy az olaj- és gázipari kedvezmények nem szűntek meg. 1998-tól kezdődően több jelentős, az energiaadózással összefüggő törvényt és törvénymódosítást vezettek be. Az 1990-es évek viszonylag alacsony kőolajára negatívan érintette a termelőket és ösztönözték a fogyasztást. 2000-re azonban a kőolaj és a földgáz ára is jelentősen emelkedett, amely az energiaadó-szabályok felülvizsgálatát segítette elő. Az energiapolitikai intézkedések részeként jelentősen bővítették az energiaadó kedvezményeket és támogatásokat. A legnagyobb lépést a 2005-ben elfogadott energiapolitikáról szóló törvény jelentette, amely adórendelkezéseiben legátfogóbb módon érintette az energiaadó kedvezményeket.

Az uniós országokban az energiaadónak két típusát különböztethetjük meg, a hagyományos energia termékekre kivetett adókat (szén, gázolaj,

földgáz, villamos energia) és a közlekedési célt szolgáló üzemanyagra kivetett adókat. A két típus közül a széndioxid adók a kevésbé elterjedtek, mint a hagyományos értelemben vett energiaadó, hiszen ez utóbbi már a harmonizált adók közé tartozik az Európai Unióban. (A széndioxid adók bevezetése az 1990-es évek elején kezdődött és a riói csúcs hatására gyorsult fel. Az adó alapja a keletkező széndioxid mennyisége, ezért ez is elsődleges környezeti adónak tekinthető. A bevezetésében a skandináv országok jártak az élen, illetve Hollandia.)²⁰⁹

Az energiatermékek egységes adóztatásának kérdéskörét és az egységes harmonizált energiaadó bevezetését komoly szakmai viták előzték meg és hosszú folyamat során jutott el Európa a mai rendszer kialakításáig, amelyre a szakirodalom több esetben rámutat.²¹⁰ Az egységes irányelv kialakítása előtt az egyes országokban rendkívül eltérő szabályozás érvényesült. A harmonizáció hiányából fakadóan rengeteg féle adókulcs, mentesség és kivétel érvényesült a rendszerben. A Bizottság a kilencvenes évek elején több sikertelen kísérletet tett közös széndioxid vagy szénadó bevezetésére. A legnagyobb félelem a versenyképesség elvesztésével kapcsolatban volt.²¹¹ A folyamatos viták oda vezettek, hogy a harmonizáció irányába tett lépésként egy irányelv javaslat formájában kialakították a közösségi energiatermékek adóztatásának kereteit. Az 1997-es Monti-irányelvet, az akkori adózási ügyek biztosáról Mario Montiról nevezték el. A Monti javaslatnak több célja volt:²¹²

- környezetvédelem (széndioxid-kibocsátás csökkentése);
- a közlekedési módok közötti váltás ösztönzése;
- munkahelyteremtés (az energiaadókból befolyó többletbevételeket a munkaterhek csökkentésére kell fordítani);
- fiskális harmonizáció.

A Monti javaslat jellemzője, hogy minimális adómértéket határoz meg az összes energiaadóra. (A tagországok a minimális szintet betartva differen-

²⁰⁹ Kiss (2005.): i.m. 119. o. A tagországok pénzügyminisztereinek tanácsa a széndioxid adó közös uniós szintű bevezetését tervezte, de az elmaradt. Az adót Finnország 1990-ben, Svédország, Norvégia 1991-ben, Dánia és Hollandia 1992-ben vezette be.

²¹⁰ Hasselknippe – Christiansen (2003.) i.m.: 1-29. o. Szabó Zoltán: Környezetvédelmi adók és díjak az Európai Unióban. In: Az államháztartás ökoszociális reformjának szüksége és lehetőségei. Levegő Munkacsoport, Budapest, 2007. www.levego.hu (Letöltés ideje: 2012.07.06.)

²¹¹ Hasselknippe – Christiansen (2003.): i.m. 6. o.

²¹² Szabó (2007.): i.m. 261. o.

ciálhatnak az adó kivetésekor.) A javaslat tartalmazott adómentességeket és adóvisszatérítéseket.²¹³ A mentességek körébe tartozik:

- nem motorüzemanyagként vagy fűtőolajként történő felhasználás;
- villamos energia és kogenerált hő céljából történő felhasználás;
- nem magáncélú repülőgépek üzemanyagaként történő felhasználás;
- hajózás.

Továbbá a javaslat adóvisszatérítésre is lehetőséget ad:

- a hatékony energiafelhasználást szolgáló beruházások összegének feléig visszatéríthető az energiaadó;
- ha a vállalkozásoknál a nem közlekedési jellegű önköltségének 10 %-át meghaladja az energiaadó, a 10 %-ot meghaladó rész erejéig az adó visszatéríthető.

A javaslat három lépcsőben kívánta bevezetni az egységes energiaadót. Első lépésben 1998. január 1-től 8 fő energiatermékre energiataralom alapján meghatározott mértékű adót vetettek volna ki. A kezdeti alacsony adómértéket két évente emelték volna, így 2002-ben a javasolt adómértékkel lépett volna hatályba az irányelv.²¹⁴

Az Európa Parlament 1998-ban az ún. Olsson-jelentésben javaslatot tesz az energiaadó egységesítésére.²¹⁵

- minden tagországban egységes energiaadót kell bevezetni;
- az energiára a legmagasabb forgalmi adót kell megállapítani;
- az egyhangúság elvét az uniós döntéseknél az energiaadó vonatkozásában minősített többségre kell változtatni.

A Monti javaslat nem volt olyan ambiciózus, mint az 1992-es széndioxid-adó javaslat, de még így is kemény ellenállásba ütközött számos tagállam, leginkább Spanyolország és Nagy Britannia részéről, mert álláspontjuk szerint először az energiapiacot kell liberalizálni és ezt követően az egységes energiaadót bevezetni.²¹⁶ Az Unióban az adózással és a pénzügyekkel kapcsolatos kérdések rendezéséhez az összes tagállam egyetértése szük-

²¹³ Kiss (2005.): i.m. 123. o.

²¹⁴ Szabó (2007.): i.m. 262. o. A nyolc fő energiatermék: háztartási tüzelőolaj, nehéz tüzelőolaj, egyéb nehéz tüzelőolaj, petróleum, PB-gáz (LPG), földgáz, szilárd tüzelőanyagok, villamos áram.

²¹⁵ Kiss (2005.): i.m. 121. o.

²¹⁶ Szabó (2007.): i.m. 263. o.

séges, ezért a tagállamok egyedül is képesek megakadályozni az adó bevezetését.

A tagállamok között az egységes energiaadó hatását tekintve a tagállamok két csoportját lehet megkülönböztetni. Az első csoportba azok az államok tartoznak, ahol az energiaadók alkalmazása nem jelentős (Belgium, Írország, Luxemburg, Spanyolország, Németország, Franciaország), míg a másik csoportba tartozó országoknál az energiaadó alkalmazása meghatározó (Olaszország, Finnország, Svédország, Ausztria, Dánia, Hollandia).²¹⁷ Jól látszik tehát az egyes uniós országoknak eltérő az érdeke az energiaadó bevezetésével kapcsolatban. A javaslat első módosításait a német elnökség tette meg 1999-ben, hosszabb átmeneti időszakot bevezetve és minden tagállam számára nagyobb rugalmasságot biztosítva. A javaslat ellenére nem történt előrelépés. Az irányelv tervezetét a svéd elnökség 2001-ben vette elő. A kérdés újratárgyalása annak köszönhető, hogy a svédek az elnökségük idején nagy hangsúlyt fektettek a környezeti kérdésekre. A verseny torzulásának okát az adómértékben látták, mivel Svédországban a többi tagállamhoz képest magas adómértékeket alkalmaznak. A tervezetet a spanyolok vétőzták meg, annak ellenére, hogy a svéd kezdeményezés az energiapiac liberalizációjára is kiterjedt. A svédek munkáját 2001 második felében a belga elnökség folytatta. Az álláspontok távol voltak egymástól, de abban sikerült megállapodni, hogy a villamos energia input és output oldalát egyaránt megadóztatják. Ezután 2002-ben a spanyolok vették át az elnökséget, akiknek az eddigi szembenállásuk megváltozott, így jelentős haladás következett be és egy új javaslat készült. A szemléletváltásnak több oka volt. A pénzügyi okok voltak dominánsak, mivel az energiaadó mértékek folyamatosan növekedtek, a közösségi szinten javasolt adómérték már alacsony volt. Továbbá a spanyolok a javaslatban azt a lehetőséget látták, hogy az energiapiac liberalizációja következtében a franciák megnyitják energiapiacaikat.²¹⁸ 2002 második felében a dán elnökség alatt folytatódó vitán több eredmény született:²¹⁹

- meghatározták az energia-intenzív ágazatokat;
- egyes országok minimális EU-rátát alkalmazhatnak;

²¹⁷ Szabó (2007.): i.m. 262-263. o. S. Dorigoni és F. Gueli kutatása alapján készült az energiaadó hatásának felmérése és az ország-csoportok kialakítása.

²¹⁸ Hasselknippe - Christiansen (2003.): i.m. 7. o.

²¹⁹ Kiss (2005.): i.m. 125. o.

- átmeneti időszakra, az alkalmazás késleltetésére is lehetőséget adtak egyes országok számára.

A megegyezést végül az erősítette, hogy az újonnan csatlakozó országokkal kibővülve az EU még kevésbé tudta volna döntésre vinni az energiaadó kérdését. A téma mégis 2003-ban a görög elnökség idején nyerte el végleges formáját és október 27-i dátummal elfogadásra került.²²⁰

Az elfogadott irányelv jellemzői:²²¹

- a 2004. január 1-jén hatályba lépett irányelv 2013-ig meghatározta a minimum adómértékeket;
- a minimum mértékek alacsony szinten lettek meghatározva,
- egyes tagállamokra szabott implementációs megállapodások;
- hosszú átmeneti időszakok meghatározása;
- az energiahatékonysági megállapodásokat kötő vállalkozások adó-visszaigénylésre jogosultak.

Az energiaadó kialakítását, fejlődését fontos tényezők befolyásolják, amelyek a jövőbeni szabályozásra is kihatnak. Ezek a kulcsfontosságú tényezők:²²²

- az EU belső piacának a szabályozása;
- energia liberalizáció és dereguláció;
- energiabiztonság;
- környezeti politika;
- egyéb politikai folyamatok.

A belső piac meghatározó szerepet játszott az energiaadó kialakításában, hiszen a legfőbb cél, hogy a verseny torzulását megakadályozza a szabályozáson keresztül. Az Unió belső piaca meghatározó a nemzeti energiaadó szabályozásában az adómérték minimumainak meghatározásában és az energiaadó irányelv további fejlődésében is. Az energiaadó irányelv nem váltott ki jelentős változásokat a belső piac működésében, inkább a fennálló helyzetet rögzítette azzal, hogy az adóminimum mértékeket egy jogi dokumentumba foglalták. Az irányelvet követően kevés változás kö-

²²⁰ A Tanács 2003. október 27-i 2003/96/EK Irányelve az energia termékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről.

²²¹ Hasselknippe - Christiansen (2003.): i.m. 8. o.

²²² Hasselknippe - Christiansen (2003.): i.m. 21-27. o. A célok elemzésére a szerzők műve alapján került sor.

vetkezett be a tagállamok energiaadó szintjeiben. Mindenesetre ezen minimum szint felett lesznek az energiaadó mértékek és ez fontos lépés az energiaadó teljes harmonizációja felé.

Az energiabiztonság kérdése kulcsfontosságú kérdés volt az EU számára és jelenleg is az, amelyre rámutatott a sorozatos ukrán-orosz gázvita ellátási zavarokat okozva egyes közép-kelet európai államokban. A 2000-es években az EU olajfogyasztásának több mint 70 %-a, a földgáznak 40 %-a importált forrásból származik, azonban a növekvő fogyasztás és a belső források elapadása miatt ez az érték 2020-ra a számítások szerint jelentősen megnőhet, az olajfogyasztás esetében 90 %-ra, míg a földgáz esetében 70 %-ra, ahogy erre az Európai Bizottság által kibocsátott Zöld Könyv is rámutat. Az EU egyre inkább ki van téve az import olaj és gáz esetében ellátási zavaroknak és jelentős áremeléseknek, hiszen az ellátás az EU-n kívüli országoktól függ. Erre válaszul az EU igyekszik saját energiaellátó rendszerének a változatosságát, az Unión belüli energia ellátást növelni, illetve az olaj- és gázfüggőséget folyamatosan csökkenteni. Mindezen célok elérésében az energiaadó jelentős szerepet játszik, hiszen a fogyasztást a környezetbarátabb fogyasztási formák felé irányítja, amellyel védi a környezetet, illetve a biztonságosabb energiaellátást is elősegíti.

Az EU energiapolitikájában kettős stratégia érvényesül. Egyrészt az Unió igyekszik eleget tenni a kibocsátás csökkentésére vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásainak, másrészt bőséges és megfizethető energia ellátást igyekszik biztosítani. Minderre tekintettel az irányelv kialakításánál kétszintű tárgyalási logika került a fókuszba, amelynek célja, hogy az EU-ban rendelkezésre álló energiatermékek alacsonyabb adómértékkel adózzanak, mint az importált energiatermékek. Az energiabiztonság érdekében tett első közös lépés 2000-ben az energiabiztonságról kiadott Zöld Könyv. A Zöld Könyv rámutatott az energiaadó harmonizációjának kudarcára, illetve kiemelte az energiaadó fontosságát a környezetileg káros behatások csökkentésében. Kérdés, hogy az energiaadó képes-e megváltoztatni a fogyasztási szokásokat. Sok esetben a szakirodalom válasza erre nem, hiszen az energiaadó bevezetése esetén a fogyasztók rövid távon nem változtatnak a fogyasztási szokásokon, csak hosszabb távon.

Az uniós környezetpolitika is befolyásolta a tagállami energiaadó rendszert és az energiaadóról szóló irányelv kialakítását, fejlődését. Az energiaadó szempontjából a környezetpolitikának három fontos területét emeli

ki a szakirodalom az EU klímaváltozási politikáját, az Unió megújuló energia stratégiáját, és az energiapolitika területén alkalmazott eszközöket. Az Európai Unió a klímaváltozás elleni harc éllovasa lett, a fenntartható fejlődés jegyében a klímaváltozási harc eszközei változtak. A klímaváltozási politika jelentős lépésének tartották az 1990-es évek elején előterjesztett energiaadó tervezetet. Az energiaadó rámutatott a problémákra mind az Unió, mind a tagállamok szintjén. Ez nagyon fontos lépés, annak ellenére, hogy az Európai Környezeti Ügynökség (ECA) szerint az energiaadónak igen kevés hatása van a fenntarthatóságra, a kyotói kötelezettségvállalásra és az EU Kibocsátási Rendszerére. Mindenesetre a tagállamok igyekeztek átalakítani energiaadózásukat a környezetvédelem jegyében. Az EU megújuló energiastratégiájának célja a megújuló energia előállítás fokozatos növelése, amelyet a megújuló energiákról szóló Fehér Könyv is célul tűz ki. (Ilyen megújuló energia a biomassza, szél, nap, geotermikus energia, hőszivattyúk).

A megújuló energia terjedése érdekében kedvezőbb adózási feltételeket, értékcsökkenési szabályokat, támogatásokat alkalmazhatnak a tagállamok. Az energiaadó irányelv hatálya alól is kivették a megújuló energiákat, azonban az alacsony energiaadó mértékek és mentességek miatt a megújuló energia terjedése és alkalmazása nem elég hatékony. Jól látszik tehát, hogy a környezetpolitika területén az egyes szektorok eltérő eszközök alkalmazását igénylik, attól függően, hogy melyik energiapolitikai eszköz lehet a leghatékonyabb (emisszió kereskedelem, megújuló energiaforrások, energiaadó).

Az energiaadó elfogadása nemcsak a 15 tag számára vált meghatározóvá, hanem az újonnan csatlakozók számára is. 2004-től az új tíz tag már elfogadott irányelvként volt köteles implementálni az energiaadót. Az új csatlakozó államok között vagy nem létezett az adónem vagy nem ilyen formában, így a legjelentősebb változást ezekben az országokban váltja ki az új adónem.

7.2. Energiaadóztatás az egyes európai uniós országokban

Az energiaadóztatás az egységes irányelv bevezetéséig sajátos fejlődésen ment keresztül, amely a szakirodalmi elemzések fókuszába is került.²²³ Az elemzések kiemelték az energiaadó nagy jelentőségét valamennyi országban. Mindezek alapján érdemes röviden áttekinteni az energiaadó rendszert – az egységes uniós irányelv bevezetéséig – a 15 tagállam nemzeti adórendszerében.¹²⁹

Ausztriában 1999-ben a környezetvédelmi adóbevételek a 4,9 milliárd eurót érték el, ebből a közlekedési és az energiaadó-bevétel a 90 % volt. A földgáz és az elfogyasztott villamos energia adóját 1996-ban vezették be és folyamatosan növekedett. A villamos energiát az energiaadó mellett általános forgalmi adó is terheli. Az adókból származó bevételt környezetvédelmi célokra különítik el. Az ipari szektor az energiaadó visszatérítési törvény hatálya alá tartozik, amely a villamos-energia és a gáz vonatkozásában adó-visszatérítést biztosít, ha a hozzáadott érték 0,35 %-ot meghaladja. Ez a nagy energia-felhasználók számára biztosít adó-visszatérítést. Az Európai Bíróság 2001 novemberében utasította el az új környezetvédelmi adó bevezetését Ausztriában az ipar számára biztosított kedvezmények miatt, amelyet az EU állami támogatásnak minősített. 2002 végére akarták módosítani az adót a Bizottság álláspontja szerint, amely tulajdonképpen egybeesett a 2003 év elején tervezett uniós adóreformmal.

Belgiumban az 1997-es környezetvédelmi adóbevételek az EU-ban a legalacsonyabbak voltak. A bevételek egyenlőtlenül oszlottak meg az országban a régiók miatt, hiszen minden egyes régiónak külön adórendszerre épült ki, külön díjakat határoztak meg a víz, a szemét és a szennyezett területek vonatkozásában. De a pénzügypolitika, beleértve az energiaadó-rendszert is, szövetségi hatáskörbe tartozik. A Fenntartható Fejlődés Szövetségi Tervezete (2000-2003) a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban is tartalmaz egy fejezetet, többek között pedig azt vizsgálja, hogy milyen

²²³ Nancy Steinbach: Environmental taxes in the European economy 1995-2003. Statistics in focus, Eurostat. 1/2007. 1-7. o. <http://ec.europa.eu/eurostat> (letöltés ideje: 2012. 06. 10.) A környezeti adózás egyes országok szerinti szabályozása a szerző műve alapján kerül bemutatásra elsősorban.

²²⁴ Henrik Hasselknippe – Atle Christer Christiansen: Energy Taxation in Europe: Current Status – Drivers and Barriers – Future Prospects. FNI Report 14/2003. <http://dspace.cigilibrary.org>. (letöltés ideje: 2012. 06. 20.) 37-47. o.

hatással lenne az, hogy ha bevezetnék a CO₂ / energiaadót és az áfán belül különbséget tennének a termékek között aszerint, hogy milyen hatása van a környezetre. Ezeket a terveket a 2002-es Nemzeti Klímaváltozási Tervbe is belefoglalták, ahol az adót már nem, mint tervet kezelték. Ebben a vizsgálati fázisban az energiaadózás nemzeti értékelésére került sor, azzal, hogy különböző forgatókönyveket készítettek. Az energiaadó mértékének a szomszédos országok és a legfontosabb kereskedelmi partnerek (Németország, Hollandia és Franciaország) szintjére való emelése, az energiatermékeket terhelő jövedéki adó mértékek megtriplázása, a közösségi javaslatok végrehajtása szerepelt a tervek között. Az adómértékek emelését azért tervezték, hogy a bevételeket 1,4 milliárd euróval növeljék, és a CO₂ kibocsátást csökkentsék 3 % helyett 3,5 %-kal.

Dániában az energiát 1977 óta adóztatják meg (azonban az üzemanyag adót korán, 1917-ben vezették be, de környezetvédelmi program nélkül). A széndioxid-energiaadót 1992-ben vezették be, amelyet a háztartásokra vetettek ki és azt tervezték, hogy folyamatosan, évente növelni fogják. Az 1996-os környezetvédelmi reform megvalósított egy adózási szemléletváltást, hiszen az adóbevételeknél a hangsúly a munkát és a jövedelmet terhelő adókról a szennyezési és természeti erőforrások adójára tevődött át. A széndioxid-adó kedvezményei az ipari szektorra vonatkoztak, és az energiaintenzitás függvénye. A reform bevezette az önkéntes megállapodások rendszerét és az energiatakarékossági projektek számára különféle támogatásokat biztosított. Tradicionálisan a környezetvédelmi adóreformok területén folyamatosan politikai támogatás figyelhető meg Dániában, míg az ipari szektor és annak képviselői igen (néhány politikai párt is) éles ellenállást mutatnak, arra hivatkozva, hogy a magas adómértékek tönkre tehetik az ipari versenyképességüket. Ahhoz, hogy a megállapodás a két szektor között megszülethessen számos adókedvezményt vezettek be, amelyeknek mindegyike az adó hatékonyságát csökkenti. (Mindazonáltal az adó nélkül az ipari szektor energiafogyasztása 1997-ben 10 %-kal lenne magasabb, a kedvezményeket is beleértve.) A 2001-es választásokat követően, az új kormányzat ígéretet tett egy teljes adó-befagyasztásra, ezzel meggátolva az új környezetvédelmi adók bevezetését, illetve reálértéken csökkentette az energia- és zöldadókat. A kormányzat az EU szintjén történő adóharmonizálási viták lezárását favorizálta, de ennek ellenére a dán soros elnökség alatt nem sikerült elérni az uniós energiaadó elfogadását.

2001-ben egy Széndioxid Kvóta Törvényt fogadtak el, amely egy nemzeti kibocsátási maximumot és egy kibocsátás-kereskedelmi rendszert vezetett be az üvegház-hatású gázok emissziója területén. A rendszerben csakis a széndioxid gáz szerepel és teljesen lefedi a villamos-energia szektort, viszont kizárja a hatálya alól azokat az erőműveket, amelyek évente 100.000 tonna széndioxidnál kevesebb gázt bocsátanak ki, állítanak elő. A rendszer hatálya alá tartozik a villamos-energia előállításának csaknem 90 %-a, amely a teljes dán üvegház-hatású gáz kibocsátásának 30 %-át jelenti.

Finnországban 2000-ben a környezetvédelmi adóbevételek 4,1 milliárd eurót tettek ki, az össz-adóbevétel 7 %-át, ebből 82 %-ot az üzemanyagok adója 16 %-ot a többi energiaadó tett ki. Az 1990-es évek elején vezettek be a fosszilis üzemanyagok területén egy általános energiaadót, később 1994-ben reformálták meg a rendszert, az adó hatályát minden elsődleges energiahordozóra kiterjesztették (kivéve a biomassza, a szélenergia, és az elhasznált fűtőelemek) azzal, hogy az arányt rögzítették (széndioxid esetén 60 %, energia esetén 40 %).

A jelenlegi energiaadó-rendszer könnyebben hatályba lépett annak köszönhetően, hogy a finnek beléptek az EU-ba és megnyitották az energia-piacukat. A villamos-energiafogyasztást adóztatták meg, nem pedig az elsődleges energiahordozókat. Adókedvezményeket is bevezettek a rendszerbe, amely a kisebb villamos-energiát előállító cégek számára elérhetőek. Az energia előállítást a megújuló energiákra helyezték. Az energia intenzív vállalatok az adójukat vissza is igényelhetik a kedvezményrendszerben.

Franciaországban 1997-ben vezették be először az energiaadózást a Szenyvező Tevékenységek Általános Adójával (Taxe Générale sur les Activités Polluantes -TGAP), amely a már létező öt adónemet (levegőszennyezés, ásványi olajok, különleges ipari hulladék kezelése és tárolása, háztartási hulladékok és zajterhelés) egységesítette és leegyszerűsítette. 2000-ben egy új általános energiaadót vezettek be (TGAP-2). A TGAP-ből származó bevételeket a munkáltatókat terhelő járulékok csökkentésére használták fel. A TGAP második változatát számos vita övezte, főleg az ipari fogyasztás területén. A fő probléma az volt, hogy az egyes mentességek azt eredményezték, hogy a kisebb vállalatok többet fizettek be, mint a nagyobb energia-intenzív vállalatok. A TGAP-2-ből származó adóbevételeket társadalmi programok finanszírozására használták fel, de ezt alkotmányelle-

nesnek ítélték, a francia alkotmánybíróság megsemmisítette a rendelkezést. A TGAP-2 után az energiaadózás sokkal kevesebb figyelmet kapott, a szabályozás inkább az önkéntes megállapodásokra fókuszál (beleértve néhány kereskedelmi szempontot is) a vállalati szférában azzal, hogy ilyen megállapodások megkötésével a vállalatok csökkentsék az üvegházhatású gáz-kibocsátásukat. 2003-ban az egyetlen villamos-energiafogyasztást terhelő adó a háztartásokra került kivetésre. Az üvegházhatású gáz-kibocsátások visszaszorítása érdekében létrehozták az AERES-t az emisszió csökkentése érdekében létrejött vállalatok együttműködési szervezetét.

A német energiaadó-rendszer az ökológiai adóreform keretében jött létre egy egyértelmű adózásbeli szemléletváltással, hiszen a munkát terhelő adókról a hangsúlyt sikerült eredményesen áthelyezni a szennyezésre kivetett adókra 1999 és 2003 között. A villamos-energiaadót 1999-ben vették be a reform keretében. Lehetőség van adókedvezményekre az energiaigényes vállalatok számára és a környezetvédelmi programokra. A környezetvédelmi programok arra fókuszálnak, hogyan lehet minél nagyobb energiahatékonyságot elérni, és hogyan lehet az energiatakarékosságot fokozni.²²⁴ A sikertörténet ellenére mégis akadt néhány probléma a reformmal, a legjelentősebb az ipari szektor számára garantált kedvezmények voltak, amelyet a Bizottság azzal kritizált, hogy azok ellentétesek az uniós versenyszabályokkal. 2012-ig a kormány garantálta a 80 %-os adókedvezmények megtartását, de a 90 %-os kedvezményeket 2004-ben ki kellett vonni a rendszerből. Ez volt az első alkalom, hogy megengedték a 10 éves kedvezményi időszakot a 2001 januárjában bevezetett új rendszer keretében. Egyéb problémák is felmerültek, mint például az, hogy a földgázból és az ásványi olajokból előállított villamos-energiát kétszer adóztatták meg, miközben a szén adómentességet élvezett. A 2002-es választások során a győztes párt megígérte, hogy 2003 után nem lesz több energiaadó emelés, inkább az EU szintjén történő adóharmonizációra fognak törekedni. A választások után létrejött koalíció az ETR reformot folytatta.

A görög energiaadózás főként a kőolaj termékekre terjed ki, amely a teljes adóbevétel 6,7 %-át tette ki. Ezen adók mellett az újak elhanyagolható százalékban vannak jelen. Nem beszélhetünk környezetvédelmi adóreformról (ETR).

²²⁴ Klok (2002.): i.m. 50-62. o.

Írország a villamos-energiát nem tette adótárggyá, és a környezetvédelmi adózásra is igen csekély hangsúlyt fektettek, kivéve természetesen az üzemanyagok és a közlekedés adóját. A nemzeti éghajlat-változási stratégia 2000-ben 2002-re javasolta a széndioxid adó bevezetését. A javaslatot a pénzügyminiszter, Charlie McCreevy elvetette a 2002-es költségvetésben, viszont 2002 decemberében azt újratárgyalta és 2004 év végére halasztották az adó bevezetését.

Olaszországban a háztartások és a vállalatok vonatkozásában mindig magasak voltak az energiaadó mértékek, ennek történelmi okai vannak. A magas árak mellett 1998-2003 között egy általános pénzügyi reformot hajtottak végre, amelynek keretében több lépésben tervezték bevezetni az energiaadót azzal, hogy az ebből származó bevételeket arra fogják felhasználni, hogy a munkát terhelő adókat csökkentsék. A reform keretében adókedvezményeket határoztak meg, és környezetvédelmi programokat irányoztak elő. Az éves adóemelést a széntartalom határozta meg az üzemanyagok vonatkozásában minden adóalany tekintetében. Az ipari szektorra vonatkozó adóemelést az EU adóharmonizációs kérdései befolyásolták. A 2000-es üzemanyagárakat tekintve befagyasztották az adómértékeket, és a kormány ígéretet tett arra, hogy nem fogják az adót emelni, viszont az adóalapot ki fogják szélesíteni. 2002 novemberében a jogalkotás egy új energiaadó-törvény javaslatot alkotott, amellyel egy korszerűbb adózási rendszert akartak bevezetni.

Luxemburgban az energiaadó-rendszer 2003 előtt már létezett, azonban alacsony adómértékek meghatározásával.

Az EU-ban a hollandok rendelkeznek az egyik legfejlettebb energiaadó-rendszerrel, amely kiterjed az energia, a talajvíz, a hulladék lerakók, a légi közlekedési zaj és trágya zöldadóra, valamint olyan ösztönzőkre, amelyekkel a kormány az ország zöldebbé válását, így az energiatakarékosság és hatékonyság előmozdítását hatékonyan képes megvalósítani. Az 1996-2001 közötti rendszerben a háztartások, a közlekedés, a kis- és közepes vállalkozások voltak az adóalanyai. A bevételek 60 %-át pedig a háztartások fizették, a maradékot pedig az ipari szektor. Az energiaigényes vállalkozások majdnem teljes adómentességet élveztek, mint ahogy a földgáz is. Négy év alatt, három lépésben duplázták meg az adómértékeket, amelyeket azzal kompenzáltak, hogy csökkentették a jövedelemadó mértékét, a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulásokat. A magas árak a kevesebb

fogyasztásra és a takarékosagra intették a szektorokat, így 15 %-kal csökkent a villamos-energiafogyasztás. (Az energiaadókból származó bevétel a teljes adóbevétel 1,5 %-át teszi ki.)

2001 decemberében vezették be a nemzeti éghajlat-változási tervet Portugáliában azzal, hogy a közlekedési szektorban az adózási rendszert megreformálják. Nagyon kicsi figyelmet fordítottak a villamos energia rendszerre, az egyetlen környezetvédelmi témájú eszköz a betáplálási prémium, amelyet a megújuló energiaforrások részére garantáltak villamos energia hálózati betáplálás kapcsán.

Spanyolországban a villamos energia fogyasztást alacsonyabb mértékben adóztatják meg az ipari szféra vonatkozásában, mint a háztartások esetében, de emellett semmiféle törvény nincs a környezetvédelmi adózással kapcsolatban. A 2002-es spanyol soros elnökség előtt a spanyolok vétőzták meg az EU-s egységes energiaadóra vonatkozó megállapodás létrejöttét.

Svédországban az 1991-es adóreform vezette be az energiaadót, szigorú fiskális semlegességgel. Kedvezmények és az adó-visszaigénylés csak az ipar számára lehetséges. A sikertelen harmonizációs kísérleteket követően az ipari szektor adómértékét 25 %-ra csökkentették, de 1997-ben ismét 50 %-kal emelték meg. Az adóemelés egyéb környezetvédelmi adók tekintetében is megtörtént, mint a kéndioxid adó és a nitrogénoxid-adó tekintetében. A 2002-es költségvetés elfogadta az adózási szemléletváltást, amely adóátváltást jelentett a munkára eső adókról az energiára vonatkozó adókra.

A klímaváltozási adó (Climate Change Levy - CCL) határozta meg az angol energiaadó-rendszert, amely kiterjedt a gázra, a szénre és a villamosenergiára (az olajtermékek külön ásványolajadó hatálya alá tartoznak), amelyeket az üzleti szektor használ el (a háztartások nem tartoznak az adónem hatálya alá). Fontos, hogy ide tartozik a nem ásványi olajok adója is.

Az energiaigényes vállalatok éghajlat-változási megállapodások (Climate Change Agreements) kötésével akár 80 %-os adókedvezményre tehetnek szert, amelyben vállalják az energiatakarékosági követelmények betartását és kibocsátásuk csökkentését, valamint energiahatékonysági programokat iktatnak be az adott vállalatnál. Ezen megállapodások mellett a vállalatok részt vehetnek az angol kibocsátás-kereskedelmi rendszerben

is. (Már minden szektor aláírta ezeket az önkéntes megállapodásokat.) A CCL rendszer bevétel semleges, az adóbevétel évente 1 milliárd fontot tett ki, amely a teljes költségvetési bevétel 0,5 %-át adta. A bevételeket a munkavállalók által fizetett szociális hozzájárulások csökkentésére használják fel, valamint környezetvédelmi programok finanszírozására. A magas mértékek mellett természetesen igyekeznek a vállalatokat kompenzálni fokozott beruházási kedvezmények nyújtásával, hiszen ha környezetvédelmi energiahatékonysági, kibocsátás-csökkentési beruházásokat végeznek el ezek a vállalatok, akkor évente azt leírhatják az adójukból.

A CCL rendszert is érte kritika, a környezetvédelmi szervezetek támadják azzal, hogy az alapja az energia, nem pedig a szén. A vállalatok pedig azért támadják, mert szerintük tönkreteszi a brit versenyképességet. Problémát jelentett, hogy nem tudták pontosan milyen hatást gyakorolt az angol és az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerére. Az EU és az angol kibocsátás-kereskedelmi rendszer ellentmondása a brit kormányzat döntésére vezethető vissza, amely szerint a CCL rendszer hatálya alól kivonták a háztartásokat. Az EU-ETS rendszerre való átállás érdekében az ipari szektor kettős szabályozását meg kell változtatni, hiszen így az ipari szektor felelősséggel tartozik az adók megfizetéséért és köteles emissziós határértékeket alkalmazni.

2003-ban az energiaadók a környezetvédelmi adók 76 %-át adják, amely az akkori tizenöt tagország viszonylatában 194 milliárd eurót, az EU 25 tagállama esetében 202 milliárdot jelentett.²²⁵ Az energiaadók két szektort érintenek adóztatás szempontjából, a háztartásokat és a vállalkozásokat. Az EU 15 tagállam viszonylatában a háztartások az adó 50 %-át fizették meg, annak ellenére, hogy az energiafogyasztás 26 %-át tették ki a háztartási felhasználások. (Vannak egyes országok: Belgium, Spanyolország, Nagy-Britannia, Norvégia, ahol jellemző, hogy a háztartások jövedelemnövekedése folytán arányosan csökken az energiaadó terhe a lakosság jövedelmén belül, azaz a jövedelemarányos energiaadó fizetés évről-évre csökkenő tendenciát mutat. Ez alól a hollandok jelentenek kivételt, ahol a részarány nőtt.)

A vállalkozások energiaadó terhe az EU 15-ök esetén 92 milliárd euró volt 2003-ban. A szektor szerinti megoszlásban a közlekedés, a raktározás fi-

²²⁵ Az adatok azért beszélnek a 15, illetve 25 tagállamról, hiszen a 2004-es bővítéssel 25 tagállamra bővült az EU. Ebben tehát nincs benne a két további tagállam: Románia és Bulgária adatai.

zette az össz-vállalkozási szektor energiaadójának 42 %-át (38 milliárd euró), továbbá az egyéb szolgáltatások (bányászat, feldolgozó ipar) fizették az energiaadó jelentős részét. Jelentősek voltak azonban a mentességek a vállalkozási szektorban, amelyet a nemzetközi versenyképesség miatt iktattak be a tagállamok. (A közlekedés területén a kerozin adómentessége a repülésnél és a nemzetközi hajózás.)

7.3. Az uniós és a hazai energiaadó szabályozása

Az energiaadóztatás fejlesztése érdekében fontos elképzelések láttak napvilágot a szakirodalom területén. A piaci alapú eszközökről szóló Zöld Könyv rámutat a fejlesztés irányaira.²²⁶ Az energiaadó lehetőséget biztosít arra, hogy a nagyobb energiahatékonyságú és környezetbarát energiafogyasztás érdekében összekapcsolja az adók ösztönző szerepét a bevételre-remtő képességgel, azonban az energiaadó rugalmas és általános megközelítése nem minden esetben teszi lehetővé a környezetbarát energiafogyasztás érdekében tett harmonizációs lépéseket. A cél érdekében össze kell kapcsolni a szakpolitikai célkitűzéseket az energiaadó szabályozásával. (Az unió 2020-ra 30 %-os károsanyag kibocsátás csökkenést vállalt az 1990-es szinthez képest, tehát a szakpolitikai célkitűzés keretei adottak.)

Az egyik ilyen elképzelés, hogy a közösségi minimális adószinteket energia és környezetvédelmi elemekre osztanák fel, amely nemzeti szinten az energiaadó és egy kibocsátás alapú adó formájában jelenne meg. Ez lehetővé tenné az energia adóztatásánál a környezetvédelmi szempontok hatékonyabb figyelembevételét.

Az egységes ösztönzés és az energia termékek közötti torzulások elkerülése érdekében egységesen, energiatartalmuk szerint kellene megadóztatni az üzemanyagokat. Továbbá az adóban kifejezésre kellene juttatni az energiafelhasználás környezeti szempontjait, azaz meg kellene különböztetni egymástól az üvegházhatást okozó és üvegházhatást nem okozó kibocsátásokat. Egy ilyen megközelítés lehetővé tenné az adók területén a környezetbarát erőforrások megkülönböztetését.

²²⁶ Zöld Könyv (2007.): i.m. 8-11. o.

További problémát jelent, hogy a fűtő- és tüzelőanyagokat, illetve az üzemanyagokat az adózás szempontjából eltérően kezelik, azonban indokolt lenne a felhasználás szerinti további differenciálás. Az energiaadó kölcsönhatásban van más piaci alapú gazdasági eszközökkel. Az energiaadó legátfogóbb jellegű eszköz, de mégis vannak olyan területek, ahol tovább kell fejleszteni a szabályozást. Ilyen terület az energiaadó kapcsolata az EU-ETS rendszerével, amellyel kapcsolatosan lehetővé válna a harmonizált energiaadó alá tartozó területek kiterjesztése, kiegészítve az EU-ETS rendszerét. Az EU-ETS rendszere az égetőművekből és ipari létesítményekből származó kibocsátásokra, míg az energiaadó az energia fűtő- és üzemanyagként történő felhasználására vonatkozik. (Az energiaadó rendszere sem az ipari folyamatokban nyersanyagként használt energia-termékekre és villamos energiára sem az energiatermékek előállítására vagy a villamos energia termelésre szolgáló energiaként használt energia termékekre nem vonatkozik.)

Nem terjed tehát ki az energiaadó hatálya az uniós szabályozás szerint a legenergiaigényesebb ágazatokra. A Bizottság álláspontja azonban amellett tör lándzsát, hogy mentesüljenek ezek a területek az energiaadó alól, ha az EU-ETS rendszerén keresztül hatékonyan szabályozható az károsanyag kibocsátása. Van azonban olyan üzemeltető, amely nem vesz részt az EU-ETS rendszerben (pl. vállalkozás kis mérete miatt). Ezekre az üzemeltetőkre viszont ki kellene terjeszteni az energiaadó hatályát. Másrészt a szabályozás esetleges átfedései miatt az EU-ETS rendszerbe tartozó környezeti hatásokat ki kellene venni az energiaadó hatálya alól.

Mindezek mellett az energiaadóztatás az innováció, az energia-technológiák fejlesztésének a rugója lehet. Az innovációra gyakorolt hatás növelése három lépésből áll:²²⁷

- a megfelelő adórendszer drágábbá teheti a fosszilis energiaforrások használatát a magán és az ipari fogyasztók számára,
- növeli a keresletet az olyan műszaki megoldások iránt, melyek energiát takaríthatnak meg, vagy kevesebb fosszilis energiaforrást használnak fel, javítva a technológiák gazdaságosságát,
- ráirányítja a vállalkozások figyelmét az innovációra.

²²⁷ Sigurd Naess Schmidt – Este Stig Hansen – Jonatan Tops – Holger Nikolaj Jensen – Svend Torp Jespersen: Innovation of energy technologies: the role of taxes, Copenhagen Economics, Copenhagen, 2010. 6-10. o.

A tapasztalat azt mutatta meg, hogy egy százalékos energia ár- vagy adónövelés több százalékos energiafelhasználás-csökkenést eredményez. A szakirodalmi tapasztalatok rámutattak az egységes uniós energiaadó jelentőségére is, mivel a globális vagy legalább regionális adókulcsok erősebb hatást gyakorolnak az innovációra, mint az egyes országok adórendszerei. Ennek oka kettős, egyrészt a vállalkozások a helyi szintű energiaadónál fontolóra vehetik az energia-hatékony beruházás helyett a termelés áthelyezését más országba. Másrészt a környezetvédelmi technológiák nem költség-hatékonyak, ha a helyi piac csak kis részét teszik ki a globális értékesítések, s így nem kerül sor a technológiai fejlesztésre.

A tapasztalati és a szakirodalmi kutatások az uniós szabályozás átalakítására sarkallnak. Az Európai Bizottság 2012 áprilisában javaslatot tett az energiaadó rendszerének átalakítására, amelyet az Európai Parlament nem támogatott.²²⁸ A Bizottság célja a klímaváltozás elleni harc ösztönzése, az alacsonyabb üvegházhatású-gázkibocsátás elérése. Az energiatermékenként meghatározott adóminimumot két-komponensűvé alakítaná át a Bizottság. Az egyik elemeként a kibocsátók 20 euro/tonna adó megfizetésére köteleznék, függetlenül attól, hogy milyen energiatermék használata miatt kerül a légkörbe üvegházhatású gáz. A másik egy adóminimum mértékként kerülne meghatározásra úgy, hogy 2013-tól kezdve az adómérték lépcsőzetesen emelkedne, és 2018-ig el kellene érnie üzemanyagok esetén a 9,6 euro/GJ-t, illetve fűtőanyagoknál a 0,15 euro/GJ-t. (Ettől természetesen felfelé eltérhetnének a tagállamok a saját nemzeti szabályaiknál.)

Az irányelv módosítását a Bizottság alapvetően az adóegységesítés miatt kívánta bevezetni. A Bizottság álláspontja szerint egyes energiatermékekre (szénre, dízelolajra) a tagországok indokolatlan kedvező tarifát alkalmaznak, amely ellentmond az uniós klímavédelmi és energiahatékonysági célkitűzéseknek. Az új adótarifa-rendszer arra ösztönözné a tagállamokat és vállalkozásokat, hogy tiszta megújuló energiaforrások használatát részesítsék előnyben.

Az Európai Parlament nem támogatta a javaslatot, egyrészt az iparra gyakorolt hatása, másrészt a dízelolaj áremelő hatása miatt. Az adótarifa át-

²²⁸ Magas gázolajárakat hozhat az új energiaadó. Jogiforum.hu (Letöltés időpontja: 2012. 07. 05.)

alakítása helyett az EP inkább az energiaadó-kedvezmények rendszerét szüntetné meg fokozatosan, kompenzáció biztosítása mellett.

Jól látszik tehát, hogy a kialakított hatályos rendszer is több problémát vet fel. Az uniós szabályozás alapját a Tanács 2003/96/EK irányelve, míg a magyar szabályozás alapját a 2003. évi LXXXVIII. törvény képezi, amely az uniós jogi aktusnak való megfelelést is szolgálja.²²⁹

Az energiaadó uniós szinten történő szabályozásának a céljai között az adóharmonizációs cél mellett környezetpolitikai célokat is találunk. A környezeti és energiapolitikai célok közül az egyik legfontosabb a Kiotói Jegyzőkönyv céljának a megvalósítása, amely alapvető eszköznek tekinti az energiatermékek és a villamos energia megadóztatását. A belső piac megfelelő működése szintén kiváltotta az egységes energiaadóztatást. Az energiatermékek minimum adómértékének hiánya, a tagállamok által alkalmazott nemzeti energiaadó mértékek különbségei káros hatással voltak a belső piac megfelelő működésére. A belső piaci működés szempontjából különösen fontos az azonos versenyhelyzet kialakítása az adóztatás révén, ezáltal korrigálva a gazdasági szereplők által tapasztalt torzulásokat.

A hazai szabályozás célrendszere is hasonló az uniós szabályozáshoz.²³⁰

- externális környezeti hatások beépítése az energiaárakba;
- gazdasági szereplők energiatakarékosságra ösztönzése, az energiaköltségek csökkentése;
- korszerűbb technológiák alkalmazása és ezáltal a hosszú távú versenyképesség javítása;
- államháztartási bevételek biztosítása környezetvédelmi és más kiadásokra;
- nemzetközi környezetvédelmi elvárásoknak való megfelelés.

Az adó jellemzői mind az irányelvi, mind a hazai szabályozásra vonatkoznak.²³¹ Az adó nem általános jellegű adónem, mert az adó tárgya szűk körű, csak az energiatermékekre és a villamos energiára vonatkozik. Továbbá forgalmi típusú, fogyasztást terhelő adó, mivel beépül a termék árába és azt terheli, aki a terméket ténylegesen felhasználja. Ugyanakkor

²²⁹ 2004. január 1-jén lép hatályba mind az irányelv, mind a hazai törvény.

²³⁰ Galántainé (2004.): i.m. 259. o.

²³¹ Szakács Imre: Az adózás nagy kézikönyve, Complex Kft., Budapest, 2012. 633-634. o.

egyfázisú forgalmi adó, azaz a forgalomba hozatalkor rakódik rá az energiára. A forgalom egy meghatározott pontján az adóalany fizeti be a költségvetésbe. Az adózónak az adót a termék értékesítésekor vagy importja esetén kell fizetni. Hasonlóan az áfához közvetett adónem, mivel az adózó és az adó terhét viselő végső fogyasztó elválíék egymástól. Az energiaadó szektor-semleges, azaz az adókötelezettség nem függ a tulajdon és gazdálkodási formáktól. Az adó főszabályként önadózással, kivételesen kivétellel kerül megállapításra (import).

7.3.1. Az energiaadó tárgya, alanyai

Az adó tárgyát az energia-termékek és a villamos energia képezi az irányelv alapján. Az adótárgyakat amellet, hogy anyagkódokkal meghatározzák,²³² fontos az is, hogy milyen célra hozzák forgalomba.²³³ Fontos kiemelni, hogy Magyarországon az energiaadó a szénre és kocszra nem vonatkozott, mivel Magyarország 2009. január 1-ig mentességet kapott az irányelv alkalmazása alól, azaz addig az időpontig ez a két energiatermék nem képezte tárgyát az energiaadónak.²³⁴

Nem terjed ki az irányelv hatálya a hőtermelés adóztatására, illetve az energiatermékek és a villamos energia meghatározott célú felhasználására.²³⁵ Ilyen speciális felhasználás:

- a nem üzemanyagként vagy tüzelő-, fűtőanyagként felhasznált energiatermékek;
- kettős felhasználású energiatermékek;²³⁶

²³² Az anyagkódokat az irányelv a vám és statisztikai nómenklatúráról, valamint a közös vámtarifáról szóló 2658/87/EGK rendelet I. sz. melléklete alapján határozza meg (kombinált nómenklatúra).

²³³ Az adóztatott energiatermékek körébe tartozik a tüzelő-, fűtőanyagként vagy üzemanyagként használt ólmozott benzin, ólmozatlan benzin, gázolaj, kerozin, cseppfolyósított szénhidrogén (LPG), földgáz, nehéz fűtőolaj, szén és kocsz.

²³⁴ Görözdi Zsuzsanna: Energiaadó a szénre. Adó 2009/3. sz. 55. o.

²³⁵ Darák Péter: Energiaadó. In: Simon (2012.): i.m. 368. o. A szerző ezeket az eseteket a kötelező mentesség körébe sorolja.

²³⁶ Irányelv 2. cikk (4) bek. b/ pont: Egy energiatermék akkor minősül kettős felhasználásúnak, ha egyaránt felhasználják tüzelő-, fűtőanyagként, valamint nem üzemanyagként vagy nem tüzelő- fűtőanyagként. Így például a redukációs eljárásban, valamint elektrolízisnél és fémipari folyamatokban felhasznált energiatermékeket kettős felhasználásúnak kell tekinteni.

- elsősorban kémiai redukció céljára, elektrolízisnél és fémipari folyamatokban használt villamos energia;
- villamos energia, ha egy termék költségének több, mint 50 %-át teszi ki;²³⁷
- ásványtani folyamatok;²³⁸
- kereskedelmi gépjárművek szabványüzemanyag tartályában található, az egyik tagállamban szabadforgalomba bocsátott energia-termékek, ha üzemanyag céljára szolgálnak.²³⁹

A magyar szabályozás nem az energiatermék kifejezést használja, hanem az energiát tekinti adótárgynak. Az energiaadó tárgya az energia, azaz a földgáz, villamos energia és a szén. A hazai adótárgyak között, szemben az uniós szabályozással nem találjuk meg az ásványolaj termékeket. Az ásványolaj termékek energiatermékként való adóztatása a jövedéki adótörvény hatálya alatt, jövedéki adóztatás formában valósul meg a hazai szabályozásban.²⁴⁰ Az egyes energia fogalmakat, hasonlóan az uniós szabályozáshoz vámtarifa szám alapján határozza meg a jogalkotó.²⁴¹ A magyar szabályozás nem rendelkezik a hatálya alól kikerülő felhasználási esetekről, hanem az adómentesség területén szabályozza az irányelvben említett esetköröket. Az adóalanyok kérdésében az Irányelv nem tartalmaz külön rendelkezéseket, a szabályokból kitűnik, hogy valamennyi adóalanyra vonatkozik az adókötelezettség.

A hazai szabályozás három adóalanyt határoz meg az adókötelezettség szabályozása körében, az energiakereskedőt, a felhasználót és energia-előállítót.

Az energiakereskedő az a jogi személy, jogi személyiség nélküli egyéb szervezet vagy gazdasági tevékenységet folytató természetes személy,

²³⁷ Az Irányelv a termék költségének a termékek és szolgáltatások teljes beszerzésének a költségét, valamint a bérköltségek és az állóeszköz amortizáció együttes összegét tekinti. A villamos energia költsége a tényleges beszerzési értéke vagy az előállítási költsége lesz.

²³⁸ Ásványtani folyamatnak tekinti az irányelv a nem fém ásványi termékek gyártását.

²³⁹ Irányelv 24. cikke ezt az esetkört az adókötelezettség kérdéskörénél szabályozza és nem a korábban felsorolt esetek között.

²⁴⁰ Borka Norbert: Az energiaadóval kapcsolatos szabályozás. Adóvilág 2004/6. sz. www.nav.hu (Letöltés ideje: 2012. 07. 01.) 12. o.

²⁴¹ A földgáz fogalmát a 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról is tartalmazza a törvény 3. § 23. pontjában. A földgáz olyan természetes éghető gáz, amely a földkéregben keletkezett, bányászati tevékenység során kerül a felszínre, valamint bármely, a jogszabályban meghatározott berendezésekben környezetvédelmi és műszaki biztonsági szempontból megfelelő módon, biztonságosan felhasználható gázfajta.

amely az energia rendszeres és üzletszerű, nem saját célra történő vásárlását és értékesítését végzi. Az energiakereskedőnek földgáz-kereskedelmi illetve villamos energia-kereskedelmi engedéllyel kell rendelkeznie, ha földgázzal, villamos energiával kíván kereskedelmi tevékenységet végezni.²⁴² Az energiakereskedő adóalanyisága csak akkor keletkezik, ha az adókötelezettségi szabályozás alapján felhasználónak értékesít energiát.²⁴³

A felhasználó az energiát saját felhasználás céljára beszerző személy - beleértve azt a személyt is, aki a villamos energiát jogszabályi felhatalmazás szerint továbbadja - valamint aki földgázt jogszabály szerinti telephelyi szolgáltatás céljára szerez be.²⁴⁴ A felhasználó esetében széleskörű adókötelezettséget határoz meg a törvény, hiszen beáll az adókötelezettség akkor is, ha belföldön termelőtől vagy szervezett piacról, az unió más tagállamából, unión kívüli országból vásárol energiát (kivéve a lakossági fogyasztó általi vásárlást.) Adókötelezettség terheli továbbá a felhasználót, ha energiaadóval nem terhelt energiát vásárol vagy használ föl, illetve ha szén vásárlásakor valótlan nyilatkozatot tesz az energiakereskedőnek arról, hogy lakossági fogyasztó.²⁴⁵

Az adóalanyok körébe tartoznak az energiatermelők, akik egyéb szervezetek vagy gazdasági tevékenységet folytató természetes személyek, és saját felhasználásra termelnek energiát. Azonban az adókötelezettség nem minden esetben áll be. Az energiatermelőt speciális esetben nem terheli az adókötelezettség:

- megújuló energiaforrásból²⁴⁶ állítja elő a termelt villamos energiát;
- a termelt energia felhasználása az adóvisszaigénylés alapját képező célra történik;
- a termelt villamos energiát energiaadóval terhelt 50 megawatt alatti teljesítményű erőműben állítja elő és él adóvisszaigénylési jogával.

²⁴² 2003. évi LXXXVIII. törvény (Etv.) 2. § 5. pont

²⁴³ Szakács (2012.): i.m. 637. o.

²⁴⁴ Etv. 2. § 6. pont

²⁴⁵ Etv. 3. § Lakossági fogyasztónak minősül az a felhasználó, aki saját háztartása fogyasztásának céljára vásárol energiát és a vásárolt energiával nem folytat jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet. (Szén esetében erről az energiakereskedőnek a szén vásárlásakor írásban nyilatkozik.)

²⁴⁶ Etv. 2. § 15. pont: Megújuló energiaforrás a geotermikus, a nap-, a szél-, a vízenergia és a biomassa (biomasszából előállított termék), továbbá a hulladéklerakóból, illetve szennyvízkezelő létesítményből származó gáz és biogáz.

Ez utóbbi mentességi esetkör mögött választási lehetőség húzódik meg. Az energiát termelő az 50 megawatt alatti teljesítményű erőműben előállított villamos energia esetében választhat, hogy adózik-e és akkor visszaigényli az alapanyagként felhasznált energiára fizetett adót, vagy az előállított villamos energiára nem fizet adót, de adóvisszaigénylésre nincs lehetősége az alapanyagként felhasznált energia után.²⁴⁷

²⁴⁷ Szakács (2012.): i.m. 636. o.

7-1. táblázat. Adóalanyok

(Szakács, 2012.)²⁴⁸

Adóalanyok	Az adóalanyiságot kiváltó esetek	
Energiakereskedő	Ha felhasználónak energiát értékesít*	Ha saját célra használ fel energiát
Felhasználó	Ha bárhonnán energiát vásárol**	Szén vásárlásakor valótlan nyilatkozatot tesz az energiaszolgáltatóknak arról, hogy lakossági fogyasztó
Energia-előállító	Saját felhasználásra termel energiát és az adóköteles	

* a lakossági fogyasztó kivételével

** kivéve a lakossági fogyasztó általi vásárlást

Az adókötelezettségnél kerül szabályozásra az adóalanyiság kérdése. Az öko-adóztatás célkitűzéseihez igazodva az energiaadósnak azt a személyt kell terhelnie, aki az energiaterméket ténylegesen felhasználja. Az adóigazgatási szempontok miatt azonban az adóalanyok széles köre nem tehető adóalannyá, így az adóteher közvetlenül jelenik meg ezeknél a személyeknél. Az adófizetési kötelezettséget ezért a termék forgalmazásának azon pontjához kell kapcsolni, ahol először beazonosítható a termék felhasználója. Az energiatermékek azonban nem tekinthetők szokványos terméknek, ezért a jogalkotó az adókötelezettséget többféle módon szabályozza, és ezáltal meghatározza az adóalanyok körét.²⁴⁹ Az adóalanyiság kérdését és az ebből származó jogokat és kötelezettségeket az adójog szigorúan szabályozza az energiaadósnál. A törvény kezdeti bevezetése időszakában felmerültek problémák az adóalanyisággal kapcsolatban. A gyakorlatban előfordult, hogy az energiaszolgáltató és a végfogyasztó közé

²⁴⁸ Szakács (2012.): i.m. 637. o.

²⁴⁹ Borka (2004.): i.m. 13. o.

kereskedelmi engedéllyel nem rendelkező közvetítő került. Az energiát továbbadó személy viszont a szabályozás alapján nem tekinthető adóalanynak. Ebből viszont az következik, hogy a közvetítő adót nem tüntethet fel, illetve a közvetítőtől vásárló végfogyasztó adót nem igényelhet vissza.²⁵⁰

7.3.2. Adómértékek és adójogi preferenciák az energiaadóban

Az uniós és a magyar szabályozás egyaránt természetes mértékegységekben adja meg az energiaadó alapját, igazodva az energiatermékek fizikai jellemzőihez.²⁵¹ Az adóalap mellett sokkal részletesebb és összetettebb szabályozást ad az Irányelv az adómértékek területén. Az uniós szabályozás célja – ahogy arra a bevezető rendelkezésekben utal az irányelv – a közösségi adómértékek bevezetésével, hogy a nemzeti adómértékek közötti különbséget csökkentse és elősegítse a belső piac működését. Rendszerét tekintve minimum adómértékeket vezet be az egyes energiatermékekre, amelytől az egyes tagállamok eltérhetnek. Az adómértékek szabályozása bonyolult rendszerben és elvek alapján történik. Az uniós szabályozás szerinti az adómérték a szabadforgalomba bocsátás időpontjában az energiatermékek és a villamos energia mennyiségére közvetlenül vagy közvetetten számított összes adó (kivéve hozzáadottérték-adó) tekintetében megállapított teljes teher. Ez azt jelenti, hogy az energiaadó minimum adómértékébe beleszámítanak más adók is. A hazai szabályozás ezért tarthatta fenn, hogy az ásványolaj termékeket a jövedéki adótörvény hatálya alatt jövedéki adó formájában adóztatja, mert az adók együttes mértéke eléri az uniós szabályozásban meghatározott minimum-adót.²⁵²

Különbséget tesz az uniós szabályozás az adómértékek meghatározásánál a felhasználás célja, rendeltetése szerint, három szempont figyelembe vételével. A szabályozás különbséget tesz egyrészt az üzemanyagok és a tüzelő-, fűtőanyagok, illetve a villamos energiára vonatkozó adómértékek között. Jellemzően az üzemanyagok adómértékei alacsonyabbak, mint a

²⁵⁰ Borka (2004.): i.m. 14. o.

²⁵¹ A villamos energia mennyisége megawattórában, a földgáz mennyisége gigajoule-ban, a szén mennyisége ezer kg-ban, míg a benzin, gázolaj ezer literben mérve került meghatározásra.

²⁵² Borka (2004.): i.m. 12. o.

tüzelő-, fűtőanyagok és a villamos energia adómértékei. Továbbá a tüzelő-, fűtőanyagok és a villamos energia adómértékei között különbséget tesz a szabályozás az üzleti célú felhasználás és a nem üzleti célú felhasználás szerint. Nem minden adómértékben van eltérés, de ahol van, ott a nem üzleti célú felhasználásnál vannak magasabb adómértékek.

Az Irányelv meghatározza az üzleti célú felhasználást. Üzleti célú a felhasználás, ha a gazdasági tevékenységet folytató bárhol önállóan végez termelő vagy szolgáltató tevékenységet, függetlenül annak céljától, vagy eredményétől. A gazdasági tevékenység körébe tartozik a szolgáltatást nyújtó termelők, kereskedők és személyek minden tevékenysége, beleértve a bányászati és mezőgazdasági tevékenységeket és a szabadfoglalkozásúak tevékenységeit is.²⁵³ Az állami, regionális és helyi közigazgatási szervek nem minősülnek üzleti célú tevékenységet ellátó szervnek, amikor tevékenységeikkel közfeladatot, hatósági feladatot látnak el. Ugyanakkor, ha ezek a szervek gazdasági tevékenységet végeznek üzleti vállalkozásként kell kezelni őket gazdasági tevékenységük tekintetében, mert ennek hiánya a verseny torzulásához vezethet.²⁵⁴ Az irányelv kitér arra az esetre is, ha keveredik az üzleti és nem üzleti felhasználás. Ha az egyik mértéke jelentéktelen, akkor el lehet tekinteni tőle, ellenkező esetben arányosítással kell meghatározni az adómértéket. Az üzleti és nem üzleti célú megosztás nem kötelező a tagállamok számára, mivel korlátozhatják az üzleti célú felhasználás kedvezményes adómértékének alkalmazási körét. A hazai szabályozás nem is tesz ilyen különbséget, egységes adómérték rendszert használ.

A szabályozás az üzemanyagok adómértékein belül általános és kedvezményes adómértékeket határoz meg. Kedvezményes adómértékeket a törvény által felsorolt ipari és kereskedelmi célok esetén kell alkalmazni, mint a mezőgazdasági tevékenység, illetve építőipari műszaki berendezések, gépek, nem közúti járművek.²⁵⁵

Jól látszik tehát, hogy ugyanarra az energiatermékre a felhasználás szerint más adómérték vonatkozik, amely az energiaadó ellenőrzését teszi nehéz- zé, megnövelve az adminisztratív költségeket.

²⁵³ Irányelv 11. cikk. A cikk meghatározza az üzleti vállalkozás fogalmát az irányelv alkalmazási körében. Üzleti vállalkozásnak minősülnek a vállalkozások, illetve a jogi személy olyan egysége, amely önálló jogi személyiséggel rendelkezik és saját eszközeivel gazdálkodik.

²⁵⁴ Ben J. M. Terra – Peter J. Wattel: European tax law, Kluwer Law, Hague, 2005. 455. o.

²⁵⁵ Irányelv 8. cikk.

Az irányelv által megadott energiatermékek adómértékeit felsorolja a szabályozás, de ez nem jelenti azt, hogy az adómértékek nem vonatkoznak más termékekre, amelyeket az energiatermékekkel azonosan kell adóztatni.²⁵⁶ Ez azt jelenti, hogy az adóköteles mértékeken kívül bármely üzemanyagként, üzemanyag adalékként, hígító anyagként értékesített vagy felhasznált terméket, illetve bármely olyan szénhidrogént (kivéve tőzeg), amelyet tüzelő-, fűtőanyagként kínálnak, értékesítenek vagy használnak fel, a hozzá legközelebb álló energiatermék adómértékével kell megadóztatni.

Az adómértékek szabályozásánál általánosságban a rugalmasság elve érvényesül, azaz a tagállamok számára biztosítani kell, hogy a nemzeti körülményekhez igazíthassák a szabályozást. A közösségi adóztatási keretrendszer végrehajtásával kapcsolatos adóügyi intézkedésekről az egyes tagállamoknak kell dönteniük. A rugalmasságot tükrözi a teljes adóteher figyelembevétele, azaz a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem növelik a teljes adóterhet, ha ez hozzájárul adórendszereik modernizálásához, ösztönzi a környezetet védő magatartást, illetve a nagyobb munkaerő-felhasználást. Az irányelv lehetőséget ad az eltérő nemzeti adómértékek meghatározására ugyanazon termékekre, ha a minimum közösségi adó mértékeket és a belső piaci versenyszabályokat figyelembe veszik a tagállamok.

Az eltérő adómértékek alkalmazására azonban csak adóügyi felügyelet mellett és csak egyes energiatermékeknél, illetve csak meghatározott felhasználás esetén kerülhet sor:²⁵⁷

- ha közvetlen kapcsolat áll fenn az eltérő adómértékek és a termékminőség között;
- ha eltérő adómértékek a tüzelési-, fűtési célra használt villamos energia és energiatermékek fogyasztásához igazodik;
- egyes felhasználási céloknál (helyi tömegközlekedés, hulladékgyűjtés, fegyverek erők és közigazgatás, fogyatékos személyek, betegszállítás);
- tüzelő-, fűtőanyag és villamos energia az üzleti és nem üzleti célú felhasználása közötti különbségtétel esetén.

²⁵⁶ Terra – Wattel (2005.): i.m. 450. o.

²⁵⁷ Irányelv 5. cikk.

A szabályozás továbbá lehetőséget ad a nemzeti adómértékeknek az unióstól eltérő egységekben való kifejezésére, illetve az adómérték nemzeti valutában való meghatározására (az árfolyamot évente rögzíteni kell). Az uniós szabályozás az üzemanyagok tekintetében nem tesz különbséget a kereskedelmi és nem kereskedelmi dízelüzemanyag között, de a tagállamok számára ezt a lehetőséget biztosítja. Ez egyben lehetőséget teremt a motorhajtóanyagként felhasznált nem kereskedelmi gázolaj és a benzin adóztatása közötti különbség csökkentésére.²⁵⁸ Ugyanakkor a Közösségen belüli tevékenységet folytató fuvarozók által használt dízelüzemanyag adóztatása is különleges szabályozást igényel, figyelembe véve az úthasználati díjak rendszerét.

Az uniós szabályozás egyik legösszetettebb területe az adómentességek és kedvezmények köre. A mentességeket és kedvezményeket többféle ok miatt kell biztosítani az uniónak:

- közösségi szintű erős harmonizáció hiánya,
- nemzetközi versenyképesség elvesztésének kockázata,
- nemzetközi kötelezettségek,
- környezetvédelmi megfontolások,
- egyéb megfontolások miatt.

A mentességek és kedvezmények biztosítására eljárásjogi feltételeket szab meg az irányelvi szabályozás. A mentességeket, kedvezményeket meghatározott időszakra engedélyezik és ezeket rendszeresen felül kell vizsgálni. A tagállamoknak a mentességekkel, kedvezményekkel kapcsolatos nemzeti intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot. Mivel ezek állami támogatásnak minősülnek, vonatkoznak rájuk az ezzel kapcsolatos uniós szabályok is.

A mentességek típusai többfélék lehetnek, beszélhetünk egyrészt általános uniós mentességekről, amelyet az irányelv határoz meg, illetve egyedi tagállami mentességekről. Az uniós irányelvi mentességek között különbség van továbbá aszerint, hogy fakultatív vagy kötelező mentességekről, kedvezményekről van szó.²⁵⁹ A szabályozás jellemzője a fakultatív mentesség, azaz a tagállamoknak nem kell vagy nem az uniós irányelv szerinti mértékben kell alkalmazni ezeket. A kötelező mentességek körébe tartozik

²⁵⁸ Irányelv preambulum 20. bek.

²⁵⁹ Terra - Wattel (2005.): i.m. 457. o.

a nemzetközi kötelezettségek révén előírt mentesség (légi, vízi közlekedés céljaira értékesített energiatermékek), illetve a korábban említett esetkörök, amelyekre nem terjed ki az Irányelv hatálya (hőtermelés, kémiai redukció stb.). Ez utóbbi területet egyes szakirodalmi álláspontok a kötelező mentesség kategóriájába sorolják.²⁶⁰ A fakultatív mentességek jellemzik az irányelvi szabályozást, amelyek lehetnek teljes és részleges mentességek.

Az uniós általános kedvezményeket három formában biztosíthatják a tagállamok:²⁶¹

- közvetlenül,
- eltérő adómérték révén,
- a megfizetett adó egészének vagy egy részének visszatérítésével.

Az uniós kedvezmények három típusát különböztethetjük meg a szabályozás jellegéből kiindulva:

- környezetvédelmi szempontú mentességek,
- kiemelt vállalkozások kedvezménye,
- egyéb mentességek, kedvezmények.

A környezetvédelmi szempontú mentességek a környezetbarát technológiákat, a megújuló energiaforrásokat, egyes közlekedési módozatokat támogatnak. A környezetvédelmi célú mentességek teljes vagy részleges adómentességként alkalmazhatóak. Ilyen adómentességnek tekinthető:

- környezetkímélő technológia fejlesztéséhez használt adóköteles termékek;
- megújuló energiaforrásból előállított üzemanyaghoz használt adóköteles termékek;
- megújuló energiaforrásból eredő villamos energia;²⁶²
- kapcsolt hő és villamos energia előállításához felhasznált energia-termék és villamos energia;
- környezetbarát generátorokkal előállított kapcsolt hő- és villamos energia termelés során előállított villamos energia;

²⁶⁰ Darák (2012.): i.m. 368. o.

²⁶¹ Terra - Wattel (2005.): i.m. 457. o.

²⁶² Irányelv 15. cikk: Megújuló energiaforrás a nap, szél, hullám, ár-ápany, geotermikus energia, vízi erőműi, biomasszából előállított energia, szénbányászati metán, üzemanyagcellából fejlesztett energia-termék.

- belföldi vízi utakon történő hajózásban üzemanyagként használt energiatermék, és a fedélzeti villamos energia;
- biomassa.

Különleges szabályokat csak a biomasszára állapít meg az Irányelv.²⁶³ A tagállamok teljes mentességet vagy kedvezményes adómértéket is alkalmazhatnak. Az Irányelvben meghatározott minimum adómértéktől alacsonyabb adómérték alkalmazható a biomasszát tartalmazó energiatermékekre. A kizárólag biomasszából álló energia-termékek esetén pedig teljes mentesség biztosítható. A mentességeket és kedvezményeket azonban a szabályozás korlátozza egyrészt maximum értékek meghatározásával, másrészt energiaárak változásának figyelembe vételével. A maximum érték azt jelenti a kedvezménynél és mentességnél, hogy ennek mértéke nem haladhatja meg a biomasszára eső adó összegét. Továbbá az adómentességet, a kedvezményt a nyersanyagárak figyelembe vételével kell meghatározni és kiigazítani, hogy a gyártáshoz kapcsolódó többletköltségek túlkompenzálására ne kerüljön sor. A kedvezmény és mentesség területén 2012. december 31-től változás áll be, mivel az ezelőtt megadott kedvezmények kifutnak a kiadott engedély végső hatásidejét követően. Eljárásjogilag ez a mentesség egy külön engedélyezett mentesség, amelyet egy évnél hosszabb időre engedélyezhetnek, de hat egymást követő évnél hosszabb időszakra nem alkalmazható.

A kiemelt vállalkozások adókedvezményét a tüzelési, fűtési célra, illetve építési berendezések, helyhez kötött motorok céljára használt energiatermékek és villamos energia esetében lehet alkalmazni. A kiemelt vállalkozások körébe egyrészt a nagy energiaintenzitású vállalkozások,²⁶⁴ másrészt olyan jelentősebb vállalkozások tartoznak, akikkel a tagállamok megállapodást kötnek olyan intézkedések végrehajtására, amelyek előírt környezetvédelmi célokat valósítanak meg, illetve energiahatékonyság javulását eredményezik. A környezetvédelmi céloknak, energiahatékonyságnak olyan mértékben kell megvalósulniuk, mintha a közösségi minimum adómértékek betartásával valósították volna meg. A nagy energiain-

²⁶³ Irányelv 16. cikk (A) bek. A biomassa a mezőgazdaságból, erdőgazdálkodásból és kapcsolódó iparágakból származó termékek, hulladékok és maradékanyagok, valamint ipari és települési hulladék biológiailag lebontható része.

²⁶⁴ Irányelv 17. cikk (1) bek. a., pont. Nagy energiaintenzitású vállalkozás az olyan üzleti vállalkozás, amelynél az energiatermék, villamos energia beszerzési értéke eléri legalább a termelési érték 3 %-át vagy a fizetendő energiaadó eléri legalább a hozzáadott érték 0,5 %-át.

tenzitású vállalkozások adókedvezményét nulla mértékig lehet csökkenteni a tagállamoknak. Egyéb esetben a minimum adómérték 50 %-áig adható adókedvezmény.

Az egyéb mentességek, kedvezmények köre széles adóalanyi és adótárgyi kört fog át. Adóalanyként ide tartoznak a háztartások, jótékonyági szervezetek. Energiatermékek esetében vagy maga az energiatermék (földgáz),²⁶⁵ vagy a felhasználás célja szerint biztosít kedvezményeket az irányelv. Ez utóbbi kedvezmények és mentességek körébe tartozik többek között a légi közlekedésben és a közösség felségvizein belüli hajózásban felhasznált üzemanyagok, illetve a mezőgazdasági, kertészeti, haltenyésztési munkálatok, erdőgazdálkodásban felhasznált energiatermékek. A mezőgazdasági jellegű tevékenységre felhasznált energiatermékek esetén külön kiemeli az Irányelv, hogy az adó mértéke nullára csökkenthető.

A tagállami egyedi mentességek széles köréről rendelkezik az irányelv. Ezek az egyedi mentességek az irányelv bevezetéséhez kapcsolódnak, hiszen azokban a tagállamokban, ahol nem volt korábban energiaadó vagy alacsonyabb mértékkel rendelkezett, gazdasági nehézségeket okozhat az adóminimum bevezetése. Így egyes energiatermékek mentesítését kérhetik a tagállamok. Az adóminimum bevezetése alóli mentességre általánosan 2007. január 1-jéig volt lehetőség, de egyedi elbírálás alapján hosszabb határidőt is biztosíthatott az irányelv.

Magyarország is kért ilyen mentességet, nem volt adóköteles 2009. január 1-jéig a szén és a kocsz. Átmeneti időszakot alkalmazhattunk 2010. január 1-jéig a távfűtési célokra felhasznált villamos energiára, földgázra, szénre, kocszra, a nemzeti adómértéket a vonatkozó minimum adómértékekhez eddig kellett hozzáigazítani. Magyarország mellett elsősorban a 2004-ben belépő új tagállamok kértek mentességeket, de a korábbi tagállamok szintje mindegyikének is van ilyen mentessége. A mentességek jó része a motorhajtóanyagként használt gázolajra és olmozatlan benzinre, fűtőanyagként elhasznált energiatermékekre, illetve a közjogi tevékenységhez kapcsolódó energiatermékekre vonatkoznak.

²⁶⁵ Irányelv 15. cikk (1) bek. g., pont. A földgáz azon tagállamokban élvez mentességet és kedvezményt, ahol a földgáz részesedése az energiafogyasztásból kevesebb, mint 15 %. A kedvezményt, mentességet legfeljebb 10 évig lehet alkalmazni, vagy amíg a földgáz részesedése el nem éri a 25 %-ot a végső energiafogyasztásban. 20 %-os részesedés felett fokozatosan emelni kell az adómértékeket, hogy a fenti időszakig elérje az uniós minimális adómértéket.

lem-politikai célzattal adókötelessé tehetik ezeket az energiatermékeket.²⁶⁶ A bíróság megállapította, hogy bár úgy tűnik, hogy a szabályozás mérlegelési jogkört biztosít a nemzeti jogalkotó számára az adóköteles és nem adóköteles energiatermékek meghatározása tekintetében, vizsgálni kell, hogy a tagállam élt-e a rendelkezésben ráruházott hatáskörrel. Jelen esetben a német nemzeti jogalkotó az ásványolajadóról szóló törvényben nem utalt arra, hogy környezetpolitikai célzattal fenn akarja tartani a villamos energia előállítására használt gázolaj adóztatását. A nemzeti jogalkotó tétlen maradt és az Irányelvet 2006. augusztus 1-jéig nem ültette át a hazai jogrendszerbe. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint minden esetben, amikor valamely irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétlenek és kellően pontosak, arra a személyek a tagállami bíróság előtt az állammal szemben hivatkozhatnak, ha az irányelvet az állam az irányelvben meghatározott határidőn belül elmulasztotta átültetni a nemzeti jogba, vagy ha nem megfelelően ültette át.²⁶⁷

Az ítélet a rendelkező részében kimondta, hogy az ügy tárgyát képező mentesítési szabály közvetlen hatállyal rendelkezik abban az értelemben, hogy valamely személy – azon időszak tekintetében, amely során az érintett tagállam a meghatározott határidőn belül elmulasztotta átültetni ezen irányelvet a nemzeti jogába – hivatkozhat rá a nemzeti bíróságok előtt ezen állam vámhatóságai ellen indított per keretében abból a célból, hogy nem alkalmazzák az e rendelkezéssel összeegyeztethetetlen nemzeti szabályozást, s így visszaigényelhesse az azzal ellentétes adót. Mivel a mentességi szabály korlátozása esetleges jellegű, a lehetőséggel nem élő tagállam nem hivatkozhat saját mulasztására annak érdekében, hogy megtagadja az adóalanytól az adómentességet, amelyre az irányelv alapján jogosan tarthat igényt.

A C-201/08. sz. ügyben bio-üzemanyag adómentessége tárgyában döntött a Bíróság, amelynek tárgya a nemzeti jogkörben megadott mentesség határidő előtti megszüntetése. Az ítélet a Planai GmbH és Hauptzollamt

²⁶⁶ Irányelv 14. § (1) bekezdés a., pont. Az irányelv a villamos energia előállításához felhasznált energiatermékeket és villamos energiát és a villamos energia-előállítási képesség fenntartásához felhasznált villamos energiát mentesíti az adózás alól. A tagállamok környezetvédelem-politikai célzattal azonban e termékeket adókötelessé tehetik anélkül, hogy be kellene tartaniuk az ezen irányelvben meghatározott minimum adómértékeket.

²⁶⁷ Az Irányelv 28. cikk (1) bekezdése alapján 2003. december 31-én lejárt az Irányelv átültetésére megszabott határidő.

Darmstadt (darmstadti vámhivatal) között energiaadó megfizetése tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő. Az energiaadózás közösségi szabályozása meghatározza az energiatermékek körét, illetve kimondja, hogy a felsorolt adóköteles termékeken kívül bármely más üzemanyagként, üzemanyagok adalékaként vagy hígító anyagként kínált, értékesített vagy felhasznált terméket a hozzá legközelebb álló üzemanyag adómértékével kell megadóztatni. A német energiaadó törvény a bio-üzemanyagokat energiatermékként adókötelessé teszi úgy, hogy igényelni lehetett a mentességet 2009. december 31-ig. A felperes 2005 óta forgalmazott „planatol-diesel” üzemanyagot. A vámhivatal azonban 2007. január 1-jei hatállyal felszólította a felperest az energiaadó megfizetésére, mivel az energiaadó törvény módosult és megszűnt az adómentessége a felperes által forgalmazott bio-üzemanyagok.

A Bíróság ítéletének rendelkező részében kimondta, hogy az uniós szabályokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az általa bio-üzemanyagok javára előírt adómentességi rendszerből kizárja a növényi olaj, fosszilis dízelüzemanyag és különleges adalékanyagok keverékéből nyert olyan terméket, mint amely az alapeljárásban szerepel. Továbbá a jogbiztonság és a bizalomvédelem általános elvével főszabály szerint nem ellentétes, hogy valamely tagállam valamely olyan termék vonatkozásában, mint amely az alapeljárásban szerepel, a nemzeti szabályozásban eredetileg előírt lejáratí idő előtt megszünteti az e termékre alkalmazandó adómentességi rendszert.

A C-368/04. számú ügyben a Bíróság több felperes által²⁶⁸ az osztrák vámhivatal (Finanzlandesdirektion) ellen indított peres eljárásban hozott döntést. Az energiaadó-visszatérítéséről szóló törvény (EAVG) előírja a villamos energiát és földgázt terhelő energiaadó részleges visszatérítését. Az energiaadót kérelemre vissza kell téríteni annyiban, amennyiben azok összege meghaladja az energiafogyasztó nettó termelési értékének 0,35 %-át. (A visszatérítés legfeljebb 363 euro összegű önrész levonását követően kerül kifizetésre.) A visszatérítésre kizárólag azok a vállalkozások jogosultak, amelyek fő tevékenységként materiális javakat állítanak elő. A felperesek nem materiális javakat előállító vállalkozások. Kérdésként merült fel az eljárásban, hogy az energiaadó-visszatérítés a közösségi jog alapján

²⁶⁸ A felperesek a Transalpine Olleitung in Österreich GmbH, Planai-Hochwurzten-Bahnen GmbH, Gerlitzten, - Kanzelbahn - Touristik GmbH 8. Co. KG.

(EK. 87. cikk) állami támogatásnak minősülnek-e. A Bíróság már egy korábbi C-143/99. sz ügyében kimondta, hogy állami támogatásnak tekinthető az a nemzeti intézkedés, amely a földgázt és a villamos energiát terhelő energiaadó részleges visszatérítését kizárólag olyan vállalkozások számára írja elő, amelyek fő tevékenységként materiális javakat állítanak elő. Ez alapján a Verfassungsgerichtshof úgy ítélte meg, hogy mivel az EAVG-t nem jelentették be a Bizottságnál, a hatóság nem alapíthatja meg a nem materiális javakat előállító vállalkozások visszaigénylésének elutasítását a hivatkozott törvényre. A Bíróság viszont arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogellenes helyzet (bejelentés elmaradása) nem teremti meg a nem materiális tevékenységet végző vállalkozások számára az adóvisszaigénylés lehetőségét. Ugyanis a bejelentési kötelezettség megszegése miatt jogellenes, részleges adóvisszatérítés formájában megvalósuló támogatás esetén nem lenne összhangban a közösségi érdekekkel az adóvisszatérítés elrendelése más vállalkozások javára, ha e határozat azzal járna, hogy kibővül a támogatás kedvezményezett köre, és ahelyett, hogy megszüntetné, még súlyosbítja is e támogatás következményeit.

A hazai szabályozás külön nem határoz meg adómentességi és kedvezményi eseteket, hanem a szabályozásból (adókötelezettség szabályai) vezethetőek le az adómentességi kategóriák. Háromféle adómentesség kerül meghatározásra az alábbi táblázat szerinti felosztásban.²⁶⁹

²⁶⁹ Szakács (2012.): i.m. 635. o.

7-2. táblázat. Az adómentességek rendszere

Szakács (2012.)

1. Lakossági fogyasztók	2. Saját termelésű energia	3. Hálózati veszteség
	2/a. Felhasználási cél szerinti mentesség	
	2/b. Környezetvédelmi célú mentesség	

A lakossági fogyasztók adómentessége révén a törvény a lakossági végfelhasználást mentesíti az energiaadó alól. Az energiakereskedőknek nem keletkezik energiaadó kötelezettsége, ha a lakosság számára értékesít, illetve ugyancsak adómentes a lakossági fogyasztók energia-beszerzése, ha belföldi termelőtől vagy külföldről szerzik be az energiát.²⁷⁰ Tehát a lakosság gáz- és villanyszámláira az energiaadó – a mentesítés következtében – nincs hatással. A szakirodalomban felmerült az energiaadó fizetési kötelezettségnek a lakosságra való kiterjesztése.²⁷¹ Az elemzés következtében kiderült, hogy ez marginális többletterhelést jelentene, de ennek ellenére szükséges lenne a rászoruló rétegeket kompenzálni, azaz a beszedett bevételek egy részét vissza kellene forgatni. A szakirodalmi álláspont szerint az energiaadó ösztönzőleg hatna az energiatakarékosságra és fokozná az energiafelhasználás racionalizálását, illetve ez egy újabb lépést jelentene a környezetvédelmi adóreform megvalósítása felé. Azt azonban hozzá kell tenni, hogy a lakossági fogyasztás a jóléti társadalomban egy bizonyos szint után rugalmatlanná válik. Rövid távon az adóemelés nem hat a fogyasztásra.

A saját felhasználás céljából előállított energiatermék alapesetben adóköteles, az adót az előállítónak kell megfizetnie. Ez alól azonban több esetben kivételt tesz a törvény és adómentessé teszi a saját termelésű energiát. Az adómentességnek két területe van, a felhasználási cél szerinti mentesítés

²⁷⁰ Szakács (2012.): i.m. 635. o.

²⁷¹ Fodor Bea: A hazai energiaadó lakossági kiterjesztésének hatásvizsgálata. www.korny.uni-corvinus.hu/15eves/tanulmanyok/fodor.pdf (Letöltés ideje: 2012. 08. 01.) 39-41. o. V.ö. Törő Emese: A környezet védelmével összefüggő költségvetéssel szembeni kötelezettségek. In: Károlyi Géza (szerk.): Gazdasági Közjog, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 180-186. o.

és a környezetvédelmi szempontú mentesítés.²⁷² A felhasználási cél szerinti adómentesség esetén az elosztó vagy átvételi hálózatra betáplált villamos energia előállítására, a kapcsolt hő- és villamos energia előállítására a lakosságnak szolgáltatott hő előállítására, a saját felhasználásra előállított villamos energia termelésére, a párnagáz-készlet szinten tartása miatt földgáz betárolására, elosztó vezeték földgáz feltöltésére, kémiai redukcióban, elektronikus és kohászati folyamatban felhasznált saját előállítású energiára, vegyipari alapanyagként felhasznált saját előállítású földgázra nem kell energiaadót megfizetni. Nem kell továbbá akkor sem energiadót fizetni, ha a szén nem tüzelő- vagy fűtőanyagként használják fel.²⁷³ Környezetvédelmi szempontú mentesítés esetkörébe tartozik, amikor a megújuló energiából előállított villamos energiát az előállító adófizetés nélkül használhatja fel.²⁷⁴

A hálózati veszteségre adómentességet biztosít a jogalkotó, mivel ez nem jelent tényleges energiafelhasználást, ezért indokolt az adómentesség.²⁷⁵ A földgáz és villamos energia fizikai mozgásánál, szállítási, elosztási tevékenységnél elkerülhetetlen, hogy ne keletkezzen veszteség. A veszteség pótlására vásárolt energia tehát nem kerül elfogyasztásra.²⁷⁶

Az adómentességi körben van egy eset, amikor a törvény választási lehetőséget biztosít az adómentességre. Az 50 megawatt alatti teljesítményű erőműben előállított villamos energia esetén.²⁷⁷ Ez gyakorlatilag az output és az input adózás közötti választás lehetőségét adja meg, azaz a termelő választhat, hogy a saját felhasználású villamos energia után adózik-e és ebben az esetben visszaigényli a villamos energia előállításához alapanyagként felhasznált földgáz beszerzésekor megfizetett adót, vagy az előállított villamos energiára nem fizet adót, hanem az alapanyagként felhasznált földgáz adóterhét viseli.

²⁷² Borka (2004.): i.m. 15. o.

²⁷³ Szakács (2012.): i.m. 636. o.

²⁷⁴ Borka (2004.): i.m. 15. o.

²⁷⁵ Szakács (2012.): i.m. 636. o.

²⁷⁶ Borka (2004.): i.m. 15. o.

²⁷⁷ Etv. 3. § (1) bek. f) pont

7.3.3. Adókötelezettség szabályozása az energiaadóban

Az energiaadó adókötelezettség az Irányelvben az adóköteles események bekövetkezéséhez kapcsolódik, amely események általános jelleggel kerülnek meghatározásra. Az adókötelezettség keletkezik, ha az energiatermékeket üzemanyagként vagy tüzelő-, fűtőanyagként kínálják, értékesítik vagy használják fel. Az Irányelv kimondja, hogy az adóköteles események egyikének bekövetkeztekor esedékessé válik az energiaadó.²⁷⁸

Az adókötelezettség körébe sorolja a szabályozás az energiatermék előállítását. Az uniós szabályozás forgalmazónak tekintti a villamos energiát saját felhasználásra előállító jogi személyt. (Kivéve az Irányelv által mentesített kis villamos energia termelők.) Az Irányelv azonban említ olyan eseteket, amelyek nem minősülnek energiatermék előállításának és ezért nem vonatkozik rájuk az adókötelezettség:²⁷⁹

- esetleges kis mennyiségű energiatermék előállítása,
- energiatermék újrafelhasználása,²⁸⁰
- energiatermékek vagy más anyagok elegyítése.²⁸¹

A hazai szabályozás is azokat a gazdasági eseményeket határozza meg, amelyek adókötelezettséget keletkeztetnek, és egyben meghatározza az adóalanyi kört is, akit terhel az adókötelezettség. Adóköteles gazdasági esemény adóalanyok esetében és speciális feltételek szerint az energiaértékesítés, energiavásárlás, saját felhasználásra energiatermelés, előállítás, energiafelhasználás.

Az adókötelezettség körébe tartozik az adófizetési kötelezettség és az adóvisszaigénylés kérdése. Főszabály szerint a belföldi értékesítés és beszerzés esetén az adófizetési kötelezettség az áfa törvény szerinti teljesítés időpontjában keletkezik. Az adófizetési kötelezettség csak arra a mennyi-

²⁷⁸ Irányelv 21. cikk (1) bek., 2. cikk (3) bek.

²⁷⁹ Irányelv 21. cikk (6) bek.

²⁸⁰ Irányelv 21. cikk (6) bek. b/ pont. Az energiatermék felhasználója saját vállalkozásán belül lehetővé teszi annak újbóli felhasználását, feltéve, hogy az ilyen termék után már befizetett adó nem kevesebb, mint azon adó, amely akkor lenne felszámítható, ha az újrafelhasznált energiatermék ismét adókötelessé válna.

²⁸¹ Irányelv 21. cikk (6) bek. c/ pont. A mentesüléshez feltételeket szabnak a rendelkezések. Az összetevőket terhelő adót már korábban megfizették és a megfizetett összeg nem kevesebb, mint azon adó összege, amely a keverékre kiszabható lenne.

ségre vonatkozik, amely az ügylet ellenértékének (részszámlázás esetén a részfizetéseknek) az alapját képezi.²⁸² Az adófizetési kötelezett mind a belföldről, mind a külföldről beszerzett energia esetén fennáll. A külföldi beszerzés esetén különbséget kell tenni az uniós országból, illetve harmadik országból beszerzett energia adófizetési kötelezettségének keletkezése között. A tagállamból vásárolt energia esetén az adóbevallási időszak utolsó napján, míg az EU-n kívüli országból vásárolt energia esetén a vámjogi szabadforgalomba bocsátáskor esedékes az adófizetési kötelezettség.

Az adó-visszaigénylésnél (adólevonási jog) a törvény egyes felhasználásokra vonatkozóan lehetővé teszi a beszerző (input) energiát terhelő adó visszaigénylését, illetve a fizetendő adóból való levonását.²⁸³ Az adómentesség az output adózás alóli mentességet teszi lehetővé, azaz az értékesítés esetén nem kell adót felszámítani. Az adóvisszaigénylés az input, felhasznált energiát mentesíti az adó alól. A kettő egybeesése esetén biztosított a teljes adómentesség. A hazai szabályozás hét esetet különböztet meg az adóvisszaigénylésnél:²⁸⁴

- villamos energia előállítására használt energiatermék,
- kapcsolt hő- és villamos energia előállításához felhasznált adózott alapanyag,
- a lakosságnak szolgáltatott távhő, központi fűtés és melegvíz előállítására felhasznált energia,
- egyes ipari felhasználók,
- párnagáz-készlet, szállító, elosztó készlet feltöltése,
- hálózati veszteség pótlása,
- szén nem tüzelő-, vagy fűtőanyagkénti felhasználása.

Elméleti oldalról megközelítve a kérdést az alábbi jogpolitikai indokok miatt biztosít a törvény visszaigénylési lehetőséget:

- kettős adóztatás elkerülése,
- környezetvédelmi technológiák támogatása,
- lakossági fogyasztás,
- speciális ipari felhasználás,

²⁸² Borka (2004.): i.m. 15. o.

²⁸³ Szakács (2012.): i.m. 638. o.

²⁸⁴ Szakács (2012.): i.m. 638-639. o.

- technológiai veszteségek pótlása,
- szén speciális felhasználása.

Az adóvisszaigénylési lehetőséget biztosít a hazai szabályozás a villamos energia előállítására használt energiatermékekkel összefüggésben. A visszaigénylés biztosításának törvényi indoka a kettős adóztatás elkerülése. A villamos energia előállításához beszerzett energiatermék is adóköteles, és ha a villamos energia is az lenne kettős adóztatás valósulna meg, ezért a beszerzéskor megfizetett adó visszaigényelhető.

A környezetkímélő technológiákat támogatja a jogalkotó, amikor lehetővé teszi a kapcsolt hő- és villamos energia előállításához felhasznált adózott energiatermék adójának a visszaigénylését.

A lakossági fogyasztás egyébként is mentesül az energiaadó alól. Jelen esetben a távhőszolgáltatók, központi fűtést és melegvíz szolgáltatást végző vállalkozások igényelhetik vissza az energiaadót a lakoságnak szolgáltatott távhő (ideértve központi fűtést, melegvizet) előállítására felhasznált energia után.²⁸⁵

A speciális ipari felhasználás esetén is biztosít a törvény adóvisszaigénylési lehetőséget. Ilyen eset, amikor az energiát kémiai redukcióban, elektronikus és kohászati folyamatban vagy vegyipari alapanyagként használják fel (ez utóbbi eset a földgázra vonatkozik).

A technológiai veszteségek pótlása, szintén megalapozza az adóvisszaigénylési jogot. Az energia esetén egy speciális termékről van szó, amelynek a továbbítása egyrészt technológia problémákat, másrészt az energia mennyiségében csökkenést okoz. Ezért a párnagáz-készlet, a szállító-elosztó vezeték feltöltése, a hálózati veszteség pótlása miatt vissza lehet igényelni az adót.²⁸⁶

A szén speciális felhasználása is megkeletkezteti az adóvisszaigénylési lehetőséget, ha a szenet nem tüzelő-, vagy fűtőanyagként használják fel.

Az adó visszaigénylésére jogosultak személyi körét meghatározza a törvény, amely az egyes felhasználásoknál az energiát felhasználó, létesít-

²⁸⁵ Etv. 2. § 14. pont. Lakossági fogyasztó és a felhasználó, aki saját háztartása fogyasztásának céljára vásárol energiát és a vásárolt energiával nem folytat jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet és erről (szén esetében) az energiakereskedőnek a szén vásárlásakor írásban nyilatkozik.

²⁸⁶ Etv. 2. § 16. pont. Párnagáz-készlet az a gázmennyiség, amelyet a földalatti gáztároló megfelelő működéséhez állandóan biztosítani kell a tároló rétegekben.

ményt üzemeltető, energiát előállító, visszaigénylésre jogosító földgázt tároló személy lesz.²⁸⁷ Az adó-visszaigénylés egyéb feltételrendszerét és eljárási szabályait is rendezi a jogalkotó. Az adóvisszaigénylésre jogosult személy a törvényi célra ténylegesen felhasznált mennyiség után igényelheti vissza az adót. Ez lehet a vételárban megfizetett adó, kivetéses adózás esetén a kivetett és megfizetett adó, illetve az önadózás keretében megállapított és bevallott adó.

Az adó-visszaigénylés joga a törvényben meghatározott napon nyílik meg, amely a vételár megfizetésének, a vámhatság által megállapított megfizetésének, az önadózás keretében megállapított fizetendő adó megállapításának napján nyílik meg. Ahhoz, hogy az adóvisszaigénylési jogát gyakorolhassa a jogosult, szükségesek a visszaigénylési jogosultság tárgyi feltételei:

- az energia beszerzéséről kiállított, az adót feltüntető számla,
- kivetéses adózás esetén a vámhatóság adót megállapító határozata,
- a visszaigénylést megalapozó célra történt felhasználást igazoló belső számviteli bizonylat,
- felhasználásonkénti, visszaigénylésre jogosító, illetve nem jogosító tételek elszámolása,
- adólevonás alapjául szolgáló mennyiség levezetése.

Az energiaadó vonatkozásában főszabályként az önadózás érvényesül, így az adó-visszaigénylésre jogosult személy maga köteles az adót megállapítani és bevallani, továbbá olyan nyilvántartást vezetni, amely alkalmas az adó megállapítására és elszámolására. Az energia importálása esetén kivetéses adóztatás érvényesül, mivel erre az esetre a törvény adóhatósági határozattal történő adó-megállapítást ír elő.²⁸⁸

²⁸⁷ Etv. 8. § (1) bek.

²⁸⁸ Borka (2004.): i.m. 17. o.

7.3.4. Jövőbeni változások az energiaadózási területén

Az energiaadózási területén az uniós szabályozásban várhatóak jelentősebb változások, amelyek az adóharmonizáció miatt a tagállami szabályozásban is változásokat indukálnak. Az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat feltárja az energiaadózási területen eddig jelentkező problémákat, illetve rámutat a szabályozás módosításának a várható területeire.²⁸⁹

A Bizottság javaslata rámutat arra, hogy az EU 2020-ig jelentős, jogilag kötelező célt vállalt az éghajlatváltozással és az energiapolitikával kapcsolatban. Az Európa 2020 stratégia a hatékonyabb erőforrás-felhasználást és környezetbarát, fenntartható fejlődést kíván megvalósítani. Az energiaadóztatás fontos szerepet játszhat a célkitűzések elérésében, amelynek érdekében az energiaadóztatást szorosabb összhangba kell hozni az EU energiapolitikai és éghajlatváltozással összefüggő célkitűzéseivel.²⁹⁰ A kérdés komplexitását tovább erősítette a pénzügyi gazdasági válság. Egyre inkább olyan szakpolitikai megoldásokra van szükség, amelyek nemcsak a környezet állapotát javítják, hanem a gazdaságot támogatják és enyhítik a társadalmi szociális feszültségeket.

Az energiaadózási területén a jövőben megvalósítandó célok:

- tisztább és hatékonyabb energiafogyasztás elérése az ésszerűbb és célzottabb energiaadóztatás révén;
- az egyes üzemanyagok adóterhelésének kiegyensúlyozottabbá tétele objektív szempontok alapján (energiatartalom és széndioxid-kibocsátás);
- elősegíteni a nemzeti adórendszerek átszervezését és modernizálását;
- tagállamok közötti koordináció erősítése.

A változtatás és az energiaadó irányelv módosításának a szükségességére is rámutat a Bizottság, kiemelve a hatályos szabályozás problémáit. Az egyik ilyen terület a minimumadó mértékek kérdése. Ezek az adómértékek nem fenntartható rossz ösztönzők az energiafogyasztásban, ugyanis

²⁸⁹ Európai Bizottság (Brüsszel, 2011. 4. 13. COM (2011) 168) Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Okosabb energiaadózási az EU-ban. Javaslat az energiaadó irányelv felülvizsgálatára. Eur-lex.europa.eu (Letöltés időpontja: 2012. 11. 01.) A várható változások a javaslat alapján kerülnek bemutatásra.

²⁹⁰ A Bizottság javaslata is kiemeli, hogy az energiafogyasztás felelős az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentős részéért, amely az összkibocsátás 79 %-át teszi ki.

az energiatermékek mennyiségére alkalmazott hatályos minimum mértékek nem tükrözik az energiatermékek energiataralmát és széndioxid kibocsátását.²⁹¹ Ez az állapot a nem hatékony energiafelhasználáshoz vezet, és ellentétes az energiapolitikai és éghajlat-változási célkitűzésekkel. Nem támogatja továbbá kellően a hatályos szabályozás az alternatív energiaforrások használatát, illetve nem kellően ösztönzi a fogyasztókat az energiamegtakarításra.

Az irányelv a sok egyedi tagállami mentesítés és az alternatív mentességek miatt a tagállami szabályozás sokszínűségét hozta magával, amely gondot okoz a több tagállamban működő vállalkozások számára és az EU- belüli verseny torzulásához vezethet.

A Bizottsági javaslat konkrét szabálymódosításokat is megfogalmaz. Az egyik terület a minimum adómértékek kérdésköre. A koncepció az adómértéket két részre bontja, egyrészt a széndioxid kibocsátáshoz kapcsolódó adóztatás, másrészt az energiafogyasztás általános adóztatása. A széndioxid alapú adóztatás esetén az adó mértéke a széndioxid kibocsátáshoz kapcsolódik (20 EUR minden tonna széndioxid után). A fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő bio-üzemanyag esetében az adó mértéke nulla lenne.²⁹² Az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerében szereplő kibocsátók mentesülnének az adó ezen része alól. Az adómérték másik része az energiafogyasztás általános adóztatása GJ-ban mért energiataralom alapján és nem a jelenlegi mennyiségi mértékek (liter, kilogramm) szerint. Ez lehetővé tenné az energia-hatékony felhasználás előnyben részesítését. Fontos kritérium a minimum adómértékek reálértékének a megőrzése, amelynek érdekében az adómértékek időközönként automatikus kiigazításra kerülnének.

A további jelentős terület az energiaadóztatás területén meglévő támogatások és következtelenségek felszámolása. A magas energiataralmú energiatermékek (gázolaj, LPG stb.) többletadó-támogatást nem kapnának a jövőben.

²⁹¹ A Bizottsági javaslat kiemeli, hogy az adómértékek tüzelőanyagként a szén felhasználását ösztönzik alacsony adókulccsal, miközben jelentős károsanyag kibocsátással jár. Hasonlóan az adómértékek terén tesz különbséget az Irányelv a gázolaj és a benzin között az előbbi javára, támogatva ezzel a gázolajfogyasztást.

²⁹² A 2009/28/EK irányelv 17. cikke határozza meg a fenntarthatósági kritériumokat.

Az új adórendelkezések bevezetésével kapcsolatos problémákat is megpróbálja kezelni a javaslat. Az egyik ilyen probléma lehet, hogy a magas adóztatás miatt a vállalatok elhagyják Európát, áthelyezik a termelésüket. Az ilyen ipari létesítmények egyösszegű adójóváírást kapnának külön meghatározott referenciaértékek alapján. A másik probléma, hogy a javaslat elfogadása hirtelen változásokat eredményezhet az árszintekben, amelyek gazdasági problémákat és társadalmi feszültségeket okozhatnak, ezért a Bizottság átmeneti időszak biztosítását javasolja a széndioxid kibocsátásához kapcsolódó adóztatás bevezetésére. Mindezek alapján látható, hogy az adóztatási kérdéseknél számolni kell a költségvetési, a környezeti és szociális hatásokkal, amelyek befolyásolják bevezethetőségét és a szabályozás hatékonyságát egyaránt.

8. Az energiaellátók adóztatása

8.1. Energiaellátók jövedelemadója

Az energiaellátók jövedelemadójának környezeti adók közé sorolása vitatható több szempontból. Szólnak érvek az álláspont mellett és ellene is. 2008-ban a nyersolajpiacon jelentős olajár-növekedés következett be, aminek következtében az olajtársaságok rendkívüli nyereségre tettek szert. Az Unió tehát lehetővé tette a tagországok számára, hogy különadót vessenek ki az olajtársaságokra, amely ún. Robin Hood-adó elnevezéssel terjedt el a köznyelvben. Elsőként az elvonást bányajáradék formájában kívánták bevezetni, hiszen 2003-ban már volt hasonló jellegű elvonás a földgázki-termelésre, amelyet a lakossági gázáremelés szociális kompenzációjára használt fel a központi költségvetés. A végleges koncepció viszont az adó formájában történő elvonás mellett rakta le a voksot. A szabályozási elképzelésben a különadó fizetési kötelezettség csak az exportprofitot elérő szénhidrogén társaságokra terjedt volna ki és csak meghatározott időre szóló fizetési kötelezettségként.²⁹³

A törvény célja elsősorban a forrásteremtés az energiafelhasználást csökkentő felújításokhoz és a távhőszolgáltatás igénybevételét, a lakossági vezetékes gázszolgáltatás igénybevételét segítő támogatáshoz.²⁹⁴

A közvetlen támogatási célok:

- versenyhátrány csökkentése,
- energiafelhasználás hatékonyá tétele,
- távhő-fogyasztás igénybevételének elősegítése,
- lakossági gázszolgáltatás igénybevételének elősegítése.

Az adó segítségével lehetővé válik a törvény által preferált célok elérése a támogatások révén, amelyhez a forrást az adó teremti meg. A távhőszolgáltatással kapcsolatosan több probléma merült fel annak magas árfekvése miatt. Elindult egy tendencia, aminek következtében egyre többen váltak

²⁹³ Csuka Mária: Versenyképesebb távhő-szolgáltatás, alias Robin Hood-adó Magyarországon, Adó 2009/1-2. sz. 67. o.

²⁹⁴ Szakács (2012.): i.m. 1523. o.

le, illetve akarnak leválni a központi távhőszolgáltatási rendszerről. Ez a tendencia azonban még drágábbá teszi a bennmaradók számára a távhőszolgáltatást, hiszen az üzemeltetéssel kapcsolatos költségek kevesebb fogyasztóra oszlanak el. Azok a fogyasztók pedig, akik régi építésű és nem korszerűsített távfűtéses lakásban laknak nem hozhatnak érdemi döntéseket az igénybevett energia mennyiségéről.²⁹⁵

A jogalkotó is érzékelte a problémát, ezért lépéseket kellett tenni ennek a helyzetnek a megváltoztatására. A törvény is kinyilatkoztatja, hogy a távhő lakossági felhasználóit sújtó versenyhátrány csökkentésében és megszüntetésében való közreműködés állami feladat. A távhő útján történő energiaszolgáltatást preferáltan kezeli mind az uniós, mind a hazai szabályozás, hiszen környezeti szempontból ez egy környezetkímélő fűtési mód, alacsonyabb károsanyag-kibocsátást tesz lehetővé és elkerüli az egyedi fűtémódokkal történő fokozottabb környezetszennyezést. Különösen igaz ez, ha távhő termelését megújuló energiaforrásokkal érik el.

A támogatások révén a távhő-felhasználás is csökken, mivel nő az energiahatékonyság. A távhőt felhasználó lakóépületek, lakások felújítása, hőszigetelése révén csökken az energiafelhasználás. Szintén energiacsökkentésre ösztönöz a távhő-fogyasztás szabályozása és mérhetővé tétele, az egyedi fűtésszabályozás. A célok eléréséig azonban önmagában a lakossági távhő-fogyasztást is támogatja az állam. A távhő-fogyasztás mellett a gázfogyasztást is támogatja az adóforrásból az állam. A gázszolgáltatás igénybevételéhez a fogyasztó jövedelmi helyzetére figyelemmel differenciált összegű támogatást nyújt. A gázfogyasztás ugyanis környezetkímélő energiafelhasználás, kevesebb károsanyag-kibocsátással jár, annak ellenére, hogy nem megújuló energiaforrásról van szó.

Az adóból származó bevétel a központi költségvetés bevétele, de a törvényi célok megvalósítása érdekében elkülönített célleírányzatba került.

Közvetlen környezeti hatása nincs az adónemnek, hiszen nem az energiahatékonyságra, sem a szennyezőanyag kibocsátás csökkentésére. Mivel jövedelmet adózat az adóalanyok számára nincs közvetlen hatása a környezeti céloknak. Közvetetten viszont forrást biztosít a korábban említ-

²⁹⁵ Csuka (2009.): i.m. 67. o.

tett környezeti célok megvalósítására, bár erre forrást máshonnan is biztosíthatna az állam, nem kellene feltétlenül erre különadót kivetni.

Az energiaellátók jövedelemadója is hasonló sorsra jutott, mint általában az ideiglenes jelleggel bevezetett különadók. Az eredeti koncepció egy ideiglenes jellegű határozott időre bevezetett adóról szólt (2009-2011), de ez időközben megváltozott és az ideiglenes adó állandóvá vált. Adópolitikai döntés kérdése, de egyelőre határozatlan ideig fennmarad.

Az adó alanya az energiagazdálkodás köréből kerül ki, az energiaellátó, amely széleskörű személyi kört fog át a bányavállalkozótól a nagykereskedőig, illetve kereskedelmi, termelői engedélyesig.²⁹⁶ Külön adómentességi szabályt a törvény nem tartalmaz, de közvetett módon megállapítható az adóalanyiság és az adómentesség is. Az az energiaellátó nem fizet jövedelemadót, amelynek nincs energiaellátásból származó jövedelme, illetve az az energiaellátó, amely nem alanya a jövedelemadónak. Az adóalanyokat az adóévi beszámolójukban kimutatott adózás előtti eredményük után terheli adókötelezettség.²⁹⁷

Az adó alapja az adóévi beszámolóban kimutatott adózás előtti eredménynek korrekciós tételekkel módosított, nemzetközi szerződés alapján a külföldi telephelynek betudható, külföldön adóztatható jövedelmet nem tartalmazó pozitív összege.²⁹⁸ A korrekciós tételek hasonlóak a társasági adóhoz, növelő és csökkentő tételeket tartalmaznak különféle jogcímek alapján.

²⁹⁶ 2008. évi LXVII. törvény a távhő-szolgáltatás versenyképesebbé tételéről (Eja. tv.) 10. § 1. pont: Energiaellátó a szénhidrogén kitermelési tevékenységet végző bányavállalkozó, a kőolajtermék-előállító, a jövedéki engedélyes kőolajtermék nagykereskedő, földgáz-kereskedelmi engedélyes, villamos energia-kereskedelmi engedélyes, villamos energia termelői engedélyes (kivéve az 50 MW beépített teljesítőképességet meghaladó teljesítőképességű erőmű termelői engedélyese).

²⁹⁷ Szakács (2012.): i.m. 1524. o.

²⁹⁸ Szakács (2012.): i.m. 1528. o. A külföldről származó jövedelem megállapításánál figyelembe kell venni a bevétel megszerzéséhez közvetlenül hozzárendelhető költségeket, ráfordításokat, adózás előtti eredményt módosító tételeket. Ha nemzetközi szerződés a külföldön megfizetett adó beszámításáról rendelkezik, akkor a megállapított jövedelemadóból adóvisszatartás formájában levonható a külföldön megfizetett adó.

8-1. táblázat. Adózás előtti eredményt korrigáló tételek

(Forrás: Saját szerkesztés)



A korrekciós tételek figyelembevételével határozható meg az adó alapja, amely alapján az adó mértéke kiszámítható. Az adó mértéke a pozitív adóalap 8 százaléka. Az energiaellátót a társasági adókötelezettség mellett az energiaellátók jövedelemadója és az ágazati különadó is terheli.

8.2. Energiaellátók különadóztatása

Nem számít környezeti adónak az energiaellátók különadóztatása, de érinti az energiaadóztatást, hiszen az adóalanyok az adót átháríthatják a fogyasztókra. Addig, amíg a jövedelemadónál beszélhetünk az adó környezeti célokhoz való forrásteremtéséről, az ágazati különadónál semmilyen kapcsolat nincs a környezeti adózással és támogatásokkal. Az energiaellátót terhelő ágazati különadó célja az államháztartási egyensúly javítása, azaz a gazdasági válsággal kapcsolatos államháztartási bevételnövelés. Ezt az adóterhet az energiaellátóknak a vállalkozási tevékenységük után kell megfizetni, az ebből a tevékenységből származó teljes nettó árbevétel alapulvételével.²⁹⁹A különadóztatás céljai között sem deklarálja a törvény a környezetvédelmi célt, még érintőlegesen sem.

A különadó jellemzője, hogy ágazati jellegű, mivel csak meghatározott ágazatokra vonatkozik. Forgalomhoz kötött (nettó árbevétel nagyságától függ) fogyasztási típusú adó, mivel a fogyasztó, a végső felhasználó fizeti meg. Ugyanakkor egyfázisú adó, mert csak egy adóalanyt terhel adókötelezettség és ez az adóalany el is számol a költségvetéssel közvetlenül, adóként nem háríthatja tovább a fizetési kötelezettséget.³⁰⁰

A különadó adókötelezettsége több adótárgyra is kiterjed, ezért a szabályozás több területre bontható, de a témához kapcsolódóan csak az energiaellátók adókötelezettsége kerül elemzésre.³⁰¹

A különadó tárgya az energiaellátók vállalkozási tevékenysége. Az adóalanya pedig a vállalkozási tevékenységet végző energiaellátó. A jogalko-

²⁹⁹ 2010. évi XCIV. törvény az egyes ágazatokat terhelő különadóról (Áktv.). Az adó mértéke az 5. § c/ pontja alapján az adóalap 5 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,3 %, az adóalap 5 milliárd forintot meghaladó része után 1,05 %.

³⁰⁰ Szakács (2012.): i.m. 1533. o.

³⁰¹ Áktv. 2. § Adóköteles a bolti kiskereskedelmi tevékenység, a távközlési tevékenység folytatása és az energiaellátó vállalkozási tevékenysége.

tó nem tesz különbséget a vállalkozási formák között, tehát az energiával kapcsolatos vállalkozási tevékenység végzése nem határozza meg az adóalanyiség kérdését.³⁰² Tevékenységi oldalról közelíti meg az energiaellátó fogalmát a törvény. A külön törvények által meghatározott energiaellátó akkor minősül adóalannak, illetve a különadó szerinti energiaellátónak, ha az energiaellátáshoz kapcsolódó tevékenységéből származó nettó árbevétele eléri az összes árbevétele legalább 5 %-át.³⁰³ Az adó alapja az adóalannak az adóévben az energiaellátói tevékenységéből származó nettó árbevétele. Az adó mértékét adókulccsal határozza meg a törvény és függ a mérték az adóalap nagyságától.

A szabályozás alapján tehát nem tekinthető környezeti adónak az energiaellátók különadója, de fogyasztási adóként a mértéke befolyásolja a fogyasztást az adóteher lévén, tehát az energiára kivetett adóként működik. Másrészt viszont hosszú távú hatást nem fejt ki az energiatermékekre, mivel az eredeti koncepció szerint ez csak időlegesen meghatározott időszakra kivetett adó. A törvény a jelenlegi szabályozás szerint 2013. január 1-jén hatályát veszti, így a rövid szabályozási időszak miatt érdemi környezeti hatás kifejtésére egyébként sem alkalmas. Bevezetése és a szabályozásával kapcsolatos tapasztalatok tanulságul szolgálhatnak a környezeti adóztatás számára.

³⁰² Áktv. 3. § Az adóalany lehet jogi személy, egyéb szervezet, egyéni vállalkozó, illetve külföldi illetőségű szervezet, magánszemély a belföldön vagy fióktelep útján kifejtett adóköteles tevékenysége vonatkozásában.

³⁰³ Áktv. 1. § 4. pont. Az energiaellátó fogalmát eredetileg a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény 10. § 1. pontja határozza meg, illetve a különadó szerinti energiaellátó fogalmába beleértendő a villamos-energiáról és a földgázellátásról szóló törvény szerinti egyetemes szolgáltató. A távhő törvény szerinti energiaellátó a szénhidrogén-kitermelést végző, bányavállalkozó, kőolajterméket-előállító és nagykereskedő, földgáz-kereskedelmi engedélyes, villamosenergia-kereskedelmi engedélyes és termelői engedélyes a törvényi feltételek szerint.

9. Környezetterhelési díj

A környezetterhelési díj sajátos közteherként került szabályozásra. A szakirodalom technológiai jellegű adóként működő fizetési kötelezettséget ért alatta.³⁰⁴ A jogi szabályozás is a költségvetési törvényben az ökoadókat kategóriájába sorolja. Tehát a környezetterhelési díj egy sajátos kibocsátási adónak tekinthető, hiszen magán viseli az adók minden jellegzetességét, ezért helyesebb lenne adónak nevezni a díj elnevezés helyett.³⁰⁵ A környezetterhelési díj adójellegét erősíti továbbá, hogy az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) vonatkozik rá, illetve ez alapján adónak minősül.³⁰⁶ A környezetterhelés valamely anyag vagy energia környezetbe bocsátását jelenti, a környezetszennyezés pedig a határérték feletti kibocsátást, ezért ez az eszköz a nemzetközi szakirodalomban ismert emissziós alapú kibocsátási adónak felel meg.³⁰⁷ Ennek ellenére a környezetvédelmi törvény a környezethasználat után fizetendő díjak kategóriájába sorolja be a környezetterhelési díjat, mint a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő díjat.³⁰⁸

Az EU-ban az energiaadón kívül jelentősebb iránymutatást, szabályozást nem találunk a környezetterhelési díjra, így a tagállamok környezetvédelmi akcióprogramokban saját szabályukat szabadon kialakíthatják. Jellemzően az összes tagállamban bevezetésre került a környezetterhelési díj valamilyen formában, jellemzően a vízterhelési és a levegőterhelési díjként. Leginkább a 2004-ben újonnan csatlakozó tagállamokban került még a talajterhelési díj bevezetésre.³⁰⁹

A díj bevezetésének a lehetőségét a környezetvédelmi törvény teremtette meg, amely meg is határozta a díj lényegét. A környezethasználó a környezetterhelésért díjat köteles fizetni, amely olyan anyagra, energiafajtára határozható meg, amelyekre mérési szabvány van, illetve amelyeknek a ki-

³⁰⁴ Borsányi (2009.): i.m. 5. o.

³⁰⁵ Kerekes (1998.): i.m. 98. o. Koloszar Miklós: Környezetterhelési díj, Adó 2004/8. sz. 23. o.

³⁰⁶ Rabné Barizs Gabriella: Környezetterhelési díj, Adó 2008/14-15. sz. 61. o.

³⁰⁷ Borsányi Bognár Levente: Környezetterhelési díjak, Környezetvédelem 2003/6. sz. 23. o.

³⁰⁸ Ktv. 59. § (1) bek. A környezethasználat után fizetendő díjak körébe tartozik a törvényi szabályozás alapján a környezetterhelési díj, az igénybevételi járulékok, termékdíjak, betétdíjak.

³⁰⁹ Borsányi (2009.): i.m. 6. o.

bocsátása anyagmérleg vagy műszaki számítás alapján megbízhatóan megállapítható.³¹⁰

A szabályozás célja, hogy új alapokra helyezze a környezetünk méltányolható mértékű használatát. A törvény indoklása rámutat arra, hogy a természetes környezet biztosította lehetőségek nem végtelenek, mivel a fokozott felhasználásuk a környezeti értékek feléléséhez vezet. Azonban a túlzott terhelés, a szennyezés költségei általában nem az okozónál jelentkeznek, hanem az egész társadalom viseli ennek a terhét, ezért fontos olyan szabályozórendszer kialakítása, amely érdekeltté teszi a környezethasználót a környezetterhelés csökkentésében.³¹¹ Másrészt a környezet megóvására a helyreállítására tett intézkedések finanszírozásába is be kell vonni a környezethasználókat. A környezetterhelési díj a környezetet terhelő anyagok kibocsátásának árat szab, amely befolyásolja a gazdálkodó vagy a fizetésre kötelezett háztartási fogyasztók gazdasági döntéseit. A díj sajátossága, hogy azt nemcsak az előírt határértéket meghaladó kibocsátás esetén kell megfizetni, hanem a környezetbe kijuttatott anyag vagy energia minden egysége után. Erre azért van szükség, mivel a határérték alatti kibocsátás esetén is kialakulhat környezetkárosodás. A környezetterhelési díj tehát nem szankció, hanem a környezetért való felelősség gazdasági megjelenítésének az eszköze. Gazdasági eszközként, fizetési kötelezettségként a díj hat a gazdálkodók jövedelmezőségére és versenyképességére, ezért a többféle elv fogalmazódott meg a szabályozás kialakítása során.³¹² Fokozatos bevezetés révén a kibocsátókat a kezdeti időszakban nem terhelik a teljes díjfizetési kötelezettség, csak 2008-tól kezdődően kellett a teljes díjat megfizetni. Ilyen elv továbbá a díjvisszaigénylés jogintézménye, amely kettős célt szolgál, egyrészt elősegíti a hatékony környezetvédelmi technikák megjelenését, másrészt enyhíti az alacsonyabb környezetszennyező tevékenység közterheit. A környezetszennyező anyagok szerint környezetvédelmi szempontból differenciál a díjak között a szabályozás, ezzel is preferálva a környezetet kímélő anyagok alkalmazását.³¹³

³¹⁰ Ktv. 60. §

³¹¹ Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/1. Miskolc University Press, Miskolc, 2011. 252-255. o.

³¹² Borsányi (2003.): i.m. 23. o.

³¹³ Borsányi (2003.): i.m. 23. o.

A környezetterhelési díjat a környezetvédelmi törvény alapján anyagokra és energiafajtákra egyaránt ki lehet vetni, azaz adótárgy lehet az anyagok mellett az energia is. Viszont a környezetterhelési díjról szóló törvény csak a környezetterhelő anyagokat tekinti adótárgynak, csak erre állapít meg terhelési díjat az energiatermékek az energiaadó hatálya alá tartoznak.³¹⁴ Három szennyezési fajtát határoz meg a környezetterhelési díjról szóló törvény, azaz a kibocsátó által a levegőbe, felszíni vizekbe és a talajba juttatott környezetterhelő anyagok esetén keletkezik díjfizetési kötelezettség. A szennyezéstől függően tehát a környezetterhelési díjnak három fajtája különböztethető meg:

- levegőterhelési díj,
- talajterhelési díj,
- vízterhelési díj.

A törvény rendszerében általános és különös szabályok kerültek meghatározásra. Az általános, közös szabályozás keretében az adóalanyiság az adókötelezettség, díjkedvezmények, eljárási szabályok kerültek megfogalmazásra. A különös rendelkezések pedig az egyes díjakra vonatkozó szabályokat rendezik.

A környezetterhelési díj alanya a kibocsátó. A kibocsátó fogalmába tartoznak azok a környezethasználók, amelyek engedélyhez kötött környezethasználatuk során a környezet terhelésével járó anyagot bocsátanak a környezetbe. (A környezethasználó fogalmát viszont a környezetvédelmi törvény határozza meg.)³¹⁵ A törvény az adókötelezettséget a kibocsátóra és a környezetterhelő anyagokra írja elő.³¹⁶

A levegőterhelési díj fizetésére az a kibocsátó köteles, aki bejelentésköteles, helyhez kötött légszennyező pontforrással rendelkezik. Az adókötelezettség csak meghatározott levegőterhelő anyagokat terhel, mint a kén-dioxid, nitrogén-oxidok és egyéb nem toxikus szilárd anyagok. A legjelentősebb adóteher a nitrogén-oxidra került megállapításra. A díj mérté-

³¹⁴ 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról (Ktd.)

³¹⁵ Ktv. 2. § (2) bek. A törvény környezethasználónak tekinti azokat a természetes és jogi személyeket, jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket, amelyek a környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve kötelezettségek terhelnek, továbbá környezetet igénybevevő, terhelő, veszélyeztető, szennyező tevékenységet folytatnak.

³¹⁶ Ktd. 2. § b/ pont: Környezetterhelő anyag, amely a környezetbe kerülve környezetterhelést eredményez, és amelynek a kibocsátott mennyisége érvényes mérési szabvány, anyagmérleg, műszaki számítás segítségével meghatározható.

két a levegőterhelési díj alapja (a levegőterhelő anyag éves mennyiségének a tömege) és a levegőterhelő anyag egységdíja határozza meg. A szabályozás sajátossága, hogy csak néhány gázhalmazállapotú légszennyező anyagra koncentrálnak, amelyet az a felismerést indokolt, hogy ezek antropogén emissziójának mértéke messze meghaladja a természetes emisszió mértékét. Néhány, a szabályozás hatálya alá nem eső szennyező esetében a természetes emisszió mértéke nagyságrendekkel nagyobb (szén-dioxid, kén-hidrogén, ammónia.)³¹⁷

A törvény az adómentességek és kedvezmények széles körét határozza meg. Mentesség illeti meg:³¹⁸

- diffúz, mozgó forrásokat,
- lakossági szolgáltatást végzőket,
- költségvetési szerveket,
- távhőtermelő, távhőszolgáltató kibocsátót,
- üzemzavar, vis maior miatti kibocsátást.

A jogalkotó csak a pontforrásokat adóztatja, az adókötelezettség kiterjesztését a mozgó, diffúz forrásokra nem lehet megvalósítani, hiszen nehezen mérhető és ellenőrizhető ez a kibocsátás. Az adót tehát elsősorban az erőművek, iparvállalatok fizetik meg.³¹⁹

A bejelentés-köteles lakossági tüzelőberendezést üzemeltetőt, illetve ilyen üzemeltető költségvetési szervet adómentesség illeti meg. A környezeti adóztatás szempontjából preferált terület a távhőtermelés és szolgáltatás, de a díj alól csak a lakosság és a költségvetési szervek részére értékesített hőenergia mentesül. A sajátos rendkívüli helyzetek kezeléséből adódó többletkibocsátást szintén mentesíti a törvény a díjkötelezettség alól. A törvény indoklása is utal rá, hogy a földgáz felhasználási csúcsok megelőzésére alkalmazandó elterjedt eszköz a megszakítható fogyasztás, amelynek két formája a kiegyenlítő és az időszakos fogyasztás. Ez lényegileg azt jelenti, hogy a fogyasztók egy része a földgázellátási csúcsok esetén folyékony tüzelőanyagok használatára tér át. Az ellátásbiztonság érdekében a megszakítható fogyasztói szerződéssel rendelkező kibocsátók mentesülnek a levegőterhelési díj alól. Hasonló okból szabályozzák a villamos

³¹⁷ Szabályár Péter: Ökoadó – avagy a környezetterhelési díj. Bányászati és Kohászati lapok 2005/5. sz. 33. o.

³¹⁸ Ktd. 5. §

³¹⁹ Borsányi (2009.): i.m. 6. o.

energia esetében az ellátási válság-helyzet miatti tüzelőanyag váltásból eredő kibocsátási többlet levegőterhelési díj alóli mentesítését.

A mentesség mellett díjkedvezményrel is élhet a kibocsátó, ha légszennyező anyag kibocsátásának csökkentését szolgáló beruházást valósít meg. A díjkedvezmény a beruházás kivitelezési idejére, maximum két évre szól. A díjkedvezmény mértéke 50 %-os lehet, de csak a beruházással érintett telephelyre és a beruházással érintett környezetterhelő anyagra vonatkozik.

A vízterhelési díj bevezetésének szükségességét indokolja, hogy a vizeink egyre inkább szennyezetté váltak vízterhelő anyagok kibocsátásával.³²⁰ A vizeink terhelését két típusú díjjal szabályozza a törvény. A felszíni vizek terhelése esetén vízterhelési díjfizetési kötelezettség, míg a felszín alatti vizek, talajvíz terhelése esetén talajterhelési díj fizetési kötelezettség áll fenn. A szabályozás nevesíti a vízterhelő anyagokat, tehát csak ezek felszíni vízbe kerülése esetén kell díjat fizetni.³²¹ A vízterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységet végez.

A díj mértékét több tényezőt figyelembe vevő rendszer szabályozza. A vízszolgáltató köteles hiteles mérésekkel igazolt módon a kibocsátó rendelkezésére bocsátani a vízterhelő anyagok mennyiségét. (Amennyiben nem teljesíti a vízszolgáltató a kötelezettségét, az illetékes környezetvédelmi hatóság végzi el a méréseket és a mérési díj ötszörösében állapítja meg a vízszolgáltatót terhelő térítési kötelezettséget.) A díj mértékét a vízterhelő anyagok egységdíja, a területérzékenységi és az iszap-elhelyezési szorzó határozza meg. A területérzékenységi szorzó figyelembe veszi a területeket védettségi szempontból, míg az iszap-elhelyezési szorzó az elhelyezés módja szerint differenciál, figyelembe véve a területi kategóriákat.³²² Az elhelyezés módja lehet mezőgazdasági hasznosítás – legalacso-

³²⁰ Rolf Schwartmann: Umweltrecht, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2006. 106-107. o. V.ö. Olajos István: Vízvédelem. In: Olajos István (szerk.): Agrárjog gyakorlat II., Novotni Kiadó, Miskolc, 2006. 106-111. o.

³²¹ Ktd. 2. sz. mellékletében kerül meghatározásra a vízterhelő anyagok köre. Ilyen anyag dikromátos oxigénfogyasztás, foszfor, szervesetlen nitrogén, higany, kadmium, króm, nikkel, ólom, réz.

³²² Ktd. 2. sz. melléklete. A törvény három területi kategóriát határoz meg. A legkiemeltebb és legmagasabb szorzóval számított terület a Balaton és vízgyűjtő területe, a „B” kategóriába tartoznak az egyéb védett területek, illetve a legalacsonyabb szorzóval az általánosan védett felszíni vízminőség-védelmi területek tartoznak.

nyabb szorzóval – égetés vagy egyéb átmeneti tárolás, illetve lerakóban való elhelyezés.

A törvény adómentességeket és díjkedvezményeket is meghatároz. Adómentességek körébe tartozik:

- a víz újrahasználata, ha nem terheli a felszíni vizet,
- eredetileg a vízben lévő vízterhelő anyag mennyisége,
- elvezetett csapadékvíz mennyisége,
- nehézfémek, ha ilyen anyag kibocsátása kizárt,
- extenzív módon üzemeltetett halastó.

A szabályozás révén a díjat a szennyvizet közcsatornán elvezető, majd a felszíni vízbe bocsátó víz és csatornázási művek, folyékony hulladékot termelő iparvállalatok fizetik meg.³²³ Azonban a díj áthárítható a szolgáltatást igénybe vevőkre.

A levegőterhelési díjhoz hasonlóan díjkedvezmény lehetőségét teremti meg a törvény. A kibocsátó 50 %-os díjkedvezménnyel élhet, ha vízterhelést csökkentő beruházást valósít meg, a beruházás kivitelezési ideje alatt, maximum öt évig.³²⁴ Szankcióként úgy rendelkezik a törvény a levegő és a vízterhelési díj esetében is, hogy ha a beruházást a kivitelezési engedélyben meghatározott ideig, maximum öt évig nem helyezik üzembe, a díjkedvezmény visszajár a jegybanki alapkamat kétszerezésével növelt összegben. A talajok és a talajvizek szennyezésének korábban kevesebb figyelmet szenteltek. Hosszú éveken keresztül a levegő és szennyvíztisztítás melléktermékeit a talajban kialakított lerakókba deponálták, amellyel jelentős környezeti károkat okoztak. A műtrágyák és növényvédő szerek mértéktelen használata és a szükséges védelem nélkül üzemeltetett hulladéklerakók további károkat okoztak.³²⁵ A talajvízszennyezés további növekedésének megakadályozása, illetve az öntisztulási folyamatok elősegí-

³²³ Borsányi (2003.): i.m. 23. o. V.ö. Csák Csilla – Raisz Anikó: Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns: Theorie und Praxis der Haftung im húngarischen Umweltrecht. In: Christian Caelies – Ines Härtel – Barbara Veit (eds.): Jahrbuch des Agrarrechts. Nomos, Baden-Baden, 2008. 165-176. o.

³²⁴ Ktd. 15. § (2) bek., illetve a 270/2003. Korm. rendelet az egyes környezetterhelési díjak visszaigénylésének, a kibocsátott terhelő anyag mennyiség meghatározás módjáról, valamint a díjfizetés áthárításának szabályairól. A kormányrendelet szintén 50 %-os vízterhelési díjkedvezményt határoz meg a vízterhelést csökkentő környezetvédelmi beruházás után.

³²⁵ Szabylár (2005.): i.m. 33-34. o. V.ö. Raisz Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2012. 371-382. o.

tése érdekében kell alkalmazni a környezetterhelési díjat.³²⁶ Ahhoz, hogy a szabályozás elérje a célját a szakirodalom fontos kritériumokat határoz meg:³²⁷

- a vízszennyezők minél szélesebb körét fogja át,
- a vízszennyező anyagok legszélesebb körére terjedjen ki,
- a díj nagysága tükrözze a terhelés nagyságát, veszélyességét és a befogadó érzékenységet,
- megállapítása, alkalmazása egyszerű,
- a díjbevételek környezetvédelmi célokat és beruházásokat szolgáljon.

Ezeknek a kritériumoknak a hazai szabályozás megfelel.

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség a felszín alatti vizek terhelése esetén kötelező. Amíg a levegő- és vízterhelési díj az állami adóhatóság hatáskörébe tartozik, addig a szennyvízelvezetéshez kapcsolódó talajterhelési díjnál az illetékes önkormányzati adóhatóság jár el és a díj a települési önkormányzat környezetvédelmi alapjának a bevételét képezi. A talajterhelési díjból származó bevétel felhasználása is célzott, hiszen csak a talaj, a felszín alatti víz mennyiségi, minőségi védelmére használható fel. Ilyen felhasználásnak minősül a csatornázás, szennyvíztisztítás, vízbázis védelem, kármentesítés, szennyvezést megelőző, illetve utólagos műszaki védelem.

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki a helyi vízgazdálkodási hatósági, illetve vízjogi engedélyezés alapján szennyvízelvezetést alkalmaz, a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem köt rá.³²⁸

A díj alapja a szolgáltatott, vagy egyedi méréssel igazolt, illetve általában meghatározott víz mennyisége. A díj mértékét az egységdíj, valamint a települési önkormányzat területére vonatkozó területérzékenységi szorzó határozza meg.³²⁹ Díjkedvezményt nem, de mentességet meghatároz a

³²⁶ Tóza István: A talajvízterhelés mérséklésének önkormányzati eszközrendszere, Comitatus Önkormányzati Szemle 2000/6. sz. 31. o.

³²⁷ Megyeri Mária - Katona József - Ferencz Lászlóné: A szennyvízterhelési díj módszerének elve a francia joggyakorlatban, Környezet és fejlődés, 1996/3-4. sz. 37. o.

³²⁸ Ktd. 11. § (1) bek. A díjfizetési kötelezettség a kibocsátót a közcsatorna üzembe helyezését követő 90. naptól terheli.

³²⁹ Ktd. 2. sz. melléklet. A területérzékenységi szorzó különbséget tesz a helyi vízgazdálkodási hatósági eljárás hatálya alá tartozó talajterhelés és a vízjogi engedély hatálya alá tartozó talajterhelési tevékenység között, továbbá kevésbé érzékeny és fokozottan érzékeny terület között.

törvény. Két esetben szabályoz mentességet a jogalkotó, ha a kibocsátó egyedi szennyvíz-elhelyezési kislétesítményt, egyedi szennyvíztisztító kisberendezést alkalmaz, illetve mentes a locsolási célú felhasználás.³³⁰

³³⁰ Ktd. 11. § (2) bek. Ebben az esetben is csak akkor érvényesíthető a mentesség, ha 20 %-kal nem haladja meg a szennyező anyagok mértéke a 2005. évben mért értékeket.

10. Környezetvédelmi termékdíj

A környezetvédelmi termékdíjat az 1995. évi LVI. törvény vezette be a közvetlenül szennyező és hulladékképző termékekre. A termékdíj úgy került megállapításra, hogy arányos legyen az okozott környezeti kárral. A termékdíjból befolyó bevételek a Központi Környezetvédelmi Alapba (KKA) folytak be, majd a Környezetvédelmi Alap Célfeladat fejezeti kezelésű előirányzatba. Kezdeti szakaszban a termékdíjból befolyó bevételek termékenkénti részét az adott termékhez kötődő környezetvédelmi problémák felszámolására és megelőzésére fordították, amely 1997-től megszűnt. A termékdíj bevételeket már más szennyezők által okozott környezeti károk elhárítására is felhasználták. Erre tekintettel van olyan szakirodalmi álláspont, amely a termékadó elnevezés alkalmazását helyesebbnek tartaná. A termékadó ugyanis abban különbözik a termékdíjtól, hogy a bevételek nem a termékkel kapcsolatos környezeti problémák megoldására szolgálnak, hanem általános költségvetési bevételként jelentkeznek. Termékadó kivetése viszont akkor indokolt, amikor a termék túlfogyasztására kerül sor, vagyis a társadalmilag optimális szintnél többet fogyasztanak belőle. (A termékadó a kínálat megdrágulásán keresztül megemeli az árat, így csökken az eladott mennyiség.)

A korábbi szabályozásban a szakirodalmi álláspontok szerint is több probléma merült fel, amely indokoltá tette az új szabályozás bevezetését. Ilyen problémaként értékelhető:³³¹

- nem volt kellően hatékony a szabályozás, optimálisabb szabályozással a környezeti problémák szélesebb köre kezelhető lett volna,
- magas adminisztratív kiadások merülnek fel a termékdíj beszedésével kapcsolatosan,
- a termékdíjjal kapcsolatos támogatások elosztása közgazdasági értelemben nem volt hatékony,
- nem EU konform a termékdíj rendszer,
- az egyes termékdíjakkal kapcsolatosan versenysemlegességi problémák merülhetnek fel,
- a hulladék-begyűjtési és kezelési rendszer struktúrája,

³³¹ Fucskó – Kis – Bela – Kajner – Valené (2000.): i.m. 131-143. o. A korábbi szabályozás tapasztalatai a mű alapján kerül bemutatásra.

- a támogatási rendszer nem átlátható.

A hatékonyság növelése érdekében a kutatások révén a szakirodalom három területen javasolt változtatást a korábbi rendszerben:

- csomagolóeszközök esetében a kezeléssel arányos mentesség lehetősége jobb megoldás a kötelező kezelési arányhoz kötődő mentesség helyett,
- egyes termékdíjas termékeknél a termékdíjnál megfelelőbb eszköz bevezetését meg kellene fontolni a jogalkotónak (iparági önszabályozás, betétdíj),
- egyes termékek esetén a termékdíjra kötelezett termékek körét bővíteni kellene (gépjárművek, elektronikai cikkek, szerves oldószerrek).

A termékdíj alkalmazásának az alapját a környezetvédelmi törvény tette lehetővé, amely révén jött létre még 1995-ben a termékdíjról szóló szabályozás.³³² A szabályozás célja kettős volt: egyrészt a környezettudatosabb fogyasztás, felhasználás, termékalkalmazási rendszer kialakítása, másrészt a környezetvédelmi célokra való forrásteremtés.³³³ A termékdíjat a környezetvédelmi törvény olyan egyszeri díjfizetési kötelezettségként határozza meg, amely a környezetet vagy annak valamely elemét a felhasználás során vagy azt követően különösen terhelő, illetőleg veszélyeztető egyes termékek behozatalát, előállítását, forgalmazását terheli.³³⁴ Szélesebb értelemben a környezetvédelmi termékdíj a környezetpolitika gazdasági szabályozó eszközeinek egyike, melynek célja, hogy segítse a hulladékgazdálkodás céljainak az elérését azokban az esetekben, amikor a termékből képződő hulladék anyaga vagy jelentős mennyisége miatt az a környezetre kockázatot jelent.³³⁵

A termékdíj bevezetésével, illetve működésével kapcsolatos tapasztalatok és problémák vezettek az új, szabályozás kialakításához.³³⁶ Az új törvény megfogalmazza a szabályozás célját:

³³² 1995. évi LVI. törvény termékdíjról, amelyet hatályon kívül helyezett az új 2011. évi LXXXV. törvény (Ktd.)

³³³ Borsányi (2003.): i.m. 7. o.

³³⁴ Ktv. 62. § (1) bek.

³³⁵ Bangóné Korbász Katalin: Környezetvédelmi termékdíj bevételek, Adó 2011/3-4. sz. 78. o.

³³⁶ Beszteri Sára: A termékdíj szabályok alkalmazásának megerősítését szolgáló 2008. évi intézkedések eredményei, tapasztalatai, Adó 2008/14. sz. 51. o. Debreceni László – Bartos Gyula: A környezetvédelmi termékdíj beszedésének gyakorlati tapasztalatai., Adó 2008/7. sz. 31-32. o.

- környezetszennyezés megelőzése, csökkentése,
- természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás ösztönzése,
- környezeti veszélyeztetések, károk csökkentése,
- pénzügyi forrásteremtés a célok megvalósítására,
- uniós és hazai környezetvédelmi előírások teljesítése,
- hulladékhasznosítás mértékének a növelése.

A törvény magyarázata utal a korábbi szabályozásra és a kialakult problémákra. Az egyik ilyen probléma, a kontroll nélküli piaci verseny, amelynek következtében korlátlan árverseny alakult ki, amely a feladatok megoldásától elvonja a forrásokat. A jogalkotó álláspontja szerint – mivel jelentős externális hatások és költségek érvényesülnek – csak megfelelő állami kontroll és szabályozás mellett érvényesülhetnek a törvényi célkitűzések. A rendszer fenntarthatatlanságának a problémáját jelezte, hogy a kezdeti fellendülés után a hasznosítási arányok tekintetében stagnálás következett be. A másik problémás terület a hasznosítói rendszer torzulása, amely egyes termelői ágazatok eltűnéséhez (üveg) járult hozzá, illetve más területeken a hazai sokszorosára rúgó, kihasználatlan kapacitások jöttek létre. Harmadsorban pedig a rendszer hibái révén veszélybe került az uniós, nemzetközi és a hazai környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése. Fontos lépéseket tett a jogalkotó az adminisztrációs feladatok és költségek csökkentése érdekében és kiemelt feladatként kezeli a lakossági tudatformálást.

A termékdíj jellemzői alapján szervesen illeszkedik a fizetési kötelezettségek rendszerébe.³³⁷ A környezetvédelmi termékdíj forgalmi típusú elvonás és a végső felhasználót terheli. Egyfázisú fizetési kötelezettségként egyszer épül be a termék árába, az értékesítés illetve az import esetén rákódik rá a díjköteles termékre. Ugyanakkor nem általános jellegű díj, hiszen csak a díjköteles termékekre kell felszámítani. A környezetvédelmi díjnál is érvényesül a szektorsemlegesség, azaz a díjkötelezettség nem függ a tulajdon és gazdálkodási formáktól.

A termékdíj-kötelezettség a termékdíj-köteles termékekre és a termékkel kapcsolatos tevékenységre terjed ki. A termékdíj-köteles termékek forgalomba hozatala, vagy saját célú felhasználása esetén keletkezik a díjfizetési kötelezettség. A díjköteles termékek körét a törvény – kivéve a csomago-

³³⁷ Szakács (2012.), i.m. 563-564. o.

lószereket – vámtarifa-számmal határozza meg, amely által a beazonosíthatósága egyszerűbbé válik. Termékdíj-köteles termék az akkumulátor, csomagolóeszköz (csomagolóeszköz, csomagolóeszköz), egyéb kőolajtermék elektromos, elektronikai berendezés, gumiabroncs, reklámhordozó papír.³³⁸

A környezetvédelmi termékdíj alanya:³³⁹

- kötelezett,
- képviselő,
- kötelezettséget átvállaló.

A kötelezett fogalmát és a képviselőt kérdését a termékdíj törvény szabályozza, míg a kötelezettség átvállalás szabályait a végrehajtásról rendelkező kormányrendelet pontosítja.³⁴⁰ A kötelezett fogalmába tartozik a termékdíj-köteles terméket első belföldi forgalomba hozó, az első saját célú felhasználó, bérnyújtató, illetve belföldi előállítású egyéb kőolajtermék esetén az első belföldi forgalomba hozó első vevője vagy saját célú felhasználója.³⁴¹ A kötelezett tekinthető egyedül közvetlen adóalanynak és kötelezettnek, a képviselő és a kötelezettséget átvállaló másodlagos adóalany és kötelezett.

A képviselőt egyrészt lehetőség, másrészt kötelezettség.³⁴² Alapesetben a jogszabály lehetőségként meghatározza, hogy a kötelezettet az eljárási cselekményeknél és az adókötelezettségek teljesítésénél az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vagy termékdíj ügyintézői szakképesítésű állandó meghatalmazással rendelkező képviselő képviselheti.³⁴³ Kötelező a

³³⁸ Ktd. 2. § 8-11. pont. Csomagolóeszköz a termék vagy kisebb csomagolás befogadására, egységbe fogására kialakított, meghatározott anyagú, szerkezetű ideiglenes védőburkolat, továbbá raklap. Az egyéb csomagolóeszköz, csomagolóanyag és csomagolási segédanyag. Csomagolóanyag a csomagolóeszköz előállítására, ideiglenes védőburkolat kialakítására közvetlenül alkalmazható szerkezeti anyagok gyűjtőfogalma. Csomagolási segédanyag a csomagolás kiegészítő vagy járulékos részeként felhasználható elemek, kellékek gyűjtőfogalma. Veres Gábor: A környezetvédelmi termékdíj szabályozás alanyi és tárgyi hatályának 2012. évi változásai, Adó 2012/3. sz. 50. o.

³³⁹ Szakács (2012.): i.m. 582-583. o.

³⁴⁰ 343/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény végrehajtásáról.

³⁴¹ Ktd. 3. § (3)-(5). bek. Saját célú felhasználásnak minősül a termékdíjas termék saját vagy alkalmazottja magánszükségletének a kielégítésére való felhasználás, megsemmisítés, elfogyasztás, saját termelésű készlet létrehozása. Ugyancsak saját célú felhasználásnak minősül a jogutód nélküli megszüntetés (felszámolás, végelszámolás).

³⁴² Bartos Gyula: Termékdíj a környezetvédelmi adó és közcélok támogatása, Adó 2007/14-15. o. 71. o.

³⁴³ 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről (Art.) 7. § Az adózó képviselője.

képviselő pénzügyi képviselő megbízásával, ha a kötelezett gazdasági céllal harmadik országban telepedett le, vagy lakóhelye, tartózkodási helye harmadik országban van. Fontos kiemelni, hogy a képviselő felelőssége egyetemleges a megbízóval, tehát a képviselő elvállalása következtében adókötelezetté válik.

Nem elsődleges adókötelezett a kötelezettséget átvállaló, de az átvállalással a termékdíj-kötelezettség az átvállalót terheli.³⁴⁴ Az átvállalás kétféle módon történhet: számlán vagy szerződés alapján. A számlán történő átvállalás a termékdíj-kötelezettség időpontjában száll át az átvállalóra. Átvállalás esetén a termékdíj kötelezettség az átvállaló felet terheli. Szerződés alapján a termékdíj-kötelezettséget legfeljebb három éves időtartamra, gazdálkodó szervezet vállalhatja át. A szerződés tartalmi követelményei mellett (szerződő felek adatai, átvállalás időszaka, jogcíme stb.) az érvényességhez szükséges a vámhatósághoz történő bejelentés.

A termékdíj-mentesség és kedvezmény kérdését a törvény újraszabályozza a korábbi problémák figyelembe vételével. Az indoklás is utal rá, hogy megszűnt a termékdíjkedvezmény intézménye, mert a korábbi vizsgálatok azt igazolták, hogy a kedvezmény korábbi formájában nem volt fenntartható, és a kedvezmény-lehetőség feltételeinek a fenntartása nem igazolódott be. Szintén problémákkal teli területként szerepelt a korábbi szabályozásban a mentességi rendszer, amely a korábbi rendszerben a kötelezettekre indokolatlanul magas adminisztrációs terheket rótt. A törvény magyarázata szerint a kötelezettek adminisztrációs költsége messze felülmúlta az általuk befizetett termékdíjak összegét. A mentességi rendszer korábban áttekinthetetlenül bonyolult volt, a kötelezettségek meghatározása szakértők számára is nehézségeket okozott. A korábbi mentességi rendszer eltörlése az adminisztrációs terheket jelentősen csökkentette.³⁴⁵

A termékdíj mentesség rendszere a jelenlegi szabályozásban közvetlenül, illetve a termékdíj visszaigénylése révén érvényesül. A közvetlen mentesség egyrészt termék-specifikus, csomagolószerre és kőolajtermékre vonatkozik, másrészt sajátos tevékenységhez és felhasználáshoz kapcsolódik.

³⁴⁴ 343/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8-10. §

³⁴⁵ Veres Gábor: A termékdíjas szabályozás átmeneti rendelkezései, Adó 2012/4-5. sz. 95. o.

Csomagolószert termékdíját nem kell megfizetni, ha az adóalany első vevője nyilatkozik a csomagolószert mentes célra történő felhasználásáról. Ilyen mentes célnak minősül, ha az első vevő:³⁴⁶

- termékdíj-átalány fizetésére jogosult és a csomagolószert csomagolás előállítására használja,
- a csomagolószert csomagolás előállítására újrahasználható csomagolóeszközként használja fel,
- a csomagolószert, mint végfelhasználó nem csomagolás előállítására használja fel.

Termékdíj-mentesség áll fenn a kőolajtermékeknél két esetben. Nem kell termékdíjat fizetni egyéb kőolajtermék alapanyagként történő felhasználása, illetve hulladékká vált egyéb kőolajtermékből előállított termékdíj-köteles termék forgalomba hozatala esetén.

A jogalkotó speciális esetekben lehetővé teszi a termékdíj visszaigénylését, amely által mentesül az adóalany a termékdíj terhe alól. A visszaigénylési eljárás keretében a jogosultság igazolását követően a következő esetekben lehetséges a visszaigénylés:³⁴⁷

- a környezetterhelés bizonyítottan nem Magyarországon keletkezik,
- nemzetközi egyezmények rendelkezései alapján,
- termékdíj-köteles termék sajátos felhasználása miatt.

A környezetterhelés bizonyítottan nem Magyarországon keletkezik, ha termékdíj-köteles terméket igazoltan külföldre szállítják, illetve más termékbe beépített termékdíj-köteles terméket külföldön értékesítenek. Ilyen eset továbbá az is, amikor a termékdíj-köteles terméket igazoltan visszashállítják külföldre.

Nemzetközi szerződés teszi lehetővé a visszaigénylést a köztehermentes beszerzéssel összefüggő tevékenység, illetve az Észak-atlanti Szerződés Szervezete Biztonsági Beruházási Programjának megvalósításával összefüggő tevékenység esetén.

³⁴⁶ Ktd. 3. § (6)-(9) bek.

³⁴⁷ Ktd. 25. §.

A sajátos felhasználás körébe esik, ha a terméket közvetlen alapanyagként termékdíj-köteles termék gyártásához használnak fel, illetve egyéb csomagolószeret nem csomagolás előállítására használnak fel.

A termékdíj alapja a termék tömege, kivéve a termékdíj-átalány esetét, amely választható díjfizetési mérték és mód. A kötelezett az átalánydíj fizetési kötelezettségen nem változtathat tárgyéven belül.³⁴⁸ Ha átlépi a kötelezett a törvényi mennyiségi határt, termékdíj-átalány fizetésére nem jogosult és az általános szabályok lépnek életbe. A termékdíj-átalány a csekély mennyiségű csomagolást forgalomba hozó kötelezett, továbbá a mezőgazdasági termelő kötelezett számára meghatározott díjfizetési kötelezettség.³⁴⁹ A mezőgazdasági termelő esetében árbevétel-határt határoz meg a jogszabály, maximum évi 15 millió forintban rögzítve azt.

A termékdíj mértékére bonyolult rendszert állít fel a törvény, különbséget téve elsődlegesen a nem egyéni és az egyéni hulladékkezelő között, másodlagosan az egyes terméktípusok között.³⁵⁰ A nem egyéni hulladékkezelőnél tételes díj került megállapításra, figyelembe véve az egyes termékeket. A speciális szabály az egyéni hulladékkezelőre vonatkozik, akinél a törvény egy számítási metódus formula alapján határozza meg a termékdíj mértékét.³⁵¹ Az egyéni hulladékkezelést teljesítő kötelezett az önmaga által finanszírozott begyűjtési és hasznosítási tevékenység eredményeképpen csökkenti az általa kibocsátott termékek által okozott környezetterhelést, ezért a begyűjtés és hasznosítás mértékének növekedésével egyre csökkenő mértékű termékdíjat fizet, ahogy erre a törvény magyarázata is rámutat. Az egyéb kőolajtermék és a reklámhordozó papír esetén nem

³⁴⁸ Ktd. 15. § (1)-(4) bek. A csekély mennyiségű csomagolást forgalomba hozó kötelezett termékdíj-átalánya 12.000,- Ft/év. A mezőgazdasági termelőnél sávosan változik a díj mértéke a nettó árbevétel függvényében. (10 millió Ft-ig 2000,- Ft/év, 15 millió Ft-ig 7.000,- Ft/év, tárgyévben kötelezetté váló átalánya 5.000,- Ft/év). Debreceni László: A termékdíj szabályainak 2010. évi változásai, Adó 2010/11. sz. 45-49. o.

³⁴⁹ Ktd. 2. § 6. pont. A csekély mennyiségű csomagolás alatt terméktípusonként meghatározott maximális mennyiségű termékdíj-köteles terméket érti a jogalkotó. A mezőgazdasági termelő alatt a 73/2009/EK tanácsi rendelet szerinti termelőt érti a szabályozás.

³⁵⁰ Ktd. 2. § 12. pont. Egyéni hulladékkezelés az egyéb kőolajtermék és a reklámhordozó papír kivételével termékdíj-köteles termék és ebből keletkezett hulladék magánszemély vevőtől a kötelezett telephelyén történő saját gyűjtése (ideértve a termék forgalmazójának gyűjtését), illetve saját célú felhasználás esetén a kötelezett telephelyén történő gyűjtése és hasznosítása, vagy hasznosíttatása.

³⁵¹ Ktd. 3. sz. melléklet: $T = R + E1 + K1$. T = a fajlagos termékdíj, R = a megfizetendő fajlagos rendszerirányítási alapköltség, $E1$ = a megfizetendő fajlagos externális költség, $K1$ = a megfizetendő fajlagos kezelési költség.

választható az egyéni hulladékkezelés, mert ennél a terméknel kötelező hasznosítási szint nem került meghatározásra.

Három terméknel sajátos esetekben speciális termékdíj megállapítási módszer került meghatározásra. (A felújított gumiabroncs, összetett vagy társított csomagolószer, belföldi előállítású reklámhordozó papír). A termék sajátos funkciója, újrahasonosítása, vagy anyagösszetétele miatt szükséges a jogalkotónak a speciális területet szabályozni.

Az eljárási kérdésekben a Nemzeti Adó és Vámhivatal vámszerve jár el az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) alapján, tehát a törvényben nem szabályozott kérdésekben az Art., illetve mögöttes szabályként a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény kerül alkalmazásra.

Az adóhatóságokkal kapcsolatos rendelkezések mellett a hulladékgazdálkodás szervezeti kérdéseit is rendezi a törvény. Két szervezetet említ a jogszabály a Termékdíj Bizottságot és az országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (OHÜ). A termékdíj-köteles termékek hulladékgazdálkodási stratégiájának meghatározása érdekében a környezetvédelemért felelős miniszter termékdíj bizottságot működtet. A bizottság tanácsadó, szakmai javaslattevő országos testület. A testület tagjai között a környezetvédelemért felelős miniszter, a NAV, az OHÜ, illetve a szakmai érdekképviseleti szervek által jelölt tag is részt vesz. Az OHÜ egy speciális gazdasági társaság, amelyet a környezetvédelemért felelős miniszter alapított, a magyar állam kizárólagos tulajdonában áll, és üzletrésze forgalomképtelen. A korábbi problémák megoldására hozta létre a törvény a nonprofit gazdasági társaságot, ahogy arra az indoklás rámutat. Ilyen nem megoldott probléma volt:

- a begyűjtés és hasznosítás nyomon követése, a visszaélések kizárása,
- a begyűjtést és hasznosítást elősegítő stratégia és támogatási rendszer kidolgozása,
- hazai hasznosító kapacitások fejlesztése,
- lakossági tájékoztatás és tudatformálás,
- szelektív hulladékgyűjtés elősegítése.

Az OHÜ feladata alapvetően a rendszerirányítás, közvetlenül gyűjtést, hasznosítást nem végez, erre pályáztatás keretében piaci szereplőket bíz

meg. A gyűjtésre, hasznosításra Országos Gyűjtési és Hasznosítási Tervet készít, amely célértéket képez minden termékdíj-köteles termékre és anyagra. Mindezek mellett a társaság támogatási rendszert hoz létre, illetve tart fenn. A támogatásokat egyrészt közvetlenül osztja szét a közszolgáltatóknak, illetve a piaci szereplők pályázhatnak a támogatásokra. Az OHÜ ellenőrzési feladatokat is ellát a hulladékgazdálkodás ellenőrzése során, a partnerekkel kötött magánjogi szerződésben rögzítettek szerint.

11. Igénybevételi járulékok

Az igénybevételi járulékok fogalmát a környezetvédelmi szabályozás rögzíti.³⁵² Igénybevételi járulék olyan fizetési kötelezettség, amely a környezeti elem igénybevételéért, azaz valamely környezeti elem természeti erőforrásként való felhasználásáért szabják ki.³⁵³

Az erőforrások között különbséget teszünk aszerint, hogy megújuló vagy nem megújuló erőforrásról van szó. A nem megújuló erőforrások közé sorolja a szakirodalom azokat az erőforrásokat, amelyek újratermelőnek ugyan, de olyan hosszú távon, hogy gazdaságilag irreleváns, illetve olyan intenzív a kitermelés, hogy az újratermelés fenntarthatósága nem biztosított.³⁵⁴ Így az erőforrás értékét az adja, hogy más termék előállításában közreműködik, azonban az erőforrás elfogyasztása révén a jövőben nem fog rendelkezésre állni. Az erőforrás tulajdonosa extrajövedelemre tesz szert azáltal, hogy lehetőséget biztosít az erőforrások kitermelésére, felhasználására. Ez jelentkezhet járadék (royalty) vagy bérleti díj (rent) formájában. Hazánkban a föld méhének kincsei az államot illetik meg (a fosszilis energiahordozók is). Az állam tehát a használóktól járadékot szed, amely a központi költségvetés bevételeit képezi, illetve többletköltséget jelent az erőforrás kitermelőjének, felhasználójának. A szakirodalom jellemzően két igénybevételi járulékot emel ki a fizetési kötelezettségek rendszeréből, a bányajáradékot és a vízkészlet-járadékot.³⁵⁵

³⁵² Ktv. 61. §

³⁵³ Csák (2008.): i.m. 38. o.

³⁵⁴ Nagy Zoltán: A természeti erőforrás-gazdálkodás adójogi aspektusai. The Publications of the XXVI. microCad International Scientific Conference, University of Miskolc, 2012. 1-5. o.

³⁵⁵ Fucskó - Kis - Bela - Krajner - Valené (2000.): i.m. 41-45. o.

11.1. A bányajáradék jogi szabályozása

Elméleti oldalról megközelítve a bányászati tevékenységgel összefüggő járadékok kérdését két alapvető megállapítás rögzíthető a szakirodalomi álláspontok alapján.³⁵⁶ Egyrészt a kitermelés előtt álló nyersanyagok általában állami tulajdonban vannak, ezért egyfajta kompenzációra tart igényt az állam, mert a tulajdonát képező nyersanyagot átengedi a vállalkozónak. Másrészt, az ásványi nyersanyagok a nem megújuló természeti erőforrások körébe tartoznak, ezért a kitermelésükkor egy ún. használdozat költség jelentkezik, mivel amit kitermeltek, az már a jövőben nem áll rendelkezésre.

A bányászat területén kétféle járadék fontos az elméleti megközelítés szempontjából a Ricardo-féle különbözeti járadék és a Hotelling féle helyzetjáradék.³⁵⁷ A Ricardo-féle járadék eredetileg a mezőgazdaságban képződő járadék, amely abból adódik, hogy az egyes területek természeti adottságaitól függően egymástól eltérő hozamot produkálnak, a termelési költségek változása miatt. Mivel az ásványi nyersanyag lelőhelyek természeti adottságai is különböznek, így járadék a bányászatban is keletkezik. A különbözeti járadékot három részre lehet felosztani:

- helyzetjáradék (quasi-rent), amely azért keletkezik, hogy a termelés folytatása kisebb veszteséggel jár, mint a leállítása,
- kiegészítő járadék (other rent), amely a nyersanyagárak ciklikus változásából ered;
- tiszta járadék (pure rent), amely a valódi különbözeti járadék.

A Hotelling-féle járadék meghatározó a bányajáradék értelmezése szempontjából.³⁵⁸ Az elmélet rámutatott, hogy a bányászattal foglalkozó vállalkozások viselkedése eltérő más vállalkozások viselkedésétől. Az erőforrások mennyisége korlátos, ezért számolni kell azzal, hogy az a jövő generációi számára már nem áll rendelkezésre, így azt az értéket is figyelembe

³⁵⁶ Máday Ferenc: Ásványvagyongazdálkodás - Járadékok képződése a bányászatban, Miskolc, 2011. www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom (letöltés ideje: 2012. 08. 01.) 1-6. o.

³⁵⁷ Máday (2011.): i.m. 2-10. o.

³⁵⁸ Hotelling elmélete csak a korlátozó tényezők együttes figyelembevételével érvényes. Ilyen tényező a teljes versenyhelyzet, nincs technológiai, technikai fejlődés, nem bővül a nyersanyagkészlet, nem változnak a piaci paraméterek.

kell venni, amit az erőforrás a jövőben érne. Ez a jövőbeli érték a használdozat költség, azaz a jövőbeni profit jelenre diszkontált értéke. A Hotelling-szabály által meghatározott nominálárak növekedése addig tart, amíg az erőforrás ki nem merül, vagy az erőforrás iránti kereslet megszűnik a helyettesítő megoldás bevezetése miatt. Természetesen a szabály által meghatározott optimális körülmények a gazdasági életben más tényezőkkel egészülnek ki, így a szabályra ható tényezők változnak (monopolisztikus piac, bányászati technológia fejlődése).

Az elméleti megközelítés mellett a szakirodalom is kiemeli, hogy a nyersanyag-kitermelő iparra a többi iparágtól eltérő adózási módokat alkalmaznak, amelynek okai az iparág sajátos jellegében keresendők:³⁵⁹

- az ásványi nyersanyagok, a föld méhének kincsei általában állami tulajdont képeznek, így a termelésükre kivetett adó a tulajdonjog átruházásának egyfajta ellenértéke;
- az ásványi nyersanyag kitermelése jelentős profitot eredményez;
- az iparág erősen globalizált, jelentős multinacionális cégek vesznek részt a kitermelésben;
- a projektek jelentős hatással vannak az adott ország gazdaságára;
- a fejlődő országokban ez a szektor a legjövődélmezőbb.

A nyersanyag-kitermelés sajátosságait az adóztatás területén is figyelembe veszik. A szakirodalom többféle adózási modellről tesz említést az egyes országok gyakorlata alapján. Ilyen adózási modellek:³⁶⁰

- tiszta nyereségadó modell,
- bányajáradék modell,
- nyereségadó és bányajáradék kombinált modell,
- termelés megosztásos modell,
- diszkontált cash flow alapú modell.

A tiszta nyereségmodell esetén a modell nem tesz különbséget a nyersanyag-kitermelő és a más szektorban működő vállalkozások adóztatása között. A másik véglet, amikor az állam csak bányajáradék formájában adóztatja meg a nyersanyag-kitermelést. A bányajáradék formáját tekintve ún. ad valorem bányajáradék, azaz a kitermelt anyag mennyiségével arányosan rendezendő fizetési kötelezettség. A bányajáradék célja, hogy az

³⁵⁹ Máдай (2011.): i.m. 11. o.

³⁶⁰ Máдай (2011.): i.m. 14-17. o.

állam kompenzációt kapjon az állami tulajdonú nyersanyag mennyiségért. A nyersanyag kitermelésével az állam vagyona csökken és ezt valahogyan kompenzálni szükséges. Az utóbbi modell a magas elvonási aránya miatt hátrányos, projektek maradhatnak el, illetve távol tartja a vállalkozásokat az iparágtól.

A kombinált modell ötvözi a nyereségadó- és a bányajáradék-kötelezettséget, azaz az állam két típusú elvonást alkalmaz az iparágban. A fejlett ipari országok többsége, illetve a fejlődő országok jelentős része ezt a modellt alkalmazza.

A termelés megosztásos modellt az 1970-es években az olajkészletekkel rendelkező fejlődő országok kezdték el alkalmazni azért, hogy a külföldi befektetőkkel szemben a hasznot az állam részére biztosítsák. A különbség az előző modellekhez képest, hogy a korábbi modelleknél koncessziós szerződés jön létre, amely alapján a nyersanyag a vállalkozás tulajdonába megy át. Ebben az esetben viszont a kitermelt nyersanyag egy az állam és a vállalkozás által közös tulajdonában lévő vállalkozásé lesz, és a felek megosztoznak e nyereségen. A modell jellemzően nem tartalmaz bányajáradékot.

A diszkontált cash-flow alapú modell célja, hogy a vállalkozó számára keletkezett gazdasági járadékot (a termelési költség és a piaci ár közötti különbözetet) adóztassa meg. A modell a vállalkozó számára előnyös, hiszen addig nem fizet adót, amíg egy minimális profitrátát nem ér el a vállalkozás.

A hazai szabályozásban a bányajáradék az adójellegű és a nem adójellegű kötelezettségek határán helyezkedik el. Egyes szabályai szerint a járadék inkább monopóliumon alapuló koncessziós díj, mint adójellegű költségvetési bevétel.³⁶¹ (A bányajáradékra vonatkozó szabályokat a bányászatról szóló törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet tartalmazza.)³⁶²

A magyar szabályozás alapja, hogy az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak.³⁶³ A bányavállalkozó által kitermelt ásványi nyersanyag a kitermelés-

³⁶¹ Laluska Pál: Egyéb adójellegű befizetések. In: Simon (2012.): i.m. 463. o.

³⁶² 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról (Bt.), 203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról (Btv.).

³⁶³ Bt. 49. § 1. Ásványi nyersanyag olyan ásványi anyag, amely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagnak a talaj és halmazállapotától

sel az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át.³⁶⁴ Ez a rendelkezés adja az állami monopól tevékenységnek minősülő bányászati jog, valamint a geotermikus energia hasznosítására vonatkozó jog törvényi alapját. A nemzeti vagyonon belül az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak a föld méhének a kincsei előfordulási helyükön.³⁶⁵ A föld méhének kincsei, ha azt természetes előfordulási helyükről kitermelik vagy kinyerik, az ágazati jogszabályban meghatározott módon – jelen esetben a bányászati törvényben meghatározott módon – szerezhető meg a tulajdonjog.³⁶⁶

Az állam monopóliumnak minősülő bányászati tevékenységet két módon engedheti át a bányavállalkozónak. Az általános főszabály a koncessziós pályázat és koncessziós szerződés útján történő bányászati tevékenység.³⁶⁷ A koncesszió mellett speciális szabály alapján is végezhetőek a bányászati tevékenységek. A speciális szabályozású tevékenység három esetben végezhető. A felszíni előkutatás bejelentés alapján, liberalizált tevékenység hatósági engedély alapján és átmeneti rendelkezések szerint a bányászati törvény hatálybalépésekor bányászati joggal rendelkező vállalkozók bányászati tevékenysége.³⁶⁸

A kitermelt ásványi nyersanyag és geotermikus energia után az államot részesedés, bányajáradék illeti meg, ezért bányajáradék tárgya is ez lesz, illetve ezeket az adótárgyakat terheli adókötelezettség.³⁶⁹

A bányajáradék alanya, aki a bányajáradékot köteles fizetni:³⁷⁰

függetlenül a víz. A Bt. 49. § 11. pontja szerint a geotermikus energia a földkéreg belső hőenergiája, amely energetikai céllal hasznosítható. A geotermikus energia a legalább +30 C° hőmérsékletű folyékony vagy gáz halmazállapotú anyagok közvetítésével (geotermikus energiahordozók) ezek közvetlen földkéregből való kitermelésével vagy recikkuláltatásával nyert energia.

³⁶⁴ Bt. 3. § (1) bek.

³⁶⁵ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.) 4. § (1) bek. c/ pont.

³⁶⁶ Nvtv. 6. § (2) bek.

³⁶⁷ Bt. 8. § Koncessziós szerződéssel meghatározott időre zárt területen ásványi nyersanyagok kutatását, feltárását, kitermelését, a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását, illetve a kőolaj, a kőolajtermék továbbá – földgáz kivételével – egyéb szénhidrogén gáz szállítóvezetékek létesítését és üzemen tartását lehet átengedni.

³⁶⁸ Bt. 5-6. § Liberalizált tevékenység többek között nyílt területen ásványi nyersanyagkutatás, ásványvagyon feltárása, kitermelése, meddőhányó hasznosítása, földtani szerkezetkutatás gáztározók földalatti létesítményeinek létesítése, elbontása, cseppfolyós propán-, butángázok forgalmazása, létesítményeinek létesítése, elbontása, geotermikus energia kinyerése, hasznosítása és létesítményei, bányászati hulladékkezelés, robbantási tevékenység és robbanóanyag forgalmazása, nyomástartó berendezés-szakértői tevékenység folytatása.

³⁶⁹ Bt. 20. §

- bányavállalkozó,
- ásványi nyersanyagok kutatását és kitermelését végző,
- geotermikus energiát kitermelő.

Bányavállalkozó a bányászati tevékenység végzésére jogosult jogi vagy természetes személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező társaság.

Az ásványi nyersanyagok kutatását és kitermelését végző tevékenységét torlatban, vagy hordalékban végzi, illetve vízjogi engedély alapján mederalakítással összefüggő ásványi nyersanyagot termel ki.

A bányajáradék alapja az ásványi nyersanyag természetes előfordulási helyéről kitermelt, a bányanyíláson kiszállított, kútfejen vagy ennek hiányában a kútfejre visszaszármaztatott módon mért mennyiség értéke. A bányajáradék alapjába beletartozik a kutatási területről, bányatelekről vagy meddőhányóból kitermelt, torlatból vagy hordalékból vízjogi engedély alapján kitermelt, építkezési vagy mezőgazdasági célú tereprendezés vagy mederalakítás során kitermelt, szénhidrogén esetében a kútfejen méréssel vagy kútfejre visszaszármaztatással meghatározott, föld alatti gáz-tárolóban lévő engedélyes tulajdonába került párnagáz mennyisége után keletkezett ásványi nyersanyag érték, továbbá a kinyert geotermikus energia kútfejen méréssel meghatározott értéke.³⁷¹ A bányajáradék alapjának a megállapítása jogvitára is okot adott. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság bányajáradék alapjának megállapításának kérdésében kifejtette, hogy a bányajáradék az önbevallásának az alapját a természetes helyéről elválasztott, nem pedig az eladott ásványi nyersanyag mennyisége képezi.³⁷² A per tárgyát képező esetben az elfogadott kutatási jelentés alapján a terület homokkő ásványvagyona egységesen műrevaló minősítést kapott, így a természetes előfordulási helyén lévő valamennyi homokkő a bányatelek ásványvagyónának a része, ennek kitermelése esetén a teljes kitermelt mennyiséget kell figyelembe venni a bányatelek ásványvagyon készletének kitermelés miatti csökkenésekor. A bányajáradék bevallási és befizetési kötelezettségnél az ásványi nyersanyag veszteség nem számolható el.

Szilárd ásványi nyersanyag esetében a bányajáradék alapja a kitermelt mennyiség és a fajlagos érték szorzatából keletkező érték. A fajlagos érté-

³⁷⁰ Szakács (2012.): i.m. 1422. o.

³⁷¹ 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.

³⁷² Kfv. II. 37.167/2011/4. sz. ítélete.

ket a jogszabály határozza meg figyelembe véve az ásványi nyersanyag típusát, földtani azonosítottságát és a kitermelés földrajzi helyét, m³-ben és forintban meghatározva.³⁷³ Az energetikai célra hasznosított geotermikus energiánál a kinyert energiamennyiség és a fajlagos érték szorzatával meghatározott érték a bányajáradék alapja.³⁷⁴ A fajlagos érték eltér az előzőnél alkalmazottnál, mivel itt két kategóriában gondolkodik a jogalkotó a Ft/GJ meghatározásánál, a geotermikus energiahordozó kitermelésével nyert geotermikus energiában és a hőközvetítő anyag recirkulációjával nyert geotermikus energiában, amelyek közül nyilván a környezeti megfontolások miatt az utóbbi képvisel alacsonyabb fajlagos értéket. A fluidum nyersanyagok (kőolaj, szénhidrogén földgáz, széndioxid földgáz) esetében szintén a mennyiség és a fajlagos érték szorzataként megkapott érték képezi a járadékalapot, de a fajlagos érték megállapítása speciális és nyersanyagokként eltérő mértéket mutat.

A bányajáradék mértékét nyersanyag-kategóriákként, kitermelt mennyiségtől függően, illetve a kitermelés időpontjától is függően, bonyolult rendszer alapján állapítja meg a törvény. A mérték a járadékalap 0 %-tól egészen 30 %-ig terjed, de a jellemző a 12 %-os kulcs.³⁷⁵ A törvényi járadékkulcsok is változnak, mégpedig nyersanyagok árának a változásával, amelyet a jogalkotó, a Brent kőolaj tőzsdei jegyzési árának változásához köt.³⁷⁶ A normatív szabályozás mellett a jogalkotó lehetőséget teremt egyedi járadék mérték meghatározására, amely gyengíti a normatív szabályozást. Az egyedi járadék megállapítás széles jogkört biztosít a hatáskörrel rendelkező miniszter számára a koncessziós szerződés keretében. A miniszter a bányajáradék mértékét ásványi nyersanyagfajták, a kitermelés, illetve a geotermikus energiahasznosítás eredményességét befolyásoló természeti adottságok különbözőségének a figyelembevételével, illetve

³⁷³ 54/2008. (III.20.) Korm. rendelet az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról. 2. §

³⁷⁴ 54/2008. (III. 20.) Korm. rendelet 3. § Legalább 30 C^o-os hőmérsékletű energiahordozóból kinyert energiamennyiség (GJ).

³⁷⁵ Bt. 20. § (3) bekezdés. Ilyen mérték többek között 2008. január 1. előtt üzemszerűen termelésbe állított szénhidrogén mezőkön kitermelt kőolaj és földgáz esetében a törvényi kivételekkel 12 %, 30 % ha a szénhidrogén mezőből éves szinten a kitermelt földgáz mennyisége az 500 millió m³-t, kőolaj esetében 200 kt-t meghaladja, szilárd ásványi energiahordozók mélyművelésű bányászata esetén 0 %.

³⁷⁶ Bt. 20. § (4) bek. Egyes ásványi nyersanyagok esetében, ha a Brent kőolaj tőzsdei jegyzésárának havi átlaga a 80 USD/bbl árat eléri vagy meghaladja a bányajáradék mértéke 3-3 százalékponttal emelkedik, ha a 90 USD/bbl árat eléri vagy meghaladja a bányajáradék mértéke további 3-3 százalékponttal emelkedik.

egyéb közérdekből kitermelési helyenként állapíthatja meg. A bányajáradékot pénzben kell teljesíteni főszabály szerint, de a bányafelügyelet engedélyezheti, illetve előírhatja ásványi nyersanyagban, hasznosítható geotermikus energiában, természetben történő teljesítést. A bányászati tevékenység engedélyezése tulajdonképpen az állami monopólium meghatározott idejű átruházását jelenti, és egyfajta kizárólagosságot is az adott terület feltárására, amely azonban kötelezettséggel is jár, azaz ha a tevékenységet nem gyakorolják, akkor is igényt tart az állam a bányajáradék pótlására. Ez tulajdonképpen annak az ellenértéke, hogy a jogot átengedte az állam, de a bányavállalkozó nem él a joggal, nem végzi a bányászati tevékenységet, azaz az állam elesik a bányajáradék bevételtől. A bányajáradék pótlására térítési, illetve díjfizetési kötelezettséget ír elő a törvény. Térítés a koncessziós szerződési kötelezettséghez kapcsolódik, azaz a bányavállalkozó a törvényi határidőn belül a kitermelést, illetve az energetikai célú hasznosítást nem kezdi meg, térítést köteles fizetni.³⁷⁷ A díjfizetési kötelezettség áll fenn a kitermelés szüneteltetésekor. A díjfizetés alapja a műszaki üzemi tervben az utolsó évre jóváhagyott kitermelési mennyiség értéke. Mértéke a bányajáradék 30 %-a.³⁷⁸

A magyar bányajáradék-bevételekre jellemző, hogy több, mint 97 %-a szénhidrogén kitermeléséből adódik és jelentősen befolyásolja a bányajáradék nagyságát a kitermelt mennyiség mellett a kőolaj világpiaci ára, illetve a forint/dollár árfolyam alakulása. 2012-re 93 milliárdos bányajáradék bevételi előirányzatot terveztek a költségvetésbe, amely a korábbi évekhez képest csökkenő tendenciát mutat. Ennek oka, hogy a hazai kitermelés csökkenése folytatódik és újabb lelőhelyek üzembe helyezése sem várható rövid távon. A bányajáradék jelentős részét a Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (MOL)³⁷⁹ fizeti, amely 2010-ben 89,3 milliárd forint volt a 108,7 milliárd forintból. A nyersanyag-fajtánkénti csoportosításban a legjelentősebb bányajáradék a földgázkitermelésből ered. A második legjelentősebb ásványi anyag ebből a szempontból a kőolaj, de a bányajáradékának mértéke csak a földgáz 10 %-a. E két ásványi nyersanyaghoz képest a többiből származó járadék szinte elhanyagolható (összesen kettő milliárd forint körüli összeget tesz ki).

³⁷⁷ Bt. 15. §

³⁷⁸ Bt. 30. § (3) bek.

³⁷⁹ Domokos László: Dőlnek a milliárdok a magyar olajmezőkből az államkasszába, Napi Gazdaság, www.napi.hu (letöltés ideje: 2011. 10. 28.)

11-1. táblázat. Bányajáradék nyersanyag fajtánkénti bontásban (2010)

(Forrás: MBFH, 2011.)³⁸⁰

Eft

Megnevezés	2010. évet megelőző évek után járó bányajáradék (2010.)	2010. év után járó bányajáradék	Összes befizetés
1.	2.	3.	4. = 2. + 3.
Földgáz	8.210.421	89.408.644	97.619.065
Kőolaj	673.361	8.402.800	9.076.161
Szén	2.607	5.840	8.447
Lignit	141.274	425.448	566.722
Geotermikus energia	13.199	19.472	32.671
Szendioxid	3.250	47.033	50.283
Ércek	15.211	48.422	63.633
Tőzeg, lápföld, lápimész	4.717	8.658	13.375
Agyag	18.483	39.359	57.842
Homok, kavics	304.295	448.621	752.916
Kövek	157.874	310.336	468.210
Egyéb nyersanyagok	6.541	7.923	14.464
Összesen	9.551.233	99.172.556	108.723.789

A normatív szabályozást tovább enyhíti a kedvezmények és mentességek rendszere. A kedvezmények biztosítása szintén nem normatív módon, hanem a hatáskörrel rendelkező miniszter diszkrecionális jogköre alapján

³⁸⁰ Magyar Bányászati és Földtani Hivatal: Tájékoztató a bányajáradék bevallásról és befizetéséről 2010. év. Budapest, 2011. MBFH/513-1/2011.; MBFH/513-2/2011. 8. sz. táblázat. www.mbfh.hu (letöltés ideje: 2012. 08. 01.) 13. o.

történik, ugyanis a miniszter az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben ásványvagyon-gazdálkodási vagy egyéb közérdekből a bányajáradék mértékét csökkentheti. A csökkentés mértékére, a csökkentéssel kapcsolatos feltételek rögzítése érdekében a miniszter a bányavállalkozóval szerződést köt.

A méltányolható gazdálkodási és közérdek körébe tartozik:

- a költségesebb termelési eljárás alkalmazása a termelési veszteségek és az ipari vagyon mennyiségének növelése érdekében,
- foglalkoztatáspolitikai, energiaellátási érdekből a nem gazdaságos kitermelés fenntartása,
- párnagáz tárolása, kitermelése.³⁸¹

A járadék csökkentés engedélyezésére kivételes esetben került sor (2010-ben egy ilyen engedély volt) és csak elhanyagolható mértékű bányajáradék kiesést eredményezett (0,6 millió Ft).

³⁸¹ Bt.4. § (2) bek. c/ pont. A bányavállalkozó vállalja, hogy a földalatti gáztárolóban állami tulajdonban álló párnagáz megváltását követően a párnagázt 15 évig nem termeli ki, vagy a megváltozott párnagáznak megfelelő mennyiségű földgázt a rendelkezésre álló más földalatti gáztárolóban 15 éven keresztül készletként biztosítja.

11-2. táblázat. Bányajáradék befizetés összege (2010.)

(Forrás: MBFH, 2011.)³⁸²

Megnevezés	2010.
Bruttó bányajáradék (MFt)	108.723,8
Térítés	154,3
Energiaár kompenzáció (MFt)	
Nettó befizetés (MFt)	108.878,1
Engedélyezett járadék csökkentés (MFt)	0,6
Csökkentésben részesülők száma	1
Bevallásra kötelezettek száma	873
Kitermelőhelyek száma (szénhidrogén nélkül)	1.412

Mindenesetre a járadék csökkentése vagy eltérő külön járadék mérték alkalmazása uniós jogi problémákat is felvet. Ilyen eset volt az állam és a MOL között létrejött megállapodás, amelyben a 2005-ben lejáró bányászati jogot hosszabbította meg az állam, és egyben 2020-ig a 2005-ben hatályos bányajáradék mértékét biztosította a MOL számára. 2008-ban azonban jelentős bányajáradék emelésre került sor, amely a MOL-ra a szerződés következtében nem vonatkozott. A bányajáradékkal kapcsolatos szerződés felkeltette az Európai Bizottság figyelmét, amely 2010. június 9-i COM(2010.) 553. sz. Bizottsági határozatban jogellenesnek minősítette a MOL részére ilyen formában biztosított kedvezményes bányajáradékot. A határozat kimondta, hogy a közös piaccal és az uniós joggal összeegyeztethetetlen a magyar állam és a MOL közötti megállapodás, amely értel-

³⁸² MBFH (2011.): i.m. 17. o.

mében a MOL mentességet kap a 2008-ban történt bányajáradék emelése alól. A Bizottság álláspontja szerint Magyarország állami támogatást nyújtott a szerződés révén a MOL részére, amely nem felel meg az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályoknak. A Bizottság határozatában kötelezte az államot, hogy fizettesse ki a MOL-lal az elmaradt bányajáradékot.³⁸³

A kedvezmények mellett járadékmentességet is biztosít a jogalkotó környezetkímélő és hatékony hasznosítás, vízi létesítmények és védekezés, illetve alacsony hőfokú geotermikus energia használata céljából. Nem kell tehát bányajáradékot fizetni:³⁸⁴

- a növelt hatékonyságú és környezetkímélő művelési eljárások alkalmazásával kitermelt kőolaj és együtt kitermelt földgáz mennyisége után;
- vízvédelmi célból szükséges, illetve közcélú vízi létesítmények építésére kitermelt ásványi nyersanyag mennyisége után,
- 30 C °-ot el nem érő energiahordozóból kinyert geotermikus energia után,
- kitermelt geotermikus energia 50 %-át meghaladóan hasznosított mennyisége után.

A bányajáradék adórendszerbeli helye is speciális. Az eljárási kérdésekben a bányászati tevékenységgel kapcsolatos szabályok az irányadóak, illetve a bányajáradékkal kapcsolatos adóhatósági feladatokat a bányafelügyeleti hatóság, a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH) látja el.³⁸⁵ A bányavállalkozónak a bányajáradékot önbevallásban kell meghatározni. Bevallást akkor is be kell nyújtani – hasonlóan az adóbevalláshoz –, ha az adott időszakban bányajáradék fizetési kötelezettség nem keletkezett. A bányafelügyelet ellenőrzi a bányajáradék számítását, az önbevallás alapjául szolgáló adatokat, a befizetést illetve nyilvántartás vezet a bányajáradék fizetésére kötelezettekről és a fizetéséről.

³⁸³ T-499/10. sz. ügy MOL kontra Európai Bizottság. A MOL a Bizottság határozatát nem fogadta el és felperesként keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz a határozat felülvizsgálata és elutasítása tárgyában.

³⁸⁴ Bt. 20. § (6) bek.

³⁸⁵ 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról. A Hivatal önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi, közhatalmi költségvetési szerv. Területi szervei a bányakapitányságok.

11.2. A vízkészletjárulék jogi szabályozása

A felszíni és a felszín alatti vízkészletek védelme és a védelemhez szükséges források biztosítása érdekében került bevezetésre a másik igénybevételi járulékfajta a vízkészletjárulék.³⁸⁶

A vízkészletjárulék adójogi státusza sajátos, hiszen az eljárási kérdésekről főszabályként a vízgazdálkodásról szóló jogszabályok rendelkeznek és az adóhatóság alatt a vízügyi hatóságot kell érteni. Az eljárási kérdéseken mögöttes szabályként az adózás rendjéről szóló törvényt kell alkalmazni azzal, hogy bizonyos szabályokat (járulékmérséklés, jogkövetkezmények mérséklése) nem alkalmazhat a vízügyi hatóság. Megállapítható tehát, hogy a vízkészlet-járulék egy speciális fizetési kötelezettség, amely rokon szabályokat mutat az adókkal, de azoktól eltérő különleges szabályokkal rendelkezik.

A víz védelme a nemzetközi, az európai és a hazai jogban is részletesen szabályozott témakör.³⁸⁷ A víz, mint természeti örökségünk része alkotmányos védelemben részesül, illetve törvényi szintű szabályozás keretében védi a jogalkotó a víz minőségét, a vízkészlet mennyiségét és biztosítja az ésszerű vízgazdálkodás feltételeit.³⁸⁸ A társadalmi ráfordítások részleges vagy teljes megtérülése érdekében járulékot, érdekeltségi hozzájárulást vagy díjat kell fizetni, amely elv érvényesülése megteremti a vízkészletjárulék kivetésének jogpolitikai indokát.³⁸⁹

A vízkészletjárulék szabályait a vízgazdálkodásról szóló miniszteri rendelet határozza meg.³⁹⁰ A járulék tárgya a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, ténylegesen igénybe vett vízmennyiség. A járulék alanya a vízhasználó és az üzemi fogyasztó.³⁹¹ Az alanyokat járulékkötelezettség terheli, amely a bejelentési kötele-

³⁸⁶ Szakács (2010.): i.m. 1437. o.

³⁸⁷ Miklós (2011.): i.m. 75. o. 98/83/EGK irányelv (ivóvíz irányelv), 76/464/EGK irányelv egyes vízszennyezésekről, 91/271/EGK irányelv a települési szennyvíz kezeléséről, 2000/60/EK irányelv (Víz Keret Irányelv).

³⁸⁸ Miklós (2011.): i.m. 75. o. 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgt.)

³⁸⁹ Bándi (2011.): i.m. 454. o.

³⁹⁰ 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

³⁹¹ Vgt. 15/A § (2) bek. Vízhasználó az, aki a vízjogi engedély alapján vízhasználatot gyakorol vagy vízjogi engedélyben vízkészletet köt le. Üzemi vízfogyasztó az, aki ivóvizet szolgáltató közműről a

zetséget és a járulékfizetési kötelezettséget és a nyilatkozattételi kötelezettséget is magában foglalja.

A bejelentkezési kötelezettség keretében a vízkészletjárulék fizetésére kötelezett köteles fizetési kötelezettségét annak keletkezésétől (vízjogi engedély kézhezvétele, a vízfelhasználás megkezdése adóalanyától függően) számított 15 napon belül az illetékes vízügyi hatóságnak bejelenteni. A járulékfizetési kötelezettség speciális szabályozás alá esik, mivel a vízhasználónál a jogerős vízjogi engedély kézhezvételével, üzemi fogyasztónál a vízfelhasználás megkezdésével keletkezik. A nyilatkozattételi kötelezettség keretében az adóalany köteles az illetékes vízügyi hatóság részére nyilatkozatot adni a tényleges vízigénybevételről, a fizetési kötelezettség alapadatairól, kiszámításáról, befizetett összegek jogcíméről.

A vízkészlet-járulék alapja a ténylegesen igénybevett vízfelhasználás köbméterben kifejezett mennyisége, azonban engedély nélküli vízhasználat esetén speciális szabályok érvényesülnek a vízmennyiség meghatározására.³⁹² A mértékének megállapításánál a törvény alapjárulékot határoz meg a kötelezettek szerint, illetve egy különböző tényezőket figyelembe vevő szorzószám segítségével határozza meg a vízkészletjárulék mértékét. Az alapjárulék különbözik vízhasználó, engedély nélküli vízhasználó és üzemi fogyasztó szerint.³⁹³ Ez az alapjárulék az egyik tényezője a mérték kiszámítására szolgáló szorzatnak. A szorzattal történő vízkészletjárulék kiszámítása figyelembe veszi az alapjárulék mellett a vízkészlet jellegét (felszíni, felszín alatti víz), illetve a vízhasználat jellegét (gyógyászati cél, közcél, gazdasági cél) és ez alapján állapít meg egy szorzószámot (0,5-től egészen 10-ig), amely megváltoztatja a vízkészlet-járulék mértékét az alapjárulékhoz képest.³⁹⁴ Tovább bonyolítja a képletet, hogy a felszíni vizeket

saját gazdasági célú vízhasználatához településenként évi 10.000 m³-nél nagyobb vízmennyiséget használ fel.

³⁹² 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

³⁹³ Vgt. 15/B § Vízfelhasználónak 4,50 forint/m³, (10 %-nál nagyobb túllépés esetén 9 Ft/m³) engedély nélküli vízhasználónak 28,90 forint/m³, üzemi fogyasztónak 14,10 forint/m³ alapjárulékot kell fizetni.

³⁹⁴ 43/1999. (XII. 26.) KHVM rend. 1-2. sz. melléklet. A felszíni víz négy kategóriába tartozik, míg a felszín alatti víz lehet gyógyvíz, termálvíz, karszt- és hasadékvíz, rétegvíz, parti szűrésű víz, talajvíz. A vízhasználat jellege szerint gyógyászati célú vízhasználat a vizek gyógykezeléssel közvetlenül összefüggő igénybevétele. Közcélú vízhasználat a lakosság ivó, háztartási, valamint a közintézmények ivóvíz és gazdasági célú kommunális vízellátása, továbbá a környezet-higiénés (köztisztasági) vízhasználat. Gazdasági célú vízhasználat az ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi és egyéb gazdasági, szolgáltatási tevékenységgel összefüggő teljes vízhasználat, beleértve a foglalkoztatottak szociális vízigényét, gyógyvíznek nem minősülő ásványvizek palackozását.

vízfolyás kategóriába sorolják a kihasználtságra, minőségre, a nemzetgazdasági ráfordításokra tekintettel.

A vízkészletjárulék mentesség két kategóriája különböztethető meg a vízhasználói mentesség és az üzemi fogyasztási mentesség, azaz a mentességet adóalanyokként különíti el a jogalkotó.³⁹⁵ A vízhasználói mentességnek két kategóriája különböztethető meg: az automatikus mentességek köre, illetve a kérelemre biztosított mentesség. Az automatikus mentesség esetén a törvény tételesen felsorolja azokat az eseteket, amikor nem kell vízkészletjárulékot fizetnie a vízhasználónak.³⁹⁶ Kérelemre biztosított mentesség esetén a vízhasználónak a tűzvíz ellátás, a polgári védelmi készenléti célokat szolgáló vízmennyiség, továbbá az életveszélyt okozó bányászati vízbetörés esetén kitermelt vízmennyiség után, valamint a vízjogi engedély szerinti vízmennyiség azon része után, amely nem vehető igénybe, mert a vízkészlet természeti okokból nem áll rendelkezésre, nem terheli fizetési kötelezettség az adóalanyt. A mentesség megállapítását az ok bekövetkezésétől számított hatvan napon belül az illetékes vízügyi hatóságtól kell kérni. (Hatvan nap után nem lehet a mentességre hivatkozni.)³⁹⁷

Az üzemi fogyasztói mentesség esetén nem kell az üzemi fogyasztónak vízkészlet-járulékot fizetnie, ha a közegészségügyi előírások az igénybe vett vízmennyiség több, mint 50 %-ára ivóvíz minőséget határoznak meg.

A mentesség biztosításával kapcsolatban a bírói gyakorlatban is merült fel probléma.³⁹⁸ A per tárgyát képező esetben a kavicsbányában a nedves osztályozáshoz szükséges ipari vízellátást a bányató vízből biztosította, de az osztályozó berendezésből kikerülő víz csatornán keresztül visszavezetésre került a kavicsbányatóba. A vízügyi hatóság kötelezte a vízhasználót vízkészletjárulék megfizetésére. A vízhasználó viszont arra hivatko-

³⁹⁵ Szakács (2012.): i.m. 1438. o.

³⁹⁶ Vgt. 15/C §. Nem kell a vízhasználónak vízkészletjárulékot fizetni a felszín alatti vízkivételnél a visszasajtolt vízmennyiség után, tűzvíz ellátás, polgári védelmi célokat szolgáló, illetve életveszélyt okozó bányászati vízbetörés esetén kitermelt vízmennyiség után, 500 m³-t meg nem haladó vízjogi engedélyes vízmennyiség után, talajvízdúsításra betáplált vízmennyiség után, igénybe nem vehető vízmennyiség után, hatóság vízkivételi korlátozás esetén, használt víz ismételt felhasználása után, felszíni vízből ökológiai célú vízhasználat után, ha a vízkészletjárulék nem haladja meg az 1000,- Ft-ot, hatósági engedély vagy kötelezés alapján történő vízkivétel esetén, öntözési, rizstermelési, halgazdasági vízhasználat után.

³⁹⁷ Szakács (2012.): i.m. 1438. o.

³⁹⁸ Kfv. III. 37.104/2008/3. sz. A Legfelsőbb Bíróság ítélete.

zott, hogy tevékenységére a törvényi mentesség vonatkozik. Mentés víz-készlet-járu-
lék alól a talajvízdúsításra betáplált vízmennyiséggel azonos
vízmennyiség kitermelése, ha az a talajdúsítással igénybe vett vízá-
dó ré-
tegből történik. A Kúria a mentességet elutasította, és kifejtette, hogy a
vízhasználó tevékenysége miatt nem sorolható a mentességi körbe. A Kú-
ria álláspontja szerint a vízhasználó nem végez talajdúsítást azzal, hogy a
felhasznált vizet a bányatóba azonos mennyiségben visszaengedi. A men-
tességi esetnek megfelelő tevékenység ugyanis kifejezetten a talajvíz
mennyiségének növelése céljából történő betáplálást jelenti, amelynek
végső célja a kitermelendő víz minőségének a javítása. Sőt a bíróság állás-
pontja szerint a visszasajtolás kizárólag a nyomás alatti rétegvíz-kutak
esetében értelmezhető. Mindezek alapján a bíróság megállapította a járu-
lékfizetési kötelezettséget.

12. A közlekedés adóztatási kérdései

A közlekedés az egyes tagállamok és az Európai Unió szintjén egyaránt központi kérdés jelentős gazdasági és társadalmi hatásai miatt. A kérdéskörrel az Unió is részletesen foglalkozik és kiemelten kezeli a témát.

A Bizottság által készített Fehér Könyvben a közlekedéspolitika irányait 2010-ig terjedően meghatározta.³⁹⁹ A fenntartható fejlődésből eredő kereslet kielégítéséhez a közlekedési rendszer optimalizálására van szükség.

A közlekedés környezeti hatása is jelentős, hiszen az üvegházhatást kiváltásában szerepet játszó CO₂ kibocsátás 28 %-a származik a közlekedési szektor energiafelhasználásából. A közlekedésen belül a közúti közlekedés a legjelentősebb CO₂ kibocsátó, hiszen az összes közlekedési kibocsátás 84 %-át adja.

A közlekedés iránti kereslet folyamatos növekedése bonyolult többváltozós gazdasági kérdéseket vet fel a Fehér Könyv alapján:

- a gazdasági növekedés egyre nagyobb közlekedési igényeket gerjeszt;
- a forgalmi áramlatok robbanásszerű változását váltotta ki az EU bővítése;
- a közlekedési kapcsolatok javítása, az infrastruktúra korszerűsítése jelentős beruházási igényt vált ki.

Az infrastruktúra kiépítését célzó beruházások komoly költségvetési kiadásokat generálnak az egyes országok és az EU szintjén is. Ezeknek a társadalmi költségeknek viszont meg kell jelenniük a használók által a közlekedési szolgáltatásokért fizetett árakban. A Bizottság is fontos problémának tekinti, hogy a közlekedőket nem sikerült megfelelően szembesíteni a tevékenységük költségével. Az árak nem fejezik ki a közlekedés teljes társadalmi költségét, ezért a kereslet rendellenesen nagyra növekedett.

³⁹⁹ Fehér Könyv: Európai közlekedéspolitika 2010-ig: itt az idő dönteni, Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2001. szeptember 12. COM(2001) 370. 5-10. o. A közlekedés gazdasági jelentőségét mutatja, hogy a közlekedési kiadások összege 1000 milliárd Euro, ami meghaladja a bruttó hazai termék 10 %-át és az ágazat több, mint tízmillió embert foglalkoztat.

A másik probléma az a paradoxon, hogy a közlekedést túl sok adó terheli (illetékek, út-biztosítási adók, üzemanyag-adók, infrastruktúra díjak), de ezek nem tükrözik az infrastrukturális és a környezeti károkat. A közlekedőket terhelő adók, díjak nem minden esetben tesznek különbséget a közlekedők között a társadalmi költségük szemszögéből közelítve.

Az adó és díjrendszer átalakítása kérdésében az uniós politika két területet kezel kiemelten, az infrastruktúra-használat díját illetve az üzemanyagadók harmonizálásának kérdését.⁴⁰⁰

Az infrastruktúra-használat díját úgy kell kialakítani az uniós döntéshozók szerint, hogy az infrastrukturális költségeket és az ún. külső költségeket (baleset, légszennyezés, zaj, torlódás) is fedezze. Ez emelné a közlekedést érintő adók és díjak szintjét, amelyet ellensúlyozni lehet azzal, hogy más területen adócsökkentést alkalmaznak, így a gazdaság egészét tekintve az általános adószint nem növekedne, csak az adók átstrukturálására kerülne sor.

Az üzemanyagadók célja az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos külső költségösszetevők felszámítása. Az üzemanyagadó nagyrészt jövedéki adóból áll, amelyre az uniós tagállamok 1992-ben közösségi adórendszert vezettek be és megszabták az egyes ásványolajfajták legalacsonyabb adókulcsait. (Bár vannak különleges szabályok az adómentességre de jellemzőbb, hogy a tagállamok a minimum adónál magasabb adókulcsokat alkalmaznak.)

Fontos célkitűzés továbbá az alternatív üzemanyagok adómentességének, illetve adókedvezményének biztosítása, mivel ezek az üzemanyagok a közlekedés környezeti hatásainak mérséklése szempontjából fontosak.⁴⁰¹ Általánosan megállapítható, hogy a közlekedéssel kapcsolatos adók díjak és egyéb fizetési kötelezettségek rendszere rendkívüli mértékben eltérő közlekedési módok és országok szerint egyaránt, amely gátolhatja a nemzetközi fuvarozást és hátrányosan megkülönbözteti az egyes közlekedési módokat.⁴⁰²

⁴⁰⁰ Fehér Könyv 73-82. o.

⁴⁰¹ Az energiaellátás biztonságáról szóló Zöld Könyv javaslata szerint 2020-ra az összes fogyasztás 20 %-át az alternatív üzemanyagoknak kell kitenniük. Ez a célkitűzés a jelenlegi tendenciát látva túlzottan tűnik.

⁴⁰² Fehér Könyv 78-79. o.

A közúti árufuvarozási szektorban is jelentős eltéréseket találunk egészen a teljes útszakaszra vonatkozó úthasználati díjtól a teljesen díjmentes megoldásokig. A tengerhajózás területén is többféle fizetési kötelezettség figyelhető meg, mint a kikötői illetékek, szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése céljából kivetett adók. A vasúti közlekedés területén is figyelembe vehetik a tagállamok a vasúti forgalom költségeit, ha ez nem okoz hátrányt a többi közlekedési móddal szemben. A légi közlekedés területén a repülőtéri illetékek, repülőjegy-árakat terhelő adók és a fel- és leszállási díjak egységes szabályozásának hiánya okoz problémát.

A közlekedési módok közül a gépjárművek tekintetében született egységes irányelv.⁴⁰³ Az uniós cél azonban az, hogy valamennyi közlekedési mód területén kialakuljon az infrastruktúra használatra vonatkozó egységes szabályozás, amely figyelembe veszi a környezeti károkat is. Az erre vonatkozó keretirányelv koncepció már 2002-ben is felmerült. A másik kiemelt terület az üzemanyagadók harmonizálásának a kérdése. Az üzemanyagadók célja, hogy beszámítsák az árba az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásával kapcsolatos költségtényezőket.

Ahogy a Fehér Könyv is rámutat az üzemanyagadó nagyrészt jövedéki adóból áll. A tagállamok 1992-ben egyhangúlag úgy határoztak, hogy két irányelvben közösségi adórendszert vezetnek be az ásványolajokra.⁴⁰⁴ Az irányelvek minimális adókulcsot határoznak meg az ásványolaj-fajtánként felhasználásuk szerint. Ez azonban nem küszöbölte ki a tagállamok adómértékei közötti jelentős különbségeket. Szintén sok problémát okoz az egységes szabályozás szempontjából a különleges szabályok, mentességek kedvezményei jelentős száma. Mindemelllett a mentességek pozitív folyamánya az új technológiák és a tiszta üzemanyagok bevezetése volt. Fontosak az adómentességek és kedvezmények szempontjából az alternatív üzemanyagok, mivel ezek révén mérsékelhetőek a környezeti károk, hatások. (Az Irányelveket az energiaadóról szóló irányelv helyezte hatályon kívül.) Mivel a közlekedés adóztatásának a jelentősége a közúti közlekedés adóztatásánál érvényesül leginkább, ezért részletesen ennek a területnek az adóztatása kerül elemzésre.

⁴⁰³ 1999/62/EK irányelv a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról.

⁴⁰⁴ 92/81/EGK irányelv, 92/82/EGK irányelv.

A szakirodalom a közúti közlekedés adóztatásának három típusát különíti el:⁴⁰⁵

- az úthasználathoz kapcsolódó adók és díjak;
- a gépjárművekhez kapcsolódó adók;
- üzemanyagok adói.

12.1. Az úthasználathoz kapcsolódó adók és díjak

Az útdíjak a XX. századi Európában már jellemzőek voltak. Az 1920-as években Olaszország vezette be elsőként az útdíjat az autópályákra, majd pedig Görögországban alkalmazták. Az 1950-es, 60-as években az útdíjat Spanyolország, Portugália és Franciaország is bevezette. Az útdíj beszedésére három típusú rendszer alakult ki, a manuális útdíj beszedés, a matricás rendszer és az elektronikus útdíjbeszedő rendszer.⁴⁰⁶

Az 1980-as évekig a manuális rendszer volt a jellemző, amelynél díjfizető kapuk révén emberi erőforrás felhasználásával szedték be a díjat. Hátránya volt, hogy torlódásokat okozott és magas üzemeltetési költségekkel járt.

A matricás rendszer az 1980-as évektől került bevezetésre, amely időarányos úthasználati díjat jelent. Hátránya, hogy nem érvényesül a szennyező fizet elve, illetve a díj nem használati alapú, azaz nem a megtett úttal arányos.

Az elektronikus útdíjbeszedő rendszer (ETC) révén megvalósul a használattal arányos útdíj és környezetvédelmi szempontként a környezeti károkozással arányos költségviselés lehetőségét teremti meg. A rendszer bevezetése révén növekednek a bevételek, alacsony az üzemeltetés költsége.

A szakirodalmi álláspont alapján az úthasználati díjaktól három cél teljesülését várják:⁴⁰⁷

- környezetterhelés csökkentése;

⁴⁰⁵ Fucskó - Kis - Bela - Kajner - Valené (2000.): i.m. 29. o.

⁴⁰⁶ www.fairtransfer.hu (Letöltés időpontja: 2012. 10. 05.)

⁴⁰⁷ Fucskó -Kis-Bela-Kajner-Valené (2000.): i.m. 36. o.

- az úthálózat fenntartásához és kiépítéséhez szükséges költségek úthasználókra történő ráterhelése;
- úthasználat iráni keresletet csökkentése, illetve illeszkedjék az utak terheltségéhez.

Az Európai Unió 1999/62/EK irányelve fontos lépés az útdíjak harmonizálása irányába. Az irányelv célja:

- versenyt torzító infrastruktúra-használati díjak felszámolása;
- differenciált díjrendszer révén a fenntartható közlekedés elősegítése a Közösségben;
- felhasználó fizet, szennyező fizet elvének érvényesítése;
- a közlekedéssel kapcsolatos társadalmi és környezeti költségek teljes mértékű internalizálása;
- közúthálózat kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése.

Hatálya kiterjed a gépjárműadókra, autópályadíjakra és használati díjakra egyaránt. Az irányelv pontosan meghatározza az úthasználati díj fogalmát is. Úthasználati díj valamely járműre az adott infrastruktúra használatáért a megtett távolság és a jármű típusa alapján fizetendő infrastruktúradíjból és külsőköltség-díjből álló összeg. Az infrastruktúra díj célja, hogy az infrastruktúra építése, fenntartása, üzemeltetése és fejlesztése tekintetében felmerülő költségek megtérülése. A környezeti elemek védelmét a külsőköltség-díj jelenti, mivel ennek a célja a közlekedésnek tulajdonítható levegőszennyezéssel és zajártalommal kapcsolatban a tagállamoknál felmerülő költségek megtérüljenek. Nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy az irányelvben szabályozott adókon kívül – nem diszkriminatív módon – különleges adókat, díjakat (jármű bejegyzésekor, szokványost meghaladó súlyú vagy méretű jármű után), illetve a városi közlekedésre parkolási díjat vagy különleges városi közlekedési díjakat vezessenek be. Lehetővé teszi továbbá az irányelv a tagállamok számára a különleges szabályozó díjak bevezetését (közlekedési torlódások, káros környezeti hatások felszámolásának szabályozására).

A szabályozás alapvető különbséget tesz a díjszabás szempontjából a transz-európai úthálózat, illetve az ezen kívüli úthálózatra kivetett használati díjak rendszere között. A nemzetközi közúti fuvarozási műveletek a transz-európai közúti közlekedési hálózaton összpontosulnak, amelyet az 1692/96/EK európai parlamenti és tanácsi határozatban rögzítettek részletesen. Ezen a közúti közlekedési hálózaton az érintett tagállam a haszná-

lati díj összegét az ügyintézési költséggel együtt, jármű osztályonként az irányelvben meghatározott maximumnál magasabb szinten nem állapíthatja meg.⁴⁰⁸

Az irányelv alapelveket határoz meg az infrastruktúra-használati díjkivétési rendszerek összehangolt alkalmazása érdekében, ezért az új autópályadíj-kivétési megállapodásokban a költségeket az alapelvekben meghatározott szinten kell megállapítani:

- a közúthálózat és az érintett járművek körének meghatározása,
- infrastruktúra-költségek (beruházási költség, éves karbantartási költség és strukturális javítások költségei) felszámítása,
- üzemeltetési, kezelési és díjbeszedési költségek figyelembe vétele,
- áruforgalomból való részesedés, ekvivalencia-faktorok (magasabb építési és javítási költségek) és a korrekciós mechanizmus (alacsony vagy túlzott költség-visszatérülés kiküszöbölése).

A hazai rendszerben jelenleg csak meghatározott utakra került díjfizetési kötelezettség megállapításra.⁴⁰⁹ A rendszer nem a megtett úttal arányos rendszert jelent, hanem a hagyományos matricás, időarányos díj került megállapításra.⁴¹⁰ A díjkategóriák nem veszik figyelembe az adott gépjármű környezetszennyezési kategóriáját, kibocsátás mértéke nem került figyelembe vételre, ezért a jelenlegi rendszerben nem érvényesül a szennyező fizet elve.

A hazai rendszerben a cél az, hogy a jövőben az időtartamhoz kötött út-használati díjat felváltsa a megtett úttal arányos rendszer. A koncepciót kormányhatározat határozta meg, illetve a Széll Kálmán 2.0. terv közlekedésre vonatkozó része is tartalmazza az elképzelést, amely előzetes tervek szerint 2013. július 1-jével kerülne bevezetésre.⁴¹¹ A koncepció alapján párhuzamosan fennmaradna a matricás rendszer, mivel az elektronikus útdíj-fizetési rendszer csak a tehergépjárművekre vonatkozna, és nem vonatkozna a 3,5 tonna alatti gépjárművekre, illetve az ezt meghaladó össztömegű buszokra, amelyek idővel önkéntesen csatlakozhatnának a

⁴⁰⁸ A járműosztályok vonatkozásában két osztályozási szempont érvényesül, a legfeljebb három-, illetve négytengelyes, és a környezetvédelmi osztályozás (EURO 0-IV-ig terjedő kategóriája).

⁴⁰⁹ 37/2007. (III.26.) GKM rendelet a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról.

⁴¹⁰ 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet az autópályák, autótutak és főutak használatának díjáról.

⁴¹¹ 1138/2012. (V. 3.) Kormányhatározat a megtett úttal arányos elektronikus díjbeszedési rendszer bevezetéséről.

rendszerhez. A koncepció szerint az elektronikus útdíj rendszer képes lesz többféle szempont szerinti differenciált útdíj beszedésére és szemben a jelenlegi rendszerrel, a környezetszennyezés figyelembevételére. A környezetvédelmi alkategóriák révén $\pm 15-20$ %-os eltérés lehet a fizetendő díjban.

12.2. A gépjárművekhez kapcsolódó adók

A gépjárművekhez egyrészt speciális adónemek kapcsolódnak, másrészt általában az egyéb termékekhez képest magasabb adókulccsal adóznak. Az adózás célja a magasabb társadalmi költségek érvényesítése, illetve a környezetvédelmi szempontok érvényre juttatása, mivel a károsanyag kibocsátásnak jelentős része a gépjárművekhez kötődik. Az OECD tagországokban a gépjárművek adóztatására három különböző típusú adó jellemző:⁴¹²

- a gépjárművek beszerzésére kivetett adó,
- a gépjárművek tulajdonlásának adóztatása,
- a gépjárművek működtetésére kivetett adó.

Évenkénti gépjárműadót kivetnek az Európai Unióban, amely jobban harmonizált rendszer, mint a beszerzéshez kapcsolódó adók. Az adó alapja több esetben eltér az egyes országokban, mivel súlyhoz, a motor teljesítményéhez vagy fogyasztáshoz kapcsolódik. Előfordul, hogy az egyes adójogszabályok a károsanyag-kibocsátást is figyelembe veszik az adóztatásnál.⁴¹³

⁴¹² Fucskó - Kis - Bela - Kajner - Valené (2000.): i.m. 31. o.

⁴¹³ Fucskó - Kis-Bela-Kajner-Valené (2000.): i.m. 32-33. o.

12-1. táblázat. Gépjárműadók bevezetése egyes európai országokban

(Forrás: Fucskó - Kis - Bela - Kajner - Valené, 2000.)

Ország	Megkülönböztetési kritérium	Adó mértéke	A különbségtétel célja, feladata	Bevezetési költségek, mellékhatások
Ausztria (bevezetve 1993-ban)	Motorteljesítmény (kw) emissziós technológia	Adó/hó: (kW-24)*5-5,50 ATS, katalizátor nélküli autók esetében az adó mértéke 20 %-kal nő.	Katalizátoros gépjárművek eladásának ösztönzése, nagy teljesítményű járművek iránti kereslet visszafogása	Alacsony bevezetési költségek
Cseh Köztársaság (bevezetve 1996-ban)	Üzemanyag-fogyasztás (Bonusz), emissziós kritérium (Malus)	Éves adó kibővítve a Bonus-malus rendszerrel. Max. 50 %-os csökkentés, max. 30 %-os növelés a fix adóhoz képest.	Környezetvédelmi cél, az üzemanyagot nem hatékonyan használó gépjárművek arányának csökkentése	Alacsony bevezetési költségek, nincs mellékhatás
Németország (bevezetve 1997-ben)	Szennyező anyagok emissziója, emissziók és üzemanyag fogyasztás	Az emissziós szintnek megfelelően 10 és 65 DM/100 cm ³ között	Környezetbarát gépjárművek beszerzésére irányuló ösztönzés, bevétel-semlegesség	Feltehetően alacsony

Dánia (bevezetve 1998-ban, zöld tulajdonosi adó)	Üzemanyag-fogyasztás (1998 előtt súlyadó)	Az adóarányok 60 és 2070 EU-RO/év között változnak. Az adóemelés mértéke évenként 1,5 %.	Több környezetbarát gépjármű beszerzése	Nagyon visszafogott bevezetési költségek
Hollandia (bevezetve/tervezve)	Autó súlya, emissziós technológia (tervezve) Adókedvezmény a nehézgépjárművekre az EU-normáknak megfelelően	Az egész éves gépjárműadó értékének csökkentése	Több környezetbarát gépjármű beszerzése	Becslések szerint alacsony

A gépjárművek beszerzésére többféle adót és illetéket vetnek ki. A beszerzést eljárási és vagyonszerzési illetékek, nem európai uniós országból történő beszerzés esetén vámok, hatósági díjak és a regisztrációs adó terheli. A sokszínű adók közül kimondottan a gépjárművekre bevezetett és környezetvédelmi szempontokat is figyelembe vevő adó a regisztrációs adó.⁴¹⁴ Az adónem az Európai Unióhoz történő csatlakozás révén megszűnő fogyasztási adót váltja fel. Konstrukciójában hasonlít a fogyasztási adóhoz és a sajátos termék forgalomba helyezéséhez kötődik, hiszen a személygépjárművek esetében a regisztrációs igény fennáll.

Az adó jellemzője, hogy nem általános adónem, hanem speciális termékekre vonatkozik. Az adó tárgya a személygépkocsi, lakóautó és motorkecserék, illetve a személygépkocsi belföldi személy részére történő bérbeadása. Ugyanakkor egyfázisú forgalmi adó, mivel a forgalomba hozatalkor rakódik a gépjárműre, kivetéses adóztatás formájában, azaz az adóhatóság állapítja meg és veti ki az adót. Az adó további jellemzőjeként érvényesül a szektorsemlegessége, tehát az adókötelezettség nem függ a tulaj-

⁴¹⁴ 2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról (Rtv.)

don és gazdálkodási formáktól.⁴¹⁵ Adókötelezettséget keletkeztet a gépjármű forgalomba helyezése, illetve a fentebb említett bérbeadás, amely speciális adótárgyként került a szabályozásba.⁴¹⁶ Az adókötelezettség főszabály szerint legkésőbb a forgalomba helyezés időpontjában keletkezik, egyébként a vámjogi szabadforgalomba bocsátásról szóló határozat közlésének a napján (import), illetve az áfa-fizetési kötelezettség keletkezésének időpontjában (közösségen belülről történő beszerzés).

Az adóalanyiség kérdésében a szabályozás bárkit adóalanynak tekint, akinek a nevére a forgalomba helyezést kezdeményezik (természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet). Az adókötelezettséget keletkező okok alapján adóalany lesz továbbá az importáló, az áfa fizetésére kötelezett személy (közösségen belüli beszerzés) és a gépjármű tulajdonosa (átalakítás).

Az adó alapjának megállapítása adótárgyanként történik, külön adókatégoriák szerint. A törvény differenciál adótárgyak szerint, személygépkocsi, motorkerékpár és bérbe adott személygépkocsi szerint. A motorkerékpár esetében csak a műszaki paramétereket, illetve bérbeadás esetén a Magyarországon történő közlekedést és a bérleti időtartamot veszik figyelembe. A környezeti szempontok nem érvényesülnek csak a személygépkocsik esetében. Az adókatégoriák ennél az adótárgynál egyrészt a műszaki tulajdonságokra, másrészt a környezetvédelmi katégoriába sorolás szerint kerülnek megállapításra.⁴¹⁷ A kilenc műszaki katégoria a motor típusa (Otto motor, dízel motor) és motor nagysága szerint osztályoz, amely adókatégoriák közül kettő az elektromos meghajtású személygépkocsi katégoriáját jelenti. Az adókatégoriák másik osztályozási szempontja a környezetvédelmi osztályba sorolás.

Az adó mértéke tételesen kerül megállapításra adókatégoriák szerint. Az adótételekben jelentős eltérések figyelhetők meg. A személygépkocsi ese-

⁴¹⁵ Szakács (2012.): i.m. 239-240. o.

⁴¹⁶ Rtv. 3. § Adókötelezettséget keletkeztet a gépjármű importálása, a gépjármű közösségen belüli beszerzése, a gépjármű átalakítása, ha a gépjárművet forgalomba helyezik, illetve a flotta-üzemeltető (gépjármű-bérbeadással foglalkozó személy, szervezet, amely legalább 100 darab külföldi hatósági jelzéssel ellátott személygépkocsi tulajdonosa, üzemeltetője és a bérbeadást megelőző évben árbevételének 75 %-a gépjármű bérbeadásából, lízingbeadásból származik).

⁴¹⁷ 6/1990. (IV. 12.) KÖHÉM rendelet a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről.

tében az adó mértéke a 0 Ft-tól (elektromos meghajtású személygépkocsi) 4.800.000 Ft-ig terjed.

Az adó mértékének megállapításánál a jogalkotó figyelembe veszi a gépjármű értékcsökkenését a gépjármű kora alapján (első forgalomba helyezéstől számítottan eltelt idő).

Ez utóbbi rendelkezésre tekintettel a törvény lehetővé teszi az adó egyedi, különös szabályok szerinti megállapítását. Erre vonatkozó indítványát az adóalany teszi meg és lerója az egyedi adó-megállapítás díját. Az indítványban valószínűsíteni kell azt, hogy a gépjármű tényleges értékcsökkenése meghaladja a törvényi értékcsökkenést. Az eltérést a szakhatósági állásfoglalás, szakvélemény dönti el.

Fogyasztási adó jellegéből adódóan korlátozott és speciális esetekre koncentrálódik az adómentesség. A jogalkotó a nemzetközi jogra tekintettel biztosít ilyen mentességet a Magyarországon működő diplomáciai, konzuli képviseletek, nemzetközi szervezetek tagjai és családtagjai, illetve igazgatási és egyéb személyzetének tagjai gépjárműveire (DT, CK rendszám), illetve ezzel kapcsolatos speciális esetekre. Adómentességi körbe tartozik a gépjármű re-exportja, továbbá a muzeális jellegű gépjármű.

Az adószabályok lehetővé teszik az utólagos mentességet az adó-visszaigénylés révén, amely a forgalomba helyezés előtt megfizetett adóra vonatkozik. Ilyen eset a gépjármű végleges rendeltetéssel való külföldre szállítása, a gépjármű műszaki alkalmatlansága, a forgalomba helyezés ellehetetlenülése (megsemmisülés, eltulajdonítás), illetve a forgalomba helyezés elutasítása.

A gépjárművek tulajdonlásához kapcsolódó adó a gépjárműadó és a cégautóadó, a gépjárművek működtetésével kapcsolatos adók körébe sorolhatók a korábban említett úthasználati díjak és adók, illetve a későbbiekben ismertetésre kerülő üzemanyagok adói.

Az 1999/62/EK irányelv érinti a gépjárműadóknak problémáját és alapvető jelleggel meghatározta a gépjárműadóztatás uniós szabályait:

- gépjárműadóknak minimális adótételeinek meghatározása uniós szinten;
- tagállamok a minimális adókulcsok alól mentességet biztosíthatnak, illetve meg kell teremteni az erre szolgáló eljárást;

- gépjárműadóknál meg kell különböztetni a kevésbé szennyező, utakat kevésbé károsító gépjárműveket, ha nem sérti a belső piac működését;
- az adók kivetésének és beszedésének szabályait az egyes tagállamok saját maguk határozzák meg.

Fontos kiemelni, hogy az egységes szabályozási elvek csak olyan járműre vonatkoznak, amelyet az irányelv meghatározása szerint kizárólag közúti árufuvarozás céljára szántak vagy használtak és 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű gépjárműről vagy csuklós járműszerelvényről van szó.

Tehát az ettől eltérő járművek adóztatására nem ad egységes szabályozást az Irányelv, azt az egyedi tagállami szabályozásra bízva.

A hazai szabályozás egy törvényen belül szabályozza a gépjárműadó és a cégautóadó szabályait egyaránt. A gépjárműadó részben vagyonaadó, részben pedig környezeti adó.⁴¹⁸

A környezeti adó jellegét mutatja az adónak, hogy az adó célja a motorizáció következtében felmerült társadalmi többletkiadások (útépítés és karbantartás, környezetszennyezés, közlekedésszervezés) ellentételezéséhez költségvetési forrás teremtése. Az adó sajátossága, hogy a központi adóként nemcsak a központi költségvetésnek biztosít forrást. A mindenkori költségvetési törvény rendelkezései szerint az adóból befolyó bevétel megoszlik a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok költségvetése között, akár úgy is, hogy a teljes bevétel az önkormányzati költségvetést illeti meg. További sajátossága, hogy az adónem hatáskör tekintetében megoszlik a helyi önkormányzati adóhatság (belföldi gépjárművek) és az állami adóhatóság (külföldi gépjárművek) között. Az adó az arányos teherviselés elvét valósítja meg, mivel széleskörű az adótárgyak köre, amire kiterjed és viszonylag szűk körű azon adótárgyak köre, amelyre nem terjed ki a törvény hatálya, illetve az adómentességek köre is korlátozott.⁴¹⁹

⁴¹⁸ 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról (Gtv.) V.ö. Törő Emese: A gépjárművekkel kapcsolatos adózás. In: Károlyi Géza (szerk.): Gazdasági közjog, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 161-169. o

⁴¹⁹ Gtv. 1. § (2) bek. A törvény hatálya nem terjed ki a magyar hatósági rendszámtáblával ellátott mezőgazdasági vontatóra, lassú járműve, lassú jármű pótkocsijára, négykerekű segédmotoros kerékpárra, „méhesházás” gépjárműre, munkagépre, a CD, CK, a DT, az OT és a Z betűjelű rendszámtáblá-

Az adó tárgya a belföldi gépjármű (magyar hatósági rendszámú járművel ellátott gépjármű, pótkocsi), illetve a Magyarország területén közlekedő, külföldön nyilvántartott tehergépjármű.⁴²⁰ Jól látszik a szabályozásból, hogy az adó a külföldön nyilvántartott gépjárművek közül csak a tehergépjárművekre terjed ki és azok közül is csak a harmadik-országbeli tehergépjárművekre, mivel az uniós gépjárművek nem tartoznak a törvény hatálya alá, így adókötelezettségük sincs.

Az adótárgy és a szabályozás jellege alapján a gépjárműadó a belföldi gépjárművek és a külföldön nyilvántartott gépjárművek adójára osztható fel. A belföldi gépjárművek adójánál az adó alanya az a személy, aki az év első napján a hatósági nyilvántartásban üzembentartóként vagy tulajdonosként szerepel. (Több tulajdonos esetén akinek a nevére a forgalmi engedélyt kiállították.) Az adóalanyiság szempontjából a hatósági nyilvántartás az irányadó, azaz ha tulajdonosváltás történik, de nem jegyzik át a hatósági nyilvántartásba a nyilvántartott üzembentartó, tulajdonos lesz az adóalany főszabályként.⁴²¹ Az adóalany adókötelezettsége az adókötelezettség keletkezéséhez és megszűnéséhez kapcsolódik. Az adó alapjának és mértékének meghatározásánál a társadalmi költségek érvényesítése, elsősorban az úthasználattal kapcsolatos költségek érvényesülnek, és nem veszi figyelembe a környezetvédelmi szempontokat a jogalkotó csak a mentességek és kedvezmények kérdéskörénél. A személyszállító gépjármű esetében az adó alapja a hatósági nyilvántartás szerinti teljesítmény (kilowattban). Ettől eltér az adóalap autóbusz, nyerges vontató, lakókocsi és lakó-pótkocsi esetén, mivel ekkor az adóalap a hatósági nyilvántartás szerinti saját tömeg. Tehergépjármű esetén az adóalap a nyilvántartás szerinti saját tömeg, növelve a terhelhetőség 50 %-kal.

Az adó mértéke is igazodik az adóalaphoz. Az adó mértékét a törvény tételes adóként határozza meg. A teljesítmény esetén kilowattként van meghatározva a mérték figyelembe véve a gépjármű korát. (Az idősebb

val ellátott gépjárműre, valamint a külföldön nyilvántartott tehergépjárművek közül azokra, amelyek az Európai Unió valamely tagállamában vannak nyilvántartva.

⁴²⁰ A gépjármű és a tehergépjármű fogalmát egyaránt rögzíti a törvény. A gépjármű fogalma alatt értjük az olyan szállító vagy vontató eszközt, amelyet beépített erőgép hajt, használata közben közutat vesz igénybe és rendszámú járművel ellátott. A tehergépjármű a személygépkocsinak, illetve személyszállító gépjárműnek nem minősülő gépjármű és pótkocsi.

⁴²¹ Gtv. 2. § (6). bek. Speciális eset az E és P betűjelű ideiglenes rendszámú járművel ellátott gépjármű, mivel ebben az esetben adóalany az a személy, akinek a nevére a rendszámú táblát az eljáró hatóság kiadta.

gépjárműre alacsonyabb mértékű adó került meghatározásra.) A saját tömeg szerinti adóalap esetén a súlyra vetítik (100 kg) a tételes adót, különbséget téve bizonyos technikai feltételek szerint (légrugós vagy azzal egyenértékű rugózású gépjármű). Speciális esetekben egyedi adótételt határoz meg a törvény (ha a gépjármű E vagy P rendszámú).

Az adómentesség és kedvezmény kérdésénél már több ponton a környezeti adóztatás szempontjai is érvényesülnek. A törvény – ahogy arra az indoklás rámutat – három típusú adómentességet alkalmaz, alanyi, tárgyi és céltól függő adómentességet. Az alanyi adómentesség célja, hogy azok az adóalanyok mentesüljenek, amelyek valamilyen közcél érdekében tevékenykednek és finanszírozásuk részben vagy egészben államháztartási forrásból történik. Az ilyen adóalanyok tulajdonában lévő gépjárművek adómentesek.⁴²²

A céltól függő adómentesség keretében környezetvédelmi szempontok is érvényesülnek, hiszen a jogalkotó a helyi és helyközi menetrendszerinti közúti tömegközlekedésre szolgáló autóbusz számára adómentességet biztosít.⁴²³ Ebbe az adómentességi körbe tartozik a tűzoltás célját szolgáló gépjármű (létesítményi tűzoltósági feladatok) és külön feltételekkel a mozgáskorlátozott személyek helyváltoztatásához szükséges gépjármű.

A tárgyi adómentességek körében szintén preferálja a törvény a környezetvédelmi célokat, amikor a kizárólagosan elektromos hajtómotorral ellátott személygépkocsi számára adómentességet biztosít, azaz tekintettel van a gépjármű káros anyagkibocsátására. A tárgyi adómentesség másik területe a nemzetközi jogi szabályozás biztosította mentesség. Az adómentességet a nemzetközi egyezmény és viszonyosság biztosítja, illetve az észak-atlanti szerződés fegyveres erőihez kapcsolódó gépjárművek adómentessége.

Az adókedvezmények teljes köre a környezetvédelmi célokat szolgálja. Két típusa különíthető el ezeknek a kedvezményeknek, egyrészt a környezetvédelmi osztályba sorolás alapján biztosított kedvezmények, másrészt az áru fuvarozási mód, a kombinált áruszállítás révén biztosított kedvez-

⁴²² Alanyi adómentességet élvez a költségvetési szerv, egyesület és alapítvány (ha társasági adófizetési kötelezettségük a tárgyévet megelőző évben nem keletkezett), egyház.

⁴²³ Mentés az adó alól az autóbusz, ha az adóalany a tárgyévet megelőző évben elért (számviteli törvény szerinti) nettó árbevételének 75 %-a helyi és helyközi menetrendszerinti közúti tömegközlekedés folytatásából származott.

mény. Az előbbi esetben a környezetvédelmi jelzéstől függően a gépjárművet 20-50 %-ig terjedő adókedvezmény illeti meg. A kombinált áruszállítás esetén az adóévben a tehergépjárművel Magyarország területén vasúton vagy belvízen megtett útnak járatonként 100 km-nél hosszabbnak kell lennie ahhoz, hogy igénybe vehesse a kedvezményt, amelynek mértéke a járatok számától függ.⁴²⁴

A külföldön nyilvántartott gépjárművek adója csak külföldön nyilvántartott tehergépjárművekre vonatkozik, ezek közül is csak az Európai Unión kívüli országok tehergépjárműveire. A szabályozás lényegesen eltér a belöldi gépjárművek adójától. Az adó alanya az üzembentartó és az adó alapja, mértéke is eltérő szabályrendszer szerint került meghatározásra. Az adókötelezettség a Magyarország területére való belépéssel kezdődik, illetve Magyarország területének elhagyásával megszűnik.⁴²⁵ Az adó alapja a Magyarországon történő fuvarozás időtartama, legfeljebb 48 óra tartózkodási idő. Az adó mértéke tételes adóként került meghatározásra az össztömeg és a fuvarozás függvényében.⁴²⁶

A külföldi gépjárművek esetében nincs adókedvezmény, hanem csak adómentességet határoz meg a törvény. A mentességi esetek részben azonosak a belöldi gépjárművekhez, mint a nemzetközi egyezmény és viszonzosság alapján biztosított mentesség, illetve az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével kapcsolatos mentesség. A jogalkotó mentességet biztosít a nemzetközi segélyszállítmányokat fuvarozó gépjárművekre, illetve a kombinált árufuvarozás esetére. Ez utóbbi mentességénél más szabályok érvényesek, mint a belöldi gépjárművekre.⁴²⁷ A kombinált árufuvarozás mentessége környezetvédelmi célú, hiszen a vízi, illetve vasúti árufuvarozás igénybevétele csökkenti a közutak terheltségét, illetve a károsanyag-kibocsátást, ezáltal mérsékli a társadalmi költségeket.

A cégautóadó szintén vagyoadó, amely környezetvédelmi célokat is szolgál. A cégautók kedvező adójogi helyzete adóelőnnyel jár, ösztönzi az

⁴²⁴ Az adókedvezmény mértéke 30-60 járat teljesítése esetén az adóévre a fizetendő adó 10 %-a, 60 járat felett 20 %-a.

⁴²⁵ Szünetel az adókötelezettség a forgalom számára használhatatlanná vált gépjárműre a használhatatlanság időtartama alatt.

⁴²⁶ Az adó mértéke 12 tonna össztömeg alatti gépjárműnél loco fuvarozási engedéllyel oda, illetve visszaútra 10.000 - 10.000 Ft, tranzit célú fuvarozási engedéllyel 20.000 - 20.000 Ft, 12 tonna össztömeg felett hasonló feltétellel 30.000 - 30.000 Ft, illetve 60.000 - 60.000 Ft.

⁴²⁷ A kombinált árufuvarozás esetén előfuvarozást és utánfuvarozást határoz meg (légvonalban legfeljebb 70-70 kilométer) közúton a többi távolságot vasúton, vagy vízi úton kell megtenni.

ilyen típusú autóhasználatot, amely környezeti hatása révén jelentős társadalmi költséget jelent.⁴²⁸ A hazai szabályozás 2009 előtt a cégautókat a személyi jövedelemadó keretében adóztatta, mint természetbeni juttatást, mivel a cégek tulajdonában álló gépjármű ingyenes magáncélú használata révén jövedelem keletkezett. Az ellenérték nélkül használó azáltal szerez jövedelmet, hogy nem kell autót vásárolnia és fenntartania.⁴²⁹ A cégautók adóztatása más országokban eltér a hazai vagyoni típusú adóztatástól és a jövedelem típusú adóztatás keretében kerül szabályozásra. Jellemzően ez a típusú jövedelem a nem pénzbeli juttatások, illetve a béren kívüli juttatások körébe tartozik.⁴³⁰ Az adóztatásnál nem érvényesülnek minden esetben környezetvédelmi szempontok az adó mértékének meghatározásánál. A hazai szabályozás figyelembe veszi az adómértékeknél a környezetvédelmi szempontokat. Az adó tárgya a nem magánszemély tulajdonában álló személygépkocsi, illetve az a személygépkocsi, amely után a számviteli és a személyi jövedelemadó törvény alapján költséget (ráfordítás, költség, értékcsökkenési leírás) számoltak el.⁴³¹ (Az utóbbi esetkör adókerülési célt szolgál, hiszen az egyéni vállalkozó magánszemélyként tulajdonolja a személygépkocsit, de költséget számolhat el utána.) Fontos környezetvédelmi rendelkezése a jogalkotónak, hogy a kizárólag elektromos hajtómotorral ellátott személygépkocsit kiveszi az adótárgyak közül, tehát nem adóköteles.

Az adó alanya a hatósági nyilvántartás szerinti tulajdonos üzemeltető. (Ha nem szerepel a nyilvántartásban a személygépkocsi, akkor adóalany az, aki a személygépkocsi után költséget számol el.) Az adóalanyiság mellett az adókötelezettségre a hatósági nyilvántartás elsősorban az irányadó. Az adóalap meghatározásánál a gépjármű teljesítménye (kW) és a gépjármű környezetvédelmi osztály jelzése az irányadó. Az adó mértéke is ehhez igazodik, mindkét tényező figyelembevételével arányosan. A legala-

⁴²⁸ Simon (2012.): i.m. 428. o.

⁴²⁹ Simon (2012.): i.m. 428-429. o.

⁴³⁰ Simon (2012.): i.m. 428-429. o. A szerző a német, angol és az amerikai rendszert mutatja be. A német személyi jövedelemadó törvényben (EStG) a cégautó magáncélú használata után az adókötelezettség a használót terheli. Az adót a gépjármű bruttó listaárának 1 %-a után, vagy a ténylegesen megtett kilométer arányában fizetik, tehát a környezetvédelmi szempont nem érvényesül. Az angol személyi jövedelemadó törvényben (ITEPA) az adó mértéke az autó áráról és széndioxid-kibocsátási szintjétől függ, tehát figyelembe veszi a törvény a környezetvédelmi szempontokat. Az amerikai jövedelemadó törvény (IRC) nem érvényesít környezetvédelmi szempontokat az adózás szabályozásánál.

⁴³¹ A személygépkocsi fogalmát az 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról határozza meg, 3. § 45. pontjában.

csenyebb mérték az alacsony teljesítményű, de magas környezetvédelmi kategóriába sorolt személygépkocsi.⁴³²

Adókedvezményt nem biztosít a törvény és az adómentesség területén sem érvényesülnek környezetvédelmi szempontok.

Az adómentességek három típusa különböztethető meg:⁴³³

- a megkülönböztető jelzést adó készülékkel felszerelt személygépkocsi adómentessége,
- a tulajdonosra tekintettel biztosított adómentesség,
- a használat célja szerinti adómentesség.

Az adómentességek fajtái egymással kombináltan is előfordulhatnak. Tulajdonra tekintettel biztosított adómentesség illeti meg az egyházat, egyházi karitatív szervezetet kizárólag alapfeladati ellátásához üzemeltetett személygépkocsi esetén. Ilyen mentesség illeti meg a speciális céllal (gyógyító, szociális, hátrányos helyzetűeket segítő) létrehozott alapítványt, közalapítványt, egyesületet, köztestületet, illetve célszervezetet az olyan személygépkocsi után, amelyet kizárólag fogyatékos magánszemélyek rendszeres szállítására üzemeltet. Az egészségbiztosítás által finanszírozott háziorvosokat és az egészségügyi államigazgatási szervet szintén adómentesség illeti meg az egészségügyi ellátás érdekében üzemeltetett személygépkocsira. A személygépkocsi-kereskedelemmel üzletszerűen foglalkozó személyt, szervezetet csak a tovább értékesítési céllal beszerzett személygépkocsi után illeti meg az adómentesség. A használat célja szerinti mentesség körébe tartozik a kizárólag halott-szállításra szolgáló személygépkocsi.

12.3. Üzemanyagok adói

A közlekedési ágazat nagy ütemben fejlődik és a közlekedési módok közötti aránytalanságok is egyre jelentősebbek. Az 1970-es évek óta a közúti és légi közlekedés egyre inkább előretör, a vasúti és vízi közlekedés szerepe pedig csökken. Különösen felgyorsult a motorizáció a lakosság köré-

⁴³² Gtv. 17/E §

⁴³³ Szakács (2012.): i.m. 1364. o.

ben, hiszen az EU-ban minden második közösségi polgár rendelkezik gépjárművel. A környezeti szennyezés jelentős részét a közúti közlekedés adja, annak ellenére, hogy a gépjárműveken alkalmazott technikai megoldások révén csökkent az utóbbi tizenöt évben a károsanyag-kibocsátás.⁴³⁴ A közúti közlekedés adójogi jelentősége is a legfontosabb.

A közúti közlekedés környezetszennyezése többféle típusú. A benzines gépjárművek nitrogénoxid és szénmonoxid kibocsátásuk, míg a dízel üzeműek szemcsés anyag és kéndioxid kibocsátásuk révén szennyezik a környezetet, illetve mindkét üzemanyag a talaj közeli ózon képződéséért is felelős. Az üzemanyagok adóztatása, adódifferenciálása elősegítheti a technikai fejlődést, a környezetszennyezés csökkenését és a tisztább üzemanyagok használatát. A szakirodalom rámutat arra, hogy az üzemanyagok adóztatásának jelentős hatása van az üzemanyag és gépjárműhasználatra egyaránt.⁴³⁵ Az üzemanyagok kiskereskedelmi árának több, mint ötven százalékát két adó teszi ki Magyarországon, az általános forgalmi adó és a jövedéki adó. A kettő közül az utóbbi a jelentősebb, több mint harminc százalékos részét teszi ki az árnak.⁴³⁶ Az ásványolajok adóztatásának tehát fontos szerepe van a környezeti adók rendszerében.

A magyar jövedéki adójogi szabályozás az uniós szabályozással harmonizált, amelynek kereteit az uniós jog részletesen szabályozza. Az egységes uniós szabályozásban a jövedéki joganyag jelentős része 1992-ben került elfogadásra, mivel 1993. január 1-jén megszűntek a vámhatárok a tagállamok között és létrejött az unió egységes belső piaca. Ahhoz, hogy biztosított legyen a tagállamok számára a nemzeti bevételként a jövedéki adó ki kellett alakítani a közös adóztatási elveket és szabályokat. Az uniós jogszabályok együttese irányelvekből, rendeletekből, határozatokból és döntésekből áll, amelyen belül az irányelvek meghatározóak. Az irányelvi szabályozás egyrészt a horizontális irányelvből, másrészt a vertikális irányelvekből áll. A horizontális irányelv a jövedéki adózás alapjait, általános érvényű, átfogó szabályokat fektet le, míg a vertikális irányelvek az egyes termékkörökre vonatkozó harmonizált közösségi szabályokat tartalmazzák.⁴³⁷

⁴³⁴ Kengyel (2010.) 272-277. o.

⁴³⁵ Fucskó - Kis - Bela - Kajner - Valené (2000.): i.m. 38. o.

⁴³⁶ www.autostat.hu (Letöltés ideje: 2012. 10. 28.)

⁴³⁷ Görözdi Zsuzsanna - Mózs Elek: Jövedéki adózás az Európai Unióban, Európai Füzetek 42. sz. 2003. 2-4. o. Az első horizontális irányelv a 92/12 EK irányelv. A jelenleg hatályos horizontális irány-

A horizontális 2008/118/EK irányelv a jövedéki termékek előállításának, feldolgozásának, raktározásának, adófelfüggesztésének általános szabályait tartalmazza. Meghatározza a jövedéki termékek körét, amelybe az ásványolajok, energiatermékek és a villamos energia is beletartozik. Fontos szabály, hogy az irányelv nem zárja ki a termékkör további adóztatását, ha az nem sérti a jövedéki és hozzáadottérték-adó közösségi előírásait.⁴³⁸ Az 1992-es szabályokat hatályon kívül helyezte az ásványolajok, energiatermékek és a villamos energia vertikális irányelve a 2003/96/EK irányelv, amely a korábbi energiaadózásról szóló szabályozás ismertetésénél elemzésre került.

A hazai szabályozás egységes jogszabályba foglalja mind a jövedéki adózás általános és különös szabályait, így az egyes speciális szabályoktól eltekintve nincs külön törvény az uniós szabályokhoz hasonlóan az egyes jövedéki termékekre.⁴³⁹ Az ásványolajok különös szabályait is ez a törvény tartalmazza. A magyar szabályzás annyiban eltér az uniós szabályozástól, hogy a hazai szabályozás nem tekinti energiaterméknek az ásványolajat az energiaadó szabályai alapján, így energia-adókötelezettsége nincs ennek a terméknek, hanem a hazai környezeti adóztatás a jövedéki szabályozás keretében történik meg. Az uniós szabály energiaterméknek határozza meg az ásványolajtermékeket és energiaadó kötelezettséget ír elő.

A hazai jövedéki adó szabályozás meghatározza vámtarifaszámok segítségével az ásványolajtermékek körét. Főszabályként – figyelembe véve a kivételeket – a jogalkotó bármely szénhidrogént ásványolajnak tekint, amelyet tüzelő-fűtőanyagként történő felhasználásra állítanak elő vagy ilyenként kínálnak, értékesítenek vagy használnak fel. A termék-meghatározás mellett – ahogy arra a törvény indoklása rámutat – a szabályozás kialakítja az ellenőrzött ásványolaj termékek és a megfigyelt ásványolaj termékek fogalmát.⁴⁴⁰

elv a 2008/118/EK irányelv. Az ásványolajtermékekre főbb vertikális irányelvként a 92/81 EKG irányelv az ásványolajtermékekre jövedéki adószervezetének összehangolásáról, a 92/82 EKG irányelv az ásványolajtermékek vonatkozó jövedéki adók mértékének közelítéséről került elfogadásra. Ezeket az irányelveket az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének át-szervezéséről szóló 2003/96/EK irányelv hatályon kívül helyezte.

⁴³⁸ Darák Péter: Jövedéki adó. In: Simon (2012.): i.m. 350. o.

⁴³⁹ 2003. évi CXXVII. törvény (Jöt.) a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól. A jövedéki adórendszer 1998. január 1-jén került bevezetésre az 1997. évi CIII. törvénnyel.

⁴⁴⁰ Jöt. 50. § (3)-(4). bek.

Az ellenőrzött ásványolajtermékek körébe, olyan ásványolajok tartoznak, amelyeknek eredeti rendeltetésük nem üzemanyag vagy tüzelőanyag, de ilyenként is felhasználhatóak (lakkbenzin, vegyipari benzin stb.).

Sajátos nemzeti szabályként vezeti be a jogalkotó a megfigyelt termékek fogalmát. Ez egy olyan termékkört jelent, amelybe nagyobb kiszérelésben előállított (5 liter vagy kilogramm) olyan termékek tartoznak, amelyek korábban jövedéki adós termékek voltak, de a jogharmonizáció következtében nem maradnak az adóztatott körben (kenőolaj, adalékanyag, oldószer). Ezek esetében fokozottan fennáll a visszaélés lehetősége.

Az ásványolajtermék adótárgyak adóalapját az ásványolaj mennyisége alapján határozza meg a törvény, ezer literenként vagy ezer kilogrammonként.⁴⁴¹ Az adóalap megállapításához technológiai normák is megfogalmazásra kerülnek, mivel ezek a normák segítik az adómérséklés megakadályozását (hőfok, sűrűség).

Az adómértékek áttekintése révén több környezeti jellegű megállapítás tehető. Az adótételek megállapításánál különbséget tesz a jogalkotó a benzin és a gázolaj között, mintegy tíz százalékkal magasabb adómértékkel adóztatva a benzint. Nem támogatja kedvező adótarifával a törvény a bioüzemanyagokat, hiszen üzemanyagkénti felhasználása esetén a hozzá legközelebb álló ásványolajra meghatározott adómértékek szerint adózik, annak ellenére, hogy egy megújuló erőforrásról van szó, hiszen a bioüzemanyag jellemzően biomasszából előállított termék. A biodízel például az üzemanyag célú gázolajra meghatározott tarifa szerint adózik.⁴⁴² Nullás adókulcsot, illetve kedvező tarifát csak speciális esetekben állapít meg a törvény. Nulla forintos adómérték került megállapításra a közúti járművek üzemanyagaként értékesített cseppfolyósított szénhidrogén és sűrített gáz halmazállapotú szénhidrogén esetében. Kedvezményes mérték az E85 üzemanyag esetében került megállapításra.⁴⁴³ Ez utóbbi környezeti adók csökkentése formájában nyújtott támogatásnak minősül. Adókedvezmény mellett mentességet is biztosít a jogalkotó adómentes felhasználás, illetve adó-visszaigénylés formájában. Az adómentes felhasználás esetén a tör-

⁴⁴¹ Jöt. 51. § (2) bek.

⁴⁴² Jöt. 7. § Biodízel növényi olajból vagy állati olajból átészterezéssel előállított termék.

⁴⁴³ Jöt. 7. § E85 termék az üzemanyag célra előállított, legalább 70 % legfeljebb 85 % olyan bioetanolt tartalmaz, amelyet a közösségben, mezőgazdasági eredetű alapanyagból gyártottak, és amely biomassza, köztes termék, illetve bio-üzemanyag fenntartható előállítására vonatkozó követelmények szerint állítanak elő.

vény azokat a felhasználásai célokat határozza meg, amelyekhez az ásványolajtermékek az adó megfizetése nélkül felhasználhatóak. Az adómentes felhasználás esetei az adóharmonizáció érdekében az uniós előírások alapján kerültek a magyar szabályozásba beillesztésre.

Adómentes célú felhasználás:

- Észak-atlanti Szerződés, illetve a Békepartnerségben résztvevő fegyveres erők járművei üzemanyagokként történő felhasználása;
- ásványolaj villamos energia, hőenergia előállításához történő felhasználása;
- kémiai redukciós eljáráshoz, koks adalékanyagként való felhasználása;
- ellátási nehézségek, üzemzavarok esetén történő felhasználás.

Az adómentes felhasználó külön eljárás keretében keretengedély segítségével élhet a törvényes jogával. Az adó-visszaigénylés lehetővé tételével is mentesíti a törvény az üzemanyagokat a jövedéki adó alól. A jogalkotó a felhasználási célt preferálja, így adóvisszaigénylési lehetőséget teremt a vasúti és vízi szállításban, illetve a belföldi közforgalmi léggiközlekedésben, továbbá egyéb nem magáncélú repülésben felhasznált üzemanyagokra.⁴⁴⁴ Ugyanilyen kedvezményezett felhasználást jelent a bányászati és vízgazdálkodási tevékenység során felhasznált biodízel, továbbá speciális szabályok és feltételek szerint az üzemzavar esetén a földgázellátás kiváltására felhasznált gázolaj. A törvény a visszaigényléshez szigorú feltételeket támaszt, meghatározza annak feltételeit, esedékességét, visszaigényléshez szükséges bizonylatokat.

Speciális esetkör a kedvezmény, illetve részleges mentesség biztosítására az adóvisszatérítés intézménye. A jogalkotó felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeleti formában részletesen szabályozza a mezőgazdasági termelő részére történő adóvisszatérítést. Az adóvisszatérítés révén a felhasznált üzemanyag, gázolaj egy részét kedvezményezett mértékű adó terheli.⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Jöt. 55. § Egyéb nem magáncélú repülésben a preferált felhasználás többek között az elemi csapás, baleset, légi betegszállítás, rendészeti feladat, illetve mező-, erdő- és vízgazdálkodási, közegészségügyi cél.

⁴⁴⁵ Jöt. 129. § (1) bek. a/ pont. Adóvisszatérítésre nyilvántartásba vett mezőgazdasági termelő jogosult mezőgazdasági ágazatban, erdőfelújításban felhasznált, de évente hektáronként legfeljebb 97 liter gázolaj jövedéki adója 82 százalékának erejéig. A visszatérítés feltételeit a 341/2007. (XII. 15.) Korm.

A mentességek és kedvezmények ellenére nem tölti be környezeti szerepét a jövedéki adó. Igaz történelmi kialakulása és fejlődése révén nem ebből a célból jött létre, hanem az állami bevételek biztosítása céljából, de a motorizáció elterjedésével és növekedésével erősödik a környezeti adó szerepe is, illetve ezt a célt is támogathatná a megújuló energiaforrásokból eredő üzemanyagok közlekedési célú felhasználásának előmozdításával. Jól látszik a hazai szabályozásból, hogy ez a cél teljes mértékben nem valósul meg, pedig ennek érdekében külön törvény is született. Ha azonban ezt adózás eszközeivel nem támogatja az állam, a kitűzött célok nem valósulhatnak meg. A közlekedésben felhasznált energia üvegházhatású gázki-bocsátásának csökkentése, a megújuló energia közlekedési célú felhasználásának előmozdítása Magyarország számára fontos környezeti cél, hiszen a közlekedésnek a klímaváltozásra gyakorolt hatását csökkenteni kell a jövőben, amire az Országgyűlés törvényi kötelezettséget is vállalt.⁴⁴⁶ Az európai uniós követelményekre tekintettel 2020-ra Magyarországon a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részarányának a közlekedési célra felhasznált végső energiafogyasztás legalább 10 %-ának kell lennie. A megújuló energiaforrások közül a bio-üzemanyag forgalomba hozatala szolgálja leginkább az elérendő cél megvalósítását a jogalkotó szándéka szerint. A közlekedésre háruló követelmények teljesítése érdekében a szabályozás kötelezi az üzemanyag-forgalmazókat, hogy a bio-üzemanyagot úgy kötelesek forgalomba hozni, hogy a bio-üzemanyag mennyisége elérje az előírt kötelező bio-üzemanyag részarányt. Továbbá kötelezi a törvény az üzemanyag forgalmazókat arra, hogy 2020. december 31-ig a kiindulási értékhez képest 6 %-kal csökkentsék az általuk forgalomba hozott üzemanyagokból és más közlekedési célú energiatermékekből származó energiaegységre számított üvegházhatású gázki-bocsátást. Az üvegházhatású gázki-bocsátás nyilvántartása és figyelemmel kísérése érdekében adatszolgáltatási kötelezettséget is előír a jogszabály. Az előírások betartására az adóhatóság bírságot szabhat ki, tehát szankcionálásra került a környezet-szennyezés csökkentésére vonatkozó szabályok be nem tartása.

rendelet határozza meg, amely a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni jövedéki adóvisszatérítés feltételeiről és szabályairól szól.

⁴⁴⁶ 2010. évi CXVII. törvény a megújuló energia közlekedési célú felhasználásának előmozdításáról és a közlekedésben felhasznált energia üvegházhatású gázki-bocsátásának csökkentéséről.

13. Támogatáspolitikai kérdések

A gazdasági szabályozók közül a közgazdaságtan már régóta foglalkozik a környezeti adóztatás kérdéseivel, de a támogatások csak újabban kerültek az elemzések fókuszába. A közgazdaságtan és a környezetpolitika fontos alaptétele, hogy a szennyező fizesse az okozott kárt, így megvalósuljon a társadalmi-gazdasági optimum. Közgazdasági értelemben kettős probléma merül fel a támogatásokkal kapcsolatban. Szabályozási kudarcnak tekinthető, ha támogatásban részesül a szennyező tevékenység, de az is, ha pozitív externáliát előállító tevékenységet nem támogat az állam kellő mértékben. Így a környezetpolitika alapvető célja a környezetileg káros támogatások megvonása, illetve a környezetileg hasznos támogatások nyújtása.⁴⁴⁷ A környezetpolitikai célok megvalósítása szempontjából is a hatékony támogatáspolitikai érvényesítése érdekében különösen a környezetileg káros támogatások vetnek fel több problémát.⁴⁴⁸

A közvetlen közpénzügyi támogatások is sokszínűséget mutatnak, de a közvetett támogatások formái szinte kifogyhatatlanok. Ilyenek kell tekinteni többek között a részrehajló szabályozást, az elégtelen ellenőrzést, adómentességeket, adókedvezményeket, a természeti erőforrások értéken aluli használatát. A kérdéskörben jelentős lépéseket tett az európai uniós jogharmonizáció.

A támogatási kérdések ezért nemzetközi, uniós és a hazai szabályozás szintjén értelmezhetőek.

A hazai támogatási rendszer szoros kapcsolatban van az európai uniós támogatási rendszerrel, amelynek oka, hogy az Európai Unió kiemelten kezeli a környezetvédelem kérdését és jelentős mértékűvé váltak a Magyarország számára elérhető támogatási programok. Ennek következtében a tisztán hazai forrásból finanszírozott támogatások és fejlesztések

⁴⁴⁷ Kiss (2005.): i.m. 171-172. o.

⁴⁴⁸ Kiss Károly (szerk.): Tiltandó támogatások – környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban, L'Harmattan, Budapest, 2006. 13-17. o. A szerző a környezetvédelmi szempontból káros támogatásokat a tevékenység oldaláról közelíti meg, azaz a környezetileg káros tevékenységre nyújtott támogatás környezetileg káros támogatásnak minősül. A káros támogatásoknak többféle megjelenési formája van, mint a közvetlen és közvetett államháztartási támogatások, természeti erőforrások értéken aluli használata, a nem internalizált környezeti károk, káros irányú infrastruktúrális fejlesztések közpénzekből.

mértéke jelentősen csökkent. A környezeti politika jelentősége egyre inkább nő a többi európai uniós politikához képest, illetve a többi politika figyelembe veszi a környezeti hatásokat. A közösségi környezetpolitika alapvetően befolyásolja az egyes tagállamok környezeti politikáját, sőt számos környezeti intézkedés nem valósulna meg közösségi környezeti támogatás nélkül.⁴⁴⁹

Az uniós szabályozás meghatározza a támogatás fogalmát.⁴⁵⁰ Támogatásnak minősülnek a költségvetésből nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, amelyek vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés elérésére szolgáló tevékenységet vagy egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működését finanszírozzák.⁴⁵¹ A támogatás fogalmát a joggyakorlat kiterjesztően értelmezi, mivel minden gazdaságilag értékelhető előnyt ebbe a fogalmi körbe sorol. A közvetlen támogatások mellett ide tartoznak többek között a kedvező feltételekkel biztosított infrastruktúra használat, kedvezményes feltételekkel nyújtott kölcsön, illetve az alacsonyabb adók, adókedvezmények.⁴⁵²

A támogatás négy finanszírozási formát ölthet: ⁴⁵³

- ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése;
- átalányösszeg, amely az intézkedés végrehajtásához vagy a működéshez szükséges költségeket fedezi;
- átalány-finanszírozás, amely előre meghatározott egyedi típusú kiadásokat fedezi;
- a kombinált finanszírozás (az előző formák összekapcsolása).

⁴⁴⁹ Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010. 306. o.

⁴⁵⁰ Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. (2012.) 342. o. V.ö. Nagy Zoltán: Adó- és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9. sz. 1-9. o. V.ö. Csűrös Gabriella: Az Európai Unió támogatáspolitikája: múlt, jelen, jövő. In: Erdős Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 107-118. o.

⁴⁵¹ Halász Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása, PhD-értekezés, Miskolc, 2010, 161. o.

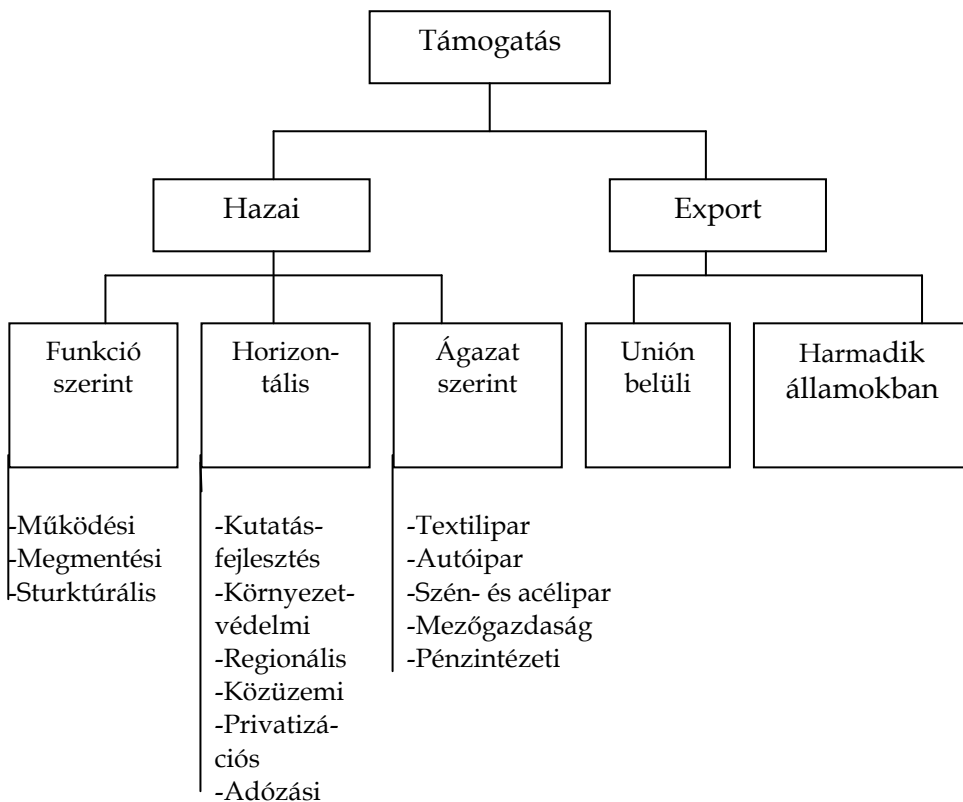
⁴⁵² Kengyel (2010.): i.m. 61-62. o. V.ö. Olajos István: A közjogi szerződés, mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 503-514. o.

⁴⁵³ Halász (2010.): i.m. 161. o.

Az Európai Unió különféle formákban nyújt támogatásokat, amelyek egyik típusa a környezetvédelmi támogatások köre.⁴⁵⁴

13-1. táblázat. Támogatási formák az EU-ban

(Forrás: Kende-Szűcs, 2005.)



⁴⁵⁴ Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiban. KJK-Kerszöv. Kft., Budapest, 2005. 247. o. V.ö. Olajos István: Környezetvédelmi szempontok érvényesülése az agrár-támogatásokban. In: Szilágyi János Ede (szerk.): Környezetjog II. kötet. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008. 89-97. o.

Környezetvédelmi támogatást csak akkor lehet nyújtani, ha azt a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés érdekében szükséges, feltéve, ha nincsenek aránytalan negatív hatásai a versenyfeltételekre és a fejlődésre.⁴⁵⁵

A környezetvédelmi támogatások három típusa különböztethető meg:⁴⁵⁶

- a beruházási,
- a horizontális,
- a működési támogatások.

Az egyes típusok közül a beruházási támogatások jelentősége a legnagyobb (környezetvédelmi szabványnak megfelelés, energia-megtakarítást serkentő, megújuló energiák felhasználását elősegítő, szennyezett ipari területek rekultivációját biztosító beruházások stb.).⁴⁵⁷ A tagállamok egyre jelentősebb mértékben használják ki az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályait a környezetvédelmi célok érdekében. Fontos azonban kiemelni, hogy az állami támogatások jelentős része (becslések szerint 53 %-a) a környezeti adók alóli mentességből tevődik össze.⁴⁵⁸

A környezetvédelmi támogatáspolitikai fejlődése sajátos utat járt be az uniós szabályozás és a finanszírozás területén. Az Unió nem hozott létre külön környezeti alapot, de voltak erre vonatkozó kísérletek, amelyek még az 1980-as évek elején kudarcba fulladtak. A szakirodalmi álláspont szerint is a fenntartható fejlődés három pillére közül kettőre létrehozott alapot az unió, csak a környezetvédelemre nem. Nem is lenne fontos az ilyen alap létrehozása, ha a tagállamok szintjén rendelkezésre állnának a források a környezeti problémákra. A költségvetési gazdálkodásban azonban mindig kevés a pénz, ezért a pillanatnyilag kevésbé fájó témák szorulnak háttérbe, így a környezetvédelem is. Ugyanakkor egy ilyen alap létrehozásakor az a probléma is felmerülne, hogy a tagállamok csak any-

⁴⁵⁵ Kende – Szűcs (2005.): i.m. 279. o.

⁴⁵⁶ Kende – Szűcs (2005.): i.m. 279. o.

⁴⁵⁷ Kende – Szűcs (2005.): i.m. 281. o.

⁴⁵⁸ A legfrissebb eredmények szerint a tagállamok több környezetvédelmi támogatást nyújtanak. A környezetvédelmi célokra fordított kiadások teljes összege megduplázódott 2001-2006 között: 7 milliárd euróról 14 milliárd euróra nőtt. Az országok között azonban jelentős különbségek vannak. A legtöbb állami támogatást Svédország (GDP 0,35%-a), és Németország (GDP 0,32%-a) nyújtotta. EuroAstra Internet Magazin 2008/05/21. sz. www.euroastra.info/mode/13187. (Letöltés ideje: 2011. 07. 08.) V.ö.: Olajos István: A közjogi szerződések jelentősége az agrár- és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárásjogi helye és szerződési létszakai. In: Pázmány Law Working Papers, 2012/26. sz. 1-6. o

nyiban biztosítanak a környezet védelmét, amennyire ezt az uniós források lehetővé tennék.⁴⁵⁹

A környezetvédelmi alap hiányában a környezetvédelem támogatására a meglévő alapokat használja az Unió, mint a Regionális Alap és a Kohéziós Alap, illetve speciális pénzügyi források is segítik a környezetvédelmet, mint a Szolidaritási Alap és a LIFE program.⁴⁶⁰ A környezetvédelmi támogatások mértéke szempontjából a regionális politika történetét három szakaszra bonthatjuk.⁴⁶¹ 1957-1975 között nem voltak környezetvédelmi közösségi támogatások, legfeljebb egyedi esetekben. 1975 és 1993 között az Európai Regionális Fejlesztési Alapból a források egy része jutott a környezetvédelem finanszírozására. 1993-tól történtek jelentős lépések a környezetvédelem támogatása területén, amelynek alapját a Kohéziós Alap létrehozása jelentette.⁴⁶² Napjainkban is a legjelentősebb támogatási forrásul a Regionális Alap és a Kohéziós Alap szolgál. A Bizottság becslése szerint a Regionális Fejlesztési Alap 10 %-át, a Kohéziós Alap 50 %-át költötték környezeti célokra. A Regionális Alap több konkrét környezeti projekt finanszírozását tűzi ki célként, de sok esetben a regionális politika által finanszírozott projektek, amelyek e nélkül a finanszírozás nélkül nem valósultak volna meg károsak a környezetre (autópálya, infrastrukturális projektek).⁴⁶³

A Kohéziós Alap 2006-ig nem programok alapján dolgozott, hanem speciális közlekedési és környezeti projektek számára nyújtott pénzeszközöket. 2007 óta azonban nem projekteket támogat, hanem a tagállamok az általuk kidolgozott programok végrehajtására kapnak támogatást.⁴⁶⁴ A szakiroda-

⁴⁵⁹ Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezetjoga, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 163. o. Az Unió a gazdasági problémákra (Mezőgazdasági Alap, Regionális Alap, Kohéziós Alap) és a társadalmi, szociális problémákra (Szociális Alap) egyaránt létrehozott alapokat.

⁴⁶⁰ Szilágyi János Ede: Bevezető az Európai Unió gazdasági és társadalmi kohézió politikájába. In: Olajos István (szerk.): A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon, Novotni Alapítvány Miskolc, 2009. 7-42. o.

⁴⁶¹ Kiss András: Az európai uniós környezetvédelmi támogatási rendszer értékelési módszertana a Magyarországi Kohéziós Alap projektek vizsgálata alapján. PhD értekezés, Budapest, 2009. kornygazd.bme.hu/doktori_ertekezes/Kiss_Andras (Letöltés időpontja: 2012. 10. 05.) 20-25. o.

⁴⁶² Kiss (2009.): i.m. 26-40. o.

⁴⁶³ Krämer (2012.): i.m. 165. o. A Regionális Alapról szóló rendelet a környezeti projektek finanszírozásának a lehetőségét említi, többek között a vízellátás, víz- és hulladékgazdálkodás, szennyvíztisztítás, sivatagosodás megelőzése, környezetszennyezés megelőzése és megfékezése területén.

⁴⁶⁴ Krämer (2012.): i.m. 165-166. o. A Kohéziós Alapnak kell finanszíroznia többek között a Közösség környezeti politikája számára kijelölt prioritásokat. A szerző kiemeli az energiahatékonyság, megújuló

lom rámutat arra, hogy a regionális politika abba az irányba halad, hogy a tagállamok átalányösszegeket kapnak és azokat belátásuk szerint használják fel, a Bizottság által jóváhagyott nemzeti prioritások szerint, ezért a környezetpolitikai programok finanszírozása attól függ, hogy ennek milyen prioritása van a tagállami politikában.⁴⁶⁵

A Szolidaritási Alapot 2002-ben a bekövetkezett természeti csapások hatására hozták létre. Az Alap célja, hogy beavatkozzon az ipari és természeti katasztrófák esetén, amelyeknek komoly következményei vannak a környezetre vagy a gazdaságra.⁴⁶⁶

Az alapokból finanszírozott támogatások nem terjednek ki valamennyi területére a környezetvédelemnek, ezért az Unió speciális környezetvédelmi célú pénzügyi eszközt hozott létre a LIFE program keretében, amelyet 1992-ben indítottak el abból a célból, hogy a tagállamok környezetvédelmi tevékenységét támogassa. A LIFE+ program a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozik, amely három területre összpontosítja elsősorban a támogatásokat:⁴⁶⁷

- természet és bio-diverzitás;
- környezetvédelmi politika és irányítás;
- információ és kommunikáció.

A LIFE+ pénzügyi eszközeiből közjogi és magánjogi szervezetek, személyek egyaránt részesülhetnek. Célja a közösségi környezetvédelmi politika kidolgozása és a közösségi környezeti előírások végrehajtása.⁴⁶⁸ A programmal kapcsolatban a szakirodalomban többféle probléma merült fel. Az egyik probléma, hogy a tagállamok arra törekednek, hogy minden tagállam egyenlő részt kapjon, ennél fogva a Bizottság nem határozhat meg prioritásokat speciális projektek számára.⁴⁶⁹

A környezetvédelem kérdésének egyre inkább fontos szerepet kellene játszania a hazai államháztartás rendszerében. A környezetpolitika a

energiaforrások, a közlekedési módokat területét. A Kohéziós Alap szabályait az 1084/2006/EK rendelet és az 1083/2006/EK rendelet rögzíti. Miklós (2011.): i.m. 47. o.

⁴⁶⁵ Krämer (2012.): i.m. 166. o.

⁴⁶⁶ Krämer (2012.): i.m. 164. o.

⁴⁶⁷ Miklós (2011.): i.m. 45-46. o. A LIFE (2000-2006) pénzeszközt az 1655/2000 EK rendelet szabályozta, míg a LIFE+ (2007-2013) létrehozásáról a 614/2007 EK rendelet határozott.

⁴⁶⁸ Miklós (2011.): i.m. 45. o.

⁴⁶⁹ Krämer (2012.): i.m. 167. o.

szakpolitika, a jogi-gazdasági szabályozás, a támogatáspolitikai és az intézményi feltételek kiépítésével igyekszik választ adni a felmerült problémákra. A kérdéskör egyrészt önálló közfeladat-ellátást és finanszírozást igényel az államháztartási gazdálkodásban, másrészt az egyes közfeladatok környezetvédelmi vonatkozásai egyre nagyobb jelentőséggel bírnak. A környezetvédelem jelentőségére utal, hogy a környezetvédelmi finanszírozás alapját az egyes törvények mellett a korábbi Alkotmány, illetve az új Alaptörvény is megteremti.⁴⁷⁰ Az államháztartási gazdálkodás mind a közbevételek területén (környezetvédelmi adók, egyéb díjak, bírságok stb.), mind a közkiadások területén (szakigazgatás, támogatások) befolyásolja a környezetvédelmi gazdálkodást. A közbevételek és közkiadások szorosan összefüggnek egymással, hiszen az adókedvezmények, adómentességek köre is állami támogatásnak minősül.⁴⁷¹ Az adópolitikai kérdések a közbevételi oldalról is szoros összefüggésben vannak a támogatáspolitikai kérdésekkel, hiszen a környezetvédelmi adók forrást teremtenek a közkiadások, támogatások finanszírozására.

A támogatáspolitikai kérdések központi, kormányzati és helyi önkormányzati szinten értelmezhetőek. A nemzetközi egyezmények és az európai uniós szabályozás egyaránt befolyásolja ezt a területet, de jelentőségét tekintve a hazai jogalkotásban az európai uniós szabályozás a meghatározó. Az államháztartás két alrendszer közül – a támogatásfinanszírozási kérdések forrás oldali megközelítése szempontjából – egyértelműen a központi alrendszer jelentősége emelhető ki. Természetesen az önkormányzatok környezetvédelmi gazdálkodása sem elhanyagolható, de a helyi önkormányzatok elsősorban a támogatások igénybevevőiként jelennek meg, mivel a helyi környezetvédelmi és természetvédelmi fenntartási, fejlesztési célok költségét állami támogatásokból és saját bevételeikből fedezik, amelyből jelentős részt a központi költségvetési támogatások tesznek ki.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 43. o.

⁴⁷¹ Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In: Erdős Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái (2006-2009)*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 132-133. o. V.ö. Erdős Éva: *Gondolatok a pénzügyi jog jogági fejlődéséről*. In: Jakab András - Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása (1985/1990-2005) II. kötet*, Gondolat - ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 818-823. o. Horváth M. Tamás: *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*, Magyar Közigazgatás 2005/3.sz.142.o.

⁴⁷² Miklós László (szerk.): *Környezetjog*, SZTE ÁJK JATE Press, Szeged, 2008. 64. o. Az önkormányzati kiadások leggyakoribb céljai:

Az államháztartás gazdálkodásának megvalósulása a költségvetésen keresztül történik, amely a közbevételek és a közkiadások rendszerét is áttekinti éves bontásban. A környezetvédelmi feladatok jelentős része nem egy éves költségvetési cikluson keresztül valósul meg, ezért szükség van a költségvetési politikát befolyásoló hosszú távú célrendszer megfogalmazására, amely a mindenkori költségvetési törvényben, éves szinten közfeladatként megvalósításra kerül. Ilyen hosszú távú célrendszert tartalmazó javaslatcsomag a Nemzeti Környezetvédelmi Program.

A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014) a fenntartható fejlődés problémájára koncentrálnak és rendszerbe foglalja a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. Rámutat arra, hogy a természeti tőkébe való beavatkozás következtében az elszigetelten jelentkező helyi, regionális problémák globális szintűvé váltak, ezért mind nemzeti, mind nemzetközi szinten fontos a környezetpolitikai feladatok összehangolása.

A fenntartható fejlődés érdekében a méltányos emberi élethez szükséges környezeti feltételeket, az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesítésének a lehetőségét mind a jelen, mind a jövő generációk számára biztosítani kell. Ki kell építeni egy az erőforrások takarékos használatára épülő fogyasztói kultúrát.

Az új program részletes elemzés alá veszi az adó- és támogatáspolitikát a környezetvédelem területén. Problémaként merül fel, hogy nem teljes körűen biztosított a környezetvédelmi bevételek elkülönült elszámolása és célzott felhasználása. A kormányzat nem minden esetben fordítja a bevételeket a megújuló erőforrások újratermelődésének elősegítésére, illetve a keletkező szennyezések csökkentésére. A korábbi évek tapasztalatai, tényei alapján a program értékeli a támogatások hasznosulását. Megállapítást nyert, hogy a támogatások hatásossága, környezeti teljesítménye a területfejlesztési támogatásokon kívül kevéssé ismert. A támogatáspolitikai hatékonyságát a szakirodalom is kritikával illeti. A szakirodalom szerint a támogatások alacsony gazdasági hatékonyságúak, mivel a támogatások meghatározott technológiákhoz, termékekhez kötődnek, nem teremtenek

-
- helyi környezetvédelmi feladatok és közszolgáltatások ellátása,
 - települési környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztése,
 - önkormányzati tulajdonú, vagy kezelésű intézmények fenntartása,
 - helyi természeti és kulturális értékek megőrzésének költségei.

V.ö. Zsugyel János (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2009. 65. o.

érdekeltséget más, kedvezőbb megoldások keresésére.⁴⁷³ Másik probléma, hogy a környezetszennyezés csökkentésére fordított szubvenciók a támogatott környezetszennyező jószág túlzott termeléséhez vezetnek.⁴⁷⁴ Sőt van olyan felfogás, amely szerint a támogatás hosszabb távon kontraszelekción, a beavatkozó állam gazdaságának lemaradását eredményezheti.⁴⁷⁵ Mindezek ellenére a kormányzati környezetvédelmi politika a támogatásokat részesíti előnyben.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program is rámutat a közvetlen és közvetett (adókedvezmények, menteségek) állami támogatások hasznosulására az előző időszak tapasztalatai alapján. Pozitív tapasztalatként veti fel a program, hogy a megújuló energiaforrások támogatása az elsődleges energia-hordozók területén (földgáz) megtakarítást eredményezett, illetve csökkent a széndioxid kibocsátás. Negatívumként hozható fel ugyanakkor a természeti erőforrások értéken aluli használata, illetve reális árazásának hiánya, amely testet ölt az energiatámogatásokban, bányajáradék kedvezményekben, agrártámogatások területén. A környezetvédelmi hatásokat azonban nemcsak a célzottan ilyen jellegű támogatások alapján lehet értékelni, hanem általában az egyes állami szubvencióknak is van környezeti hatásuk. A külföldi működő tőkéhez kapcsolódó beruházásoknak nyújtott állami szubvenciók (autóipar, elektronika) gazdasági, társadalmi hatásaik közül a környezetvédelmi hatás is fontos. Az új beruházások takarékos, precíz környezetirányítási rendszereket vezetnek be és terjesztenek el, ugyanakkor területfoglalásuk, szállítási igényük és a fokozott hulladékkepződés miatt negatív hatással vannak a környezetre.

A központi költségvetési politika alapvetően meghatározza a környezet állapotát befolyásoló állami és gazdasági tevékenységek megvalósításának a kereteit. A környezetvédelmi szabályok nem képesek befolyásolni a környezet állapotát érintő társadalmi és gazdasági jelenségeket, ha a költségvetési politika sajátos eszközeivel ezt nem támogatja. Tehát a mindenkori állami költségvetési javaslatnak a fenntarthatóság szempontjait figye-

⁴⁷³ Herich (2006.): i.m. 484. o. A szerző hatékonyabbnak tartja a környezetvédelmi adók alkalmazását, mivel az adók lökést adhatnak a kedvezőbb technológiák alkalmazásához, új termelési technológiák kifejlesztéséhez és támogatják a környezeti struktúraváltást. Vö. Erdős (2010.): i.m. 133. o.

⁴⁷⁴ Stiglitz (2000.): i.m. 255. o.

⁴⁷⁵ Kende – Szűcs(2005.): i.m. 209. o.

lembe kell vennie, a költségvetési politika zöldítése érdekében szükséges bizonyos intézkedések meghozatala.⁴⁷⁶

A környezetvédelem érdekében meghozandó „zöld intézkedéssorozat”:⁴⁷⁷

- a környezetszennyezést okozó gazdasági tevékenységek költségvetési támogatását csökkenteni kell, illetve hosszabb távon megszüntetni;
- a környezetvédelem szempontjából pozitív tevékenységeket támogatni kell (pl. barna mezős beruházások);
- differenciálni kell az általános forgalmi adó és a fogyasztási adó szintjét alacsonyabb környezetterhelésű termékeknél (alacsonyabb adókulcs);
- csökkenteni kell a munkára rakódó adó- és járulékterhet;
- támogatni kell az ökológiailag is fenntartható beruházásokat (pl. épületekkel kapcsolatos energiahatékonysági beruházások);
- állami nagyberuházások felülvizsgálata (pl. közlekedési beruházások);
- a környezetvédelmi kutatás-fejlesztés támogatása;
- termőföldek fokozott védelme (földvédelmi járulék megemlése);
- közbeszerzések zöldítése környezetvédelmi kritériumrendszer beépítésével.

A szakirodalom hangsúlyozza, hogy a zöld államháztartási reform, a költségvetés zöldítése nem generálhat új fizetési kötelezettségeket, a cél a költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak az átrendezése, hogy az államadósság növelése nélkül keletkezzen forrás a környezetvédelmi programok megvalósítására.⁴⁷⁸ A nemzetközi tapasztalatok rámutatnak arra, hogy az egyes országok gazdaságélénkítő csomagjai stratégiai kérdésként kezelik a környezetvédelmet. Az országok közül Dél-Korea és Kína emelkedik ki, az előbbinél a gazdaságélénkítő csomag 81 %-a, míg az utóbbinál 38%-a tekinthető környezetvédelmi célúnak, vagy környezetvédelmi szempontból pozitív hatásúnak.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Csernus Dóra Ildikó: Ajánlások a költségvetéshez. In: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója, Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 251-252. o.

⁴⁷⁷ Csernus (2010.): i.m. 253.

⁴⁷⁸ Csernus (2010.): i.m. 253. o.

⁴⁷⁹ Csernus (2010.): i.m. 252. o. Vö. Csernus Dóra Ildikó: Nemzetközi kitekintés. In: Államháztartás zöldítése: kiút a válságból, Országgyűlési Biztosok Hivatala 2009. június 11. (előadásvezet) Dél-Koreában a „Zöld Új Munkahelyteremtési Tervnek” keresztelt csomag négy téma köré szerveződik:

A hosszú távú környezetvédelmi kérdések a mindenkori költségvetési törvényben öltenek testet. A központi költségvetés közbeveteli és közkiadási struktúrája mutatja meg a környezetvédelemmel kapcsolatos előirányzatokat. Jól látszik a költségvetésből, hogy a környezetvédelmi programok finanszírozása jelentősen uniós forrásokból történik, a hazai támogatás ehhez képest elenyésző. Az uniós források esetleges csökkenése vagy megszűnése tehát tovább nehezítené a környezetvédelmi feladatok ellátását. A jövőben a feladatok bővülésével kell számolni, amely a költségvetési források átcsoportosítását, vagy a környezetvédelmi adók növelését teszi szükségessé. Mindkettő nehéz feladat elé állítja a költségvetési politika kialakítóit és döntéshozóit egyaránt.⁴⁸⁰

A környezetvédelmi támogatások sajátos fejlődésen mentek keresztül és különféle forrásból kerültek folyósításra.⁴⁸¹ Az egyik ilyen jelentős pénzügyi alap volt a Központi Környezetvédelmi Alap (KKA), amely a korábbi szabályozás alapján elkülönített állami pénzalapként működött. Az alap forrásait a termékdíjak és különféle környezetvédelmi bírságok jelentették. Az alap 1999-ben elkülönített pénzalapként megszűnt és helyét átvette a környezetvédelmi célelőirányzat, amelyből a környezet- és természetvédelmi célú fejlesztéseket, programokat, tevékenységeket, intézkedéseket finanszírozták. A vízgazdálkodási feladatok támogatására hozták létre a Vízügyi Alapot, elkülönített állami pénzalapként, amely szintén 1999-ben megszűnt és átvette a helyét a vízügyi célelőirányzat. Az alap és a célelőirányzat bevételi forrásait a vízügyi hatóságok bevételei adják, amely jó részét pályázati támogatásra használtak fel. A központi költségvetés is forrást biztosított az önkormányzatok környezetvédelmi feladatainak az ellátására. Erre szolgáltak többek között a cél és címzett támogatások, illetve a hulladékgazdálkodással kapcsolatos támogatások. A céltámogatá-

-
- környezetmegőrzés: zöld autók, tiszta energia és újrahasznosítás;
 - életminőség: zöld kerületek és otthonok;
 - környezetvédelem: négy fő folyó vízminőségének helyreállítása és a vízforrások biztosítása;
 - a jövő előkészítése: az információs technológia, infrastruktúra és a zöld közlekedési hálózatok fejlesztése.

⁴⁸⁰ Feiler József: Az éghajlatváltozással kapcsolatos teendőink. In: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 250. o. Jó példa erre a szakirodalomban is kiemelt területként a klímapolitika, ahol az alapvető cél, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását globálisan az 1990-es szint felére kell visszazorítani. Elkészítették hazánk 2000 és 2049 közötti „karbon-költségvetését”, azaz ötven év alatt kibocsátható üvegházhatású gáz mennyiségét a globális kibocsátási „költségvetésből” levezetve. A tanulmányból kiderült, hogy hazánk az ötven éves időszak első nyolc évében felhasználta ennek a „költségvetésnek” a negyedét.

⁴⁸¹ Kiss (2009.): i.m. 47-66. o. A történeti fejlődés bemutatása az értekezés alapján történik.

soknál az évek során változó céljelölés alapján az ivóvízzel kapcsolatos beruházások, szennyvízberuházások, csatornahálózat fejlesztése és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos területek váltak hangsúlyossá. Jelenleg a céltámogatási rendszerben a támogatandó célok között környezetvédelmi beruházás nem szerepel. A címzett támogatásokból is jutott az önkormányzatoknak környezetvédelmi célra a szennyvízberuházások, az ivóvízellátás, az ivóvízminőség javítási beruházások területén. Ezekre a célokra a legjelentősebb összegeket 2002-2006 között költötték el. A hulladékgazdálkodás támogatását a települési szilárd hulladék közszolgáltatás fejlesztésére költötték el. A támogatások 2001 és 2006 között jelentettek nagyobb összegű forrást, majd 2007-től már nem volt központi költségvetési forrás erre a célra.

A szakirodalom több problémát is felvetett a hazai forrású környezetvédelmi támogatásokkal kapcsolatosan, amelyek rámutatnak a támogatási gyakorlat ellentmondásosságára:⁴⁸²

- eltérő kritériumrendszer a pályáztatásban;
- a források összehangolt felhasználásának a hiánya;
- környezeti hatékonyság érvényesítésének a hiánya;
- gazdasági hatékonyság vizsgálatának hiányosságai;
- ellenőrzési rendszer nem került kialakításra;
- nincs hatékony monitoring rendszer.

Az Európai Unió támogatási forrásainak felhasználását – az unió költségvetéséhez alakítva – hét éves időszakra tervezik. Magyarország az uniós tagsággal egyidejűleg részesévé vált ezeknek a programoknak, amelynek jelenlegi időszaka 2007-2013 közé esik. A támogatások felhasználásának céljait az ehhez kapcsolódó programokat Magyarország a II. Nemzeti Fejlesztési Tervben, Új Magyarország Fejlesztési Tervben, illetve legújabban az új Széchenyi Tervben határozta meg.

A terv stratégiai céljai:⁴⁸³

- az összetartó társadalom létrehozása,
- az ország versenyképességének a javítása,
- a tudásvezérelt és megújuló társadalom megerősítése,
- a fenntartható fejlődés elvének érvényesítése.

⁴⁸² Kiss (2009.): i.m. 58. o.

⁴⁸³ Zsugyel (2009.): i.m. 954. o.

Az utolsó stratégiai kérdés egyben a környezetvédelemre vonatkozó horizontális uniós elv, amelynek lényege, hogy a támogatások odaítélésénél a környezetvédelmi szempontokat is érvényesíteni kell.

A támogatáspolitikai környezetvédelmi célkitűzései:

- a környezetvédelmi szempontok kerüljenek be a döntéshozatalba;
- az emberi szükségletek kielégítése és a megfelelő környezeti állapot közti egyensúly legyen biztosított;
- a természeti erőforrások legyenek sokáig használhatóak;
- a meglévő természeti értékek védelme;
- a közösségek egészséges környezetének biztosítása.

A támogatáspolitikai környezetvédelmi aspektusainak biztosítása mellett konkrét programként is megfogalmazódtak a környezetvédelmi célok. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) hat kiemelt területen (gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, környezeti és energetikai fejlesztés, a társadalom megújítása, területfejlesztés, államreform) indított állami és európai uniós fejlesztéseket.⁴⁸⁴

Szintén hat területet ölel fel az Új Széchenyi Terv is (az egészségipari, zöld-gazdaságfejlesztési, vállalkozásfejlesztési, tudomány-innováció, foglalkoztatási, közlekedésfejlesztési). A zöldgazdaság-fejlesztési program több támogatott területet jelöl meg a fejlesztési célok között, mint a fenntartható életmódot ösztönző kampányok, a települési szilárd hulladéklerakókat érintő rekultivációk, környezetfejlesztés, környezetvédelmi informatikai fejlesztés, megújuló energia alapú térségfejlesztés.

A környezetvédelmi támogatási kérdésekkel elsősorban a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) foglalkozik,⁴⁸⁵ amely hosszú távú (hét évre szóló) stratégiai dokumentumként tartalmazza a környezeti állapot helyzetértékelését, a fejlesztés irányait, a beruházások szükségességének elemzését és az uniós támogatáspolitikai összehangolását. A program két évre szóló akciótervekben ölt megvalósítható formát, mivel ezek az akciótervek képezik a pályáztatás alapját.

⁴⁸⁴ Zsugyel (2009.): i.m. 954. o.

⁴⁸⁵ 36/2012. (VI.8.) NFM rendelet a Környezet és Energia Operatív program prioritásaira rendelt források részletes szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről.

A KEOP általános célja, hogy a fenntartható fejlődést elősegítse a természeti erőforrások hatékonyabb, takarékos használata és a természetvédelmi vízügyi feladatok megoldása révén.

A KEOP stratégiai céljai:

- a környezetvédelem erősítése, egyes környezeti természetvédelmi vízügyi feladatok megoldásán keresztül,
- a környezeti infrastruktúra fejlesztése a fenntarthatósági szempontokat figyelembe véve;
- természeti erőforrások hatékonyabb és takarékos használata,
- régiók, hátrányos helyzetű térségek kulturális és természeti örökségének védelme.

A program a fő fejlesztési irányvonalakat prioritástengelyekként határozza meg. Ezekre épülve valósul meg a program a pályázati felhívások révén.

A bekövetkezett természeti katasztrófák és a tudományos kutatások is felhívták a figyelmet az éghajlatváltozásokra. A nemzetközi klímacsúcsok és egyezmények fókuszába került a téma és ezzel összefüggésben az üvegházhatású gázok kibocsátása, amelyet a változások fő okozójának tekintenek. Így mind nemzetközi szinten, mind az egyes országok szintjén éghajlatvédelmi intézkedéseket kell foganatosítani, az üvegházhatású gázok kibocsátását csökkenteni kell.

A Kiotói Jegyzőkönyv 17. cikkelyében szereplő nemzetközi kibocsátás kereskedelem alapján a kvóta többlettel rendelkező országok értékesíthetik kvótájuk fel nem használt részét.⁴⁸⁶ A Zöld Beruházási Rendszer (ZBR) lényege, hogy a kvótatöbblet eladásából származó bevételeket éghajlatvédelmi intézkedésekre kell fordítani, amelyekkel pótlólagos kibocsátás csökkentéseket lehet elérni.⁴⁸⁷ A ZBR a hazai klímapolitika első olyan eszköze, amely nem az uniós joganyag átültetéséből származó kényszer nyomán született, hanem teljes mértékben hazai indíttatású.⁴⁸⁸ A ZBR 2008-ban az elsők között Magyarországon való-

⁴⁸⁶ Barta - Hegedűs - Szabó (2010.): i.m. 13. o. A kvótaértékesítés lehetőségét az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének a kihirdetéséről szóló törvény (1995. évi LXXXII. tv.), majd a Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény (2007. évi IV. tv.) és végül az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény teremtette meg Magyarországon.

⁴⁸⁷ Barta - Hegedűs - Szabó (2010.): i.m. 19. o.

⁴⁸⁸ Csernus (2009.): i.m. 260. o.

sult meg és a helyes kvótagazdálkodás következtében a környezetvédelmi diplomácia 28 milliárd forint bevételre tett szert a költségvetés számára. A Program céljai és konkrét megvalósulása a pályázati rendszeren keresztül az alprogramok keretében történik. A célok tekintetében az épületek energiahatékonyságára koncentrálnak, amelynek az oka, hogy az épületekhez kapcsolódó széndioxid kibocsátások adják a teljes hazai kibocsátás 30 százalékát.⁴⁸⁹ Ennek érdekében a ZBR több programot is indított az utóbbi években. A Panel Alprogram az iparosított technológiával épült lakóépületek energia-megtakarítást eredményező felújítására, gépészeti rendszereinek, berendezéseinek felújítására, korszerűsítésére szolgál, míg a második pillér a családi házakat is bevonja az energiahatékonyságot javító programba. Pozitív irányba mutató kezdeményezés, hogy a ZBR bevezeti a „Klíma-BÓNUSZ” kiegészítő támogatást, amely révén a felújítás eredményeképpen elért épületenergetikai kategória emelkedésének megfelelően növekszik a támogatás mértéke.

A ZBR programjait több kritikai megjegyzés érte⁴⁹⁰ a szakirodalomban azonban a program elindítását mindenképpen pozitívan kell értékelni, és fontos elemévé vált a kvótagazdálkodás és a támogatáspolitikai rendszerének.

⁴⁸⁹ www.kvvmfi.hu (Letöltés ideje: 2012.08.12.)

⁴⁹⁰ Csernus (2009.): i.m. 260-263. o.

Irodalomjegyzék

Felhasznált irodalom

Angyal Zoltán (szerk.): Public Policies of the European Union, Editure Universitatii Petru Maior, Marosvásárhely, 2008.

Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.

Bándi Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2011.

Bándi Gyula (szerk.): Auditálás, menedzsment rendszerek, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1997.

Bangóné Korbász Katalin: Környezetvédelmi termékdíj bevételek, Adó 2011/3-4.

Barta Judit – Hegedűs Miklós – Szabó Zoltán: Kvótagazdálkodás Kopenhagen után, GKI Energiakutató Kft., Budapest, 2010.

Bartos Gyula: Termékdíj a környezetvédelmi adó és közcélok támogatása, Adó 2007/14-15. sz.

Stuart Bell – Donald McGillivray: Environmental Law, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Beszteri Sára: A termékdíj szabályok alkalmazásának megerősítését szolgáló 2008. évi intézkedések eredményei, tapasztalatai, Adó 2008/14. sz.

Bobvos Pál – Csák Csilla – Horváth Szilvia – Olajos István – Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: A szennyező fizet elv megjelenése a mezőgazdaságban. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2006/1. sz.

Daniel Bodansky – Jutta Brunne – Ellen Hey: The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press, Oxford, 2007.

Borka Norbert: Az energiaadóval kapcsolatos szabályozás. Adóvilág 2004/6. sz.

Borsányi Bognár Levente: Környezetterhelési díjak, Környezetvédelem 2003/6. sz.

Christian Caelies – Ines Härtel – Barbara Veit (eds.): Jahrbuch des Agrarrechts, Nomos, Baden-Baden, 2008.

Csák Csilla: Környezetjog I., Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.

Csák Csilla: A hulladék fogalmának értelmezése az uniós ítélkezési gyakorlat alapján, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2011.

Csák Csilla: Gondolatok a szennyező fizet elvének alkalmazási problémáiról, Miskolci Jogi Szemle, 2011. Különszám

Csák Csilla: A közös felelősség a környezeti fenntarthatóságban. In: Tóthné Szita Klára (szerk.): A fenntarthatóság aktuális kérdései, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Miskolc, 2005.

Csák Csilla: Environment Policy, In: Angyal Zoltán (szerk.): Public Policies of the European Union, Editure Universitatii Petru Maior, Marosvásárhely, 2008. 146-153. o.

Csák Csilla – Raisz Anikó: Trinkwasserskandal in der drittgrösten Stadt Ungarns: Theorie und Praxis der Haftung im hungarischen Umweltrecht. In: Christian Caelies –Ines Härtel – Barbara Veit (eds.): Jahrbuch des Agrarrechts. Nomos, Bades-Baden, 2008. 165-176. o.

Csernus Dóra Ildikó: Ajánlások a költségvetéshez. In: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010.

Csuka Mária: Versenyképesebb távhő-szolgáltatás, alias Robin Hood-adó Magyarországon, Adó 2009/1-2. sz.

Csűrös Gabriella: Az Európai Unió támogatáspolitikája: múlt, jelen, jövő. In: Erdős Éva (szerk.): Pénzügyi jogot oktatók konferenciái, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.

Debreceni László: A termékdíj szabályainak 2010. évi változásai, Adó 2010/11. sz.

Debreceni László – Bartos Gyula: A környezetvédelmi termékdíj beszédésének gyakorlati tapasztalatai, Adó 2008/7. sz.

Domokos László: Dőlnek a milliárdok a magyar olajmezőkből az államkasszába, Napi Gazdaság, www.napi.hu

Paul Ekins – Stefan Speck: Competitiveness and Enviromental Tax Reform, Briefing Paper, Seven March/2010. Green Fiscal Comission, London

Paul Ekins: Ecological Economics, Elsevier, Staffordshire.uk, 1999.

Paul Ekins – Stefan Speck: Environmenal Tax Reform (ETR) – A Policy for Green Growth, Oxford University Press, Oxford, 2011.

Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In: Erdős Éva (szerk.): Pénzügyi jogot oktatók konferenciái (2006-2009), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.

Erdős Éva: Gondolatok a pénzügyi jog jogági fejlődéséről. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása (1985/1990-2005) II. kötet, Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007.

Feiler József: Az éghajlatváltozással kapcsolatos teendők. In: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010.

Andrew Field: UK Environmental Tax Policy and Climate Change Levy. HM Treasury, UK. Brussels, 2002.

Fodor Bea: A hazai energiaadó lakossági kiterjesztésének hatásvizsgálata. korny.uni-corvinus.hu/15eves/tanulmanyok/fodor.pdf

Fodor László: Integratív környezetjog, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.

Fodor László: Környezetvédelem az Alkotmányban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006.

Fucskó József – Kis András – Bela Gyöngyi – Krajner Péter – Valené Kelemen Ágnes: Ökológiai adóreform II., Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest, 2000.

Fucskó József: A környezeti adózás klasszikus és újabb elmélete Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest, 2011.

Don Fullerton – Andrew Leicester – Stephen Smith: Environmental taxes. NBER Working Paper No. 14/97.

Galántainé Máté Zsuzsanna: Adó(rendszer)tan – EU-konform magyar adók, Aula Kiadó Kft., Budapest, 2004.

Marina Anda Georgescu – Valina Pendolovska – Julio Cesar Cabeca: Distribution of environmental taxes in Europe by tax payers in 2007. Eurostat 67/2010.

Görözdí Zsuzsanna – Mózs Elek: Jövedéki adózás az Európai Unióban, Európai Füzetek 42. sz. 2003.

Görözdí Zsuzsanna: Energiaadó a szénre. Adó 2009/3. sz.

Halász Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása, PhD értekezés, Miskolc, 2010.

- Henrik Hasselknippe – atle Christer Christiansen: Energy Taxation in Europe: Current Status – Divers and Barriers – Future Prospects. Fridsjoef Nansens Institute, Norway FNI Report 14/2003. <http://dspace.cigilibrary.org>
- Hendric Hallay – Reinhard Pfriem: Umwelts-Audits, Öko-Controlling und externe Unternehmenskommunkation, Umweltwirtschaftsforum 1993/3.
- Herich György: Adótan, Penta Unió Zrt. Budapest, 2011.
- Herich György: Nemzetközi adózás, PENTA UNIÓ Kft., Pécs, 2006.
- Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, Magyar Közigazgatás 2005/3.sz.
- Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, KJK-Kerszöv Kft., Budapest, 2004.
- Károlyi Géza – Prugberger Tamás – Törő Emese – Nagy Zoltán: Gazdasági közjog, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba, KJK-Kerszöv Kft. Budapest, 2005.
- Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
- Kerekes Sándor: Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés, Debreceni Egyetem AMTC-AVK, Debrecen, 2007.
- Kerekes Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai, Budapest, 1998. www.mek.niif.hu (2012.06.06.)
- Kerényi Attila: Környezettan, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003.
- Kiss András: Az európai uniós környezetvédelmi támogatási rendszer értékelési módszertana a Magyarországi Kohéziós Alap Projektek vizsgálata alapján, PhD értekezés, Budapest, 2009.
- Kiss Károly: Energiaadók az Európai Unióban, BKÁE-KJ, Budapest, 2002.
- Kiss Károly (szerk.): Tiltandó támogatások – környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban, L'Harmattan, Budapest, 2006.
- Kiss Károly: Környezetvédelmi adóreform, Lélegzet Alapítvány, Budapest, 2010.
- Kiss Károly: Zöld gazdaságpolitika, BKÁE, Budapest, 2005.
- Jacob Klok: Negotiating EU CO₂ /energy taxation. Political economic driving forces and barriers. Institute of Local Government Studies, AKF Forlaget, Denmark, 2002.

Jacob Klok: Energy Taxation in the European Union. Past Negotiations and Future Perspective, Institutio de Estudios Fiscales, Working document 21/2005. www.ief.es (Letöltés ideje: 2012. 06. 20.) 5-11. o.

Koloszár Miklós: Környezetterhelési díj, Adó, 2004/8. sz.

Katri Kosonen - Gaetan Nicodeme: The role of fiscal instruments in environmental policy, Taxation Papers, 19/2009. European Union, Luxembourg 1-13. o.

Kovácsy Zsombor - Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata, Dialóg Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2005.

Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezetjoga, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012.

Nancy K. Kubasek - Gary S. Silverman: Environmental Law, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2008.

Kun-Szabó Tibor (szerk.): A környezetvédelem minőség menedzsmentje, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1999.

Salvatore Lazzari: Energy Tax Policy. History an Current Issues, CRS Report for Congress, 2008.

Agnieszka Laskowska - Frank Scrimgeur: Environmental taxation: The European experience. wms-soros.mngt.waikato.ac.nz/NR/EuropeET.doc

Magyar-angol-magyar jogi szakszótár, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2007.

Mádai Ferenc: Ásványvagyongazdálkodás - Járadékok képződése a bányászatban, Miskolc, 2011. www.tankonyvtar.hu/

Megyeri Mária - Katona József - Ferencz Lászlóné: A szennyvízterhelési díj mód-szerének elve a francia joggyakorlatban, Környezet és fejlődés, 1996/3-4. sz.

Miklós László (szerk.): A környezetjog alapjai, SZTE ÁJK-JATE Press, Szeged, 2008.

Miklós László (szerk.): A környezetjog alapjai, SZTE ÁJK-JATE Press, Szeged, 2011.

Nagy Zoltán - Olajos István - Raisz Anikó - Szilágyi János Ede: Környezetjog II. kötet - Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.

Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, 2012.

Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIX/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2011.

Nagy Zoltán: A természeti erőforrás-gazdálkodás egyes adójogi aspektusai. *The Publications of the XXVI. microCad International Scientific Conference*, University of Miskolc, Miskolc, 2012.

Nagy Zoltán: Adó- és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. *Pázmány Law Working Papers 2012/9.* sz.

Olajos István: A környezetvédelmi szabályozás módszertana. In: Olajos István (szerk.): *Agrárjog gyakorlat II.*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006.

Olajos István: *Agrárjog gyakorlat II.*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006.

Olajos István: Környezetvédelmi szempontok érvényesülése az agrártámogatásokban. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II.* kötet – Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.

Olajos István: A közjogi szerződések jelentősége az agrár- és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárásjogi helye és szerződési létszakai. In: *Pázmány Law Working Papers 2012/26.* sz.

Olajos István: A közjogi szerződés, mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2011.

Rabné Barizs Gabriella: Környezetterhelési díj, *Adó 2008/14-15.* sz.

Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Az agrárjog kapcsolódó területeinek (környezetjognak, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12. sz.

Raisz Anikó: Környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1 sz.

Raisz Anikó: *A Constitution's Environment, Environment in the Constitution-Process and Back Ground of the New Hungarian Constitution.* East Europa, 2012/1. Numéro Spécial

Raisz Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2012.

Raisz Anikó: Környezetvédelem a nemzetközi jogban. In: Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. kötet – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 9-24. o.

Sigurd Naess Schmidt – Este Stig Hansen – Jonatan Tops – Holger Nikolaj Jensen – Svend Torp Jespersen: Innovation of energy technologies: the role of taxes, Copenhagen Economics, Copenhagen, 2010.

Rolf Schwartmann: Umweltrecht, C. F Müller Verlag, Heidelberg, 2006.

Simon István (szerk.): Pénzügyi jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Simon István (szerk.): Pénzügyi jog II., Osiris Kiadó, Budapest, 2012.

Nancy Steinbach: Environmental taxes in the European economy 1995-2003. Statistics in focus, Eurostat. 1/2007.

Joseph E. Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana, KJK-Kerszöv Kft., Budapest, 2000.

Szabylár Péter: Ökoadó – avagy a környezetterhelési díj, Bányászati és Kohászati lapok, 2005/5. sz.

Szabó Zoltán: Környezetvédelmi adók és díjak az Európai Unióban. In: Az államháztartás ökoszociális reformjának szüksége és lehetősége, Levegő Munkacsoport, Budapest, 2007.

Szakács Imre: Az adózás nagy kézikönyve, Complex Kft., Budapest, 2012.

Szalay Zoltán: Környezetpolitika, Széchenyi István Főiskola, Győr 1998. (www.gyorijegyzet.hu)

Szilágyi János Ede: Bevezető az Európai Unió gazdasági és társadalmi kohézió politikájába. In: Olajos István (szerk.): A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2009.

Szilágyi János Ede (szerk.): Környezetjog II. kötet – Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.

Szilágyi János Ede: Környezetvédelem az európai uniós jogban. In: Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 51-72. o.

Szlávik János: Fenntartható környezet és erőforrás-gazdálkodás, KJK Kerszöv. Budapest, 2005.

Ben J. M. Terra – Peter J. Wattel: European tax law, Kluwer Law, Hague, 2005.

Tózsza István: A talajvízterhelés mérséklésének önkormányzati eszközrendszere, Comitatus Önkormányzati Szemle 2000/6. sz.

Veres Gábor: A környezetvédelmi termékdíj szabályozás alanyi és tárgyi hatályának 2012. évi változásai. Adó 2012/3. sz.

Veres Gábor: A termékdíjas szabályozás átmeneti rendelkezései, Adó 2012/4-5.

Zöld Könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló paci alapú eszközökről – Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel 28.3. 2007. {sec (2007) 388}

Zsugyel János (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2009.

Internetes források

Az EU klímapolitikája, Magyar Agrárkamara, www.agrarkamara.hu

EuroAstra Internet Magazin 2008/05/21. sz. www.euroastra.info/modeFairtransfer.hu

Jelentősen változik a kvóta kereskedelem. www.index.hu/gazdasag/magyar

Magas gázolajárakat hozhat az új energiaadó. Jogiforum.hu

Magyar Bányászati és Földtani Hivatal: Tájékoztató a bányajáradék bevallásról és befizetéséről 2010. év. Budapest, 2011. MBFH/513-1/2011.; MBFH/513-2/2011. sz.

OECD: Környezetpolitikai teljesítményértékelések: Magyarország www.oecd.hu

www.autostat.hu

www.kvvmfi.hu

Jogforrások

1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról
1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1995. évi LVI. törvény a termékdíjról
1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
1995. évi LXXXII. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről
1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról
2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról
2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról
2003. évi CXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
2007. évi IV. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről
2007. évi LX. törvény az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye és annak kiotói jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
2008. évi LXVII. törvény a távhő-szolgáltatás versenyképesebbé tételéről
2010. évi XCIV. törvény az egyes ágazatokat terhelő különadóról

2010. évi CXVII. törvény a megújuló energia közlekedési célú felhasználásának előmozdításáról és a közlekedésben felhasznált energia üvegházhatású gázkibocsátásának csökkentéséről

2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról

2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi költségvetéséről

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról

270/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet az egyes környezetterhelési díjak visszaigénylésének, a kibocsátott terhelő anyag mennyiség meghatározás módjáról, valamint a díjfizetés áthárításának szabályairól

183/2005. (IX. 13.) Korm. rendelet az üvegház-hatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről

209/2005. (X.5.) Korm. rendelet a betétdíj alkalmazásának szabályairól

314/2005. (XII.25) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról

213/2006. (X.27.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól

341/2007. (XII. 15.) Korm. rendelet a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni jövedéki adóvisszatérítés feltételeiről és szabályairól

13/2008. (I.30.) Korm. rendelet a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól

54/2008. (III.20.) Korm. rendelet az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról

181/2008. (VII. 8.) Korm. rendelet az elemek és az akkumulátorok hulladékainak visszavételéről

343/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény végrehajtásáról

1138/2012. (V. 3.) Kormány határozat a megtett úttal arányos elektronikus díjbeszedési rendszer bevezetéséről

6/1990. (IV. 12.) KÖHÉM rendelet a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről

29/1997. (VIII. 29.) KTM rendelet a környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzés használatának feltételrendszeréről

43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészlet-járuadék kiszámításáról

36/2012. (VI. 8.) NFM rendelet a Környezet és Energia Operatív Program prioritásaira rendelt források részletes szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről

37/2007. (III. 26.) GKM rendelet a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról

36/2007. (III. 26.) GKM rendelet az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról

96/2009. (XII.09.) Ogy. határozat. A 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program

1655/2000 EK rendelet a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközökről (LIFE)

2658/87/EGK rendelet a vám és a statisztikai nomenklatúráról, valamint a közös vámtarifáról

1084/2006 EK rendelet a Kohéziós Alap létrehozásáról és a 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

1083/2006 EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és a 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

614/2007 EK rendelet a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközökről (LIFE)

73/2009. EK rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról

1221/2009/EK rendelet a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről

66/2010/EK rendelet az uniós ökocímkezésről

2009/28/EK irányelv a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és az azt követő hatályon kívül helyezéséről

2001/83/EK irányelv az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről

2001/82/EK irányelv az állatgyógyászati készítmények közösségi kódexéről

2000/60/EK irányelv a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

98/83/EGK irányelv az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről

76/464/EGK irányelv a közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről

2003/87/EK irányelv az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról

96/61/EK irányelv a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről

2003/96/EK irányelv az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről

2001/42/ EK irányelv bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata

1999/62/EK irányelv a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról

92/12 EK irányelv a jövedékiadó-köteles termékekre vonatkozó általános rendelkezésekről és a termékek tartásáról, szállításáról és ellenőrzéséről

2008/118/EK irányelv a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről

92/82 EGK irányelv az ásványolajok jövedéki adó mértékének közelítéséről

92/81 EGK irányelv az ásványi olajok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról

85/337 EGK irányelv az egyes köz - és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

91/271/EGK irányelv a települési szennyvíz kezeléséről, 2000/60/EK irányelv

1692/96/EK határozat a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról

Kfv. II. 37.167/2011/4. sz. a Kúria ítélete

Kfv. III. 37.104/2008/3. sz. a Legfelsőbb Bíróság ítélete

T-499/10. sz. ügy MOL kontra Európai Bizottság