

A környezetpolitika és a gazdasági szabályozás összefüggései, szabályozási lehetőségek

1. Bevezető gondolatok

A környezetvédelem szerepét, súlyát és jelentőségét mutatja az uniós jogforrásokban, akcióprogramokban, nemzetközi dokumentumokban, nyilatkozatokban, valamint a tagállami legfelsőbb szintű szabályozásban történő deklarálása. A környezethez való jog általános megfogalmazásban 1972-től (Stockholm) jelenik meg. Az 1972-es Stockholmi Deklaráció 1. alapelve kijelenti: *„Az embereknek alapvető joguk van a szabadsághoz, a méltányossághoz, és megfelelő életkörülményekhez egy olyan minőségű környezetben, mely méltóságot és jólétet biztosít.”* Ezt elsősorban az egészséges környezethez való jog – mint harmadik generációs jog - megjelenése és a jogrendbe való ültetése teremtette meg, amely elfogadottá és általános érvényűvé vált az unió tagállamainak szabályozásában.¹Ezt kiegészítve, a jogpolitikai irányt markánsan meghatározza a fenntartható fejlődés megjelenése, amely alapvetően a természeti erőforrások védelmi szintjét célozza meg. Az Alaptörvény értelmében *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”*, kiemelt figyelmet kell szentelni az esélyegyenlőség, a társadalmi igazságosság, valamint a nemzedéken belüli és nemzedékek közötti szolidaritás elvének; melyek egyúttal kapcsolódnak a helyi erőforrások fenntartható hasznosításának elvéhez, miszerint törekedni kell a közösségek szükségleteinek helyi szinten, helyi erőforrásokból történő kielégítésére, de egyben a helyi sajátosságok, sokszínűség, készletek védelmére is.

A nyolcvanas évek elején jelent meg a „fenntarthatóság” vagy a „fenntartható fejlődés” kifejezés a nemzetközi szakirodalomban. Általános ismertségét *Lester R. Brown* a fenntartható társadalom kialakításával foglalkozó műve váltotta ki, amely 1981-ben jelent meg. A szerző ösz-

* Dr. Nagy Zoltán, *habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc*

¹ Fodor László: *Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös kiadványai IV.*, Budapest, 2006. 20-70.o.

szekapcsolta a népesség növekedését a természeti erőforrások hasznosításával és mindezt úgy kívánta megoldani, hogy a lehető legkisebb legyen a természeti környezet mennyiségi és minőségi romlása.

1983-ban az ENSZ Közgyűlés határozata alapján megkezdte munkáját az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága, amelyet *Gro Harlem Brundtland* norvég miniszterelnök nő vezetett. A Bizottság 1987-ben *Közös jövőnk* címmel kiadott jelentésében a gazdasági növekedés olyan új korszakának lehetőségét vázolta fel, amely a fenntartható fejlődés globális megvalósítására épít, megőrzi a természeti erőforrásokat, s amely megoldás lehetne a fejlődő országok nagy részében elhatalmasodó szegénység leküzdésére is. A jelentés nagyon röviden és tömören határozta meg a fenntartható fejlődés fogalmát: „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket”. A fogalomnak négy eleme van. A természeti erőforrások megőrzésének szükségessége az elkövetkező generációk javára (a „generációk közötti igazságosság” elve). A természeti erőforrások fenntartható mértékű vagy körültekintő kiaknázásának célja (a „fenntartható használat” alapelve). A természeti erőforrások igazságos használata, mely magában foglalja, hogy az államoknak az erőforrások használatában figyelembe kell venniük más országok szükségleteit (az „igazságos használat” vagy a „generációkon belüli igazságosság” alapelve). Annak szükségessége, hogy a környezeti szempontoknak a gazdasági rendszer fejlesztési terveibe történő integrálódása biztosított legyen, és hogy a fejlődés szükségleteit figyelembe vegyék a környezeti célok vonatkozásában (az „integráció” elve).

A fenntartható fejlődés három alappilléren nyugszik: a szociális, a gazdasági és a környezeti pilléreken és mindhármát együttesen, kölcsönhatásaik figyelembevételével kell mérlegelni a különböző fejlesztési stratégiák, programok kidolgozása során, illetve a konkrét intézkedésekben, cselekvésekben.

Herman Daly megfogalmazása szerint „a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése, anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk”. A fejlődés alapvető célja tehát a szociális jólét, a méltányos életfeltételek lehetőségének biztosítása mindenki – egyaránt a jelenlegi és a jövőbeli nemzedékek – számára, ami csak úgy lehetséges, ha közben fenntartható módon hasznosítjuk a természeti erőforrásokat, elkerüljük a káros hatásokat, s különösen a környezet állapotában bekövetkező visszafordíthatatlan változásokat.

A Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata megfogalmazásában: „A fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg.” (*Átmenet a fenntarthatóság felé.* Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata, Tokió, 2000). A fenntartható fejlődés, mint általános stratégiai cél megjelent a nemzetközi konferenciák, szervezetek dokumentumaiba és a nemzeti kormányok cselekvési programjaiba (1992 Rió, 2000, Johannesburg).

A hazai környezetvédelmi törvényünk² alapján a fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését. A preambulum kimondja, hogy „a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását”.

A gazdasági fenntarthatóság egyik fontos szegmense az államháztartási gazdálkodás. Alapvető közgazdasági elv a szűkösség elve, azaz olyan társadalom nem létezik, amely számára korlátlanul állnának rendelkezésre erőforrások, a javak korlátozott mennyiségben állnak rendelkezésre az igényekhez képest.³ Ugyanez igaz az államháztartásra is, azaz a rendelkezésre álló forrásokat hatékonyan kell felhasználni a költségvetési politika szintjén, nemcsak a piacgazdaság területén.⁴ Azonban az államháztartás rendszerében eltérő prioritások is érvényesülnek, amelyek felülírják a piacgazdasági törvényszerűségeket.⁵ A költségvetési

²1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvtv.)

³ Samuelson, Paul A.-Nordhaus, William D.: *Közgazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 3-6.o.

⁴ Lentner Csaba: *Uncertainty Factors in National Economy Planning-International Effects and Hungary's Outlook Up to 2050.* Central European Political Science Review, 2015/16:(62)pp.9-26.

⁵ Lentner Csaba: *A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének értékelése: profit és közjóság-előállító gazdálkodóknál - I. rész, Számvitel Adó Könyvvizsgálat: Szakma 2014/ 56: (2) 72-74.o.*

Lentner Csaba: *A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének értékelése: profit és közjóság-előállító gazdálkodóknál - II. rész, Számvitel Adó Könyvvizsgálat: Szakma,*

gazdálkodás legfontosabb célja a közfeladatellátás, amelynek a forrás-gazdálkodása nem piaci alapon történik. A költségvetési célok azonban szorosan összefüggenek a környezeti fenntarthatósággal, mivel a rendelkezésre álló forrásokat ennek megfelelően kell elosztani, azaz a költségvetési támogatások is hatnak a környezeti fenntarthatóságra. Ugyanilyen hatások érvényesülnek a közbevételek szintjén, ahogy erre utalunk is a tanulmányban, hiszen a gazdasági szabályozó eszközök egyik területe a környezeti adók köre. Az adóknak versenytorzító hatása van, de a környezeti adók befolyást gyakorolhatnak a környezetet károsító tevékenységekre.

2. Felelősség a környezeti fenntarthatóságért

A Kvtv. 1. § (1) bekezdése a törvény céljaként az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítását, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű összehangolt védelmét, a fenntartható fejlődés biztosítását jelöli meg. A (2) bekezdés értelmében megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére és elősegíti - többek között - a környezet igénybevételének, terhelésének és szennyezésének csökkentését, károsodásának megelőzését, a károsodott környezet javítását, helyreállítását, az emberi egészség védelmét, az életminőség környezeti feltételeinek a javítását. Ezek a törekvések a környezetjogi és környezetpolitikai alapelvekben egyaránt megjelennek, különösen az elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás és felelősség elveiben. A felelősség elve alapján a környezethasználó a Kvtv-ben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért⁶ és a környezetjogi felelősség általános rendelkezései szerint, a környezethasználó a Kvtv-ben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.⁷ Ez a szabályozás komplex felelősségi rendszert jelent a környezetjogban, amely a speciális környezetjogi szabályanyagot ötvözi a magánjogi és közjogi területek generális felelősségi normáival.

2014/ 56: (3)130-132.o.

⁶ Kvtv. 9. §

⁷ Kvtv. 101. § (1) bekezdés

Nem szabad megfeledkeznünk az Alaptörvény előremutató – az európai alkotmányozást meghaladó – rendelkezéseiről sem. Mindamellet, hogy az egészséges környezethez való jogot deklarálja az Alaptörvény, a korábbi Alkotmányhoz képest, megjelenik többek között a hulladékgazdálkodással kapcsolatos, a GMO-mentes mezőgazdasággal kapcsolatos szabályozás, de megtalálhatjuk a „szennyező fizet” elvének alaptörvényi szintre emelését is. Ennek értelmében *“aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni”*. A „szennyező fizet” elv környezetpolitikai elvként, azon belül is gazdasági elvként jelent meg, amelynek indoka a közös környezeti felelősségről az egyéni környezethasználók felelőségének irányába történő elmozdulás, a helytállási felelősség áthárítása azokra a személyekre, akik a környezet igénybevétele során terhelik, illetőleg veszélyeztetik a környezetet. A „szennyező fizet” elve jogszerű környezetterhelések esetén is fennálló fizetési kötelezettséget jelent, azaz határértéken belüli kibocsátások esetén teljesítendő környezetterhelési díjak megfizetését jelenti. De ezt meghaladóan a jogellenes magatartások (környezetkárosítások) következményeinek teljesítését is jelenti egyben. Ebben az értelemben tehát tágabb megközelítésben határozhatjuk meg, mint a felelősség elvét. Az elvek szoros összefüggésben állnak egymással és kapcsolódnak a megelőzés és helyreállítás elvének hatékony érvényesüléséhez és ezáltal hozzájárulnak a fenntartható fejlődés környezetpolitikai értelemben vett tartalmának megvalósításához. A fenntarthatóságnak számos definíciója látott napvilágot, amelyek mind abba az irányba mutatnak, hogy a környezeti állapotromlás ne következzen be, amely összefüggésben áll a környezetveszélyeztetés és környezetterhelés elkerülését szolgáló szabályrendszer megalkotásával, azaz a tartalmas környezethasználat kialakításával. Az intézményrendszer és a szabályozó rendszer kialakítása és működtetése az állam alapvető feladata. Környezetszabályozás módszertani szempontból azonban vannak olyan szabályozási elemek, amelyek esetében az állami befolyás mértéke alacsony. A legmarkánsabban a közigazgatási engedélyezés körében az állami szerep jelentősége, míg a gazdasági szabályozók (adók, díjak stb.), az önszabályozó eszközök (környezetbarát termékjelölés, EMAS, ISO) esetén kisebb mértékű.⁸

⁸ Csák Csilla: Gondolatok a "szennyező fizet" elvének alkalmazási problémáiról. Miskolci Jogi Szemle, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata, 2011/6.:(Klnsz.) 31-45.o.

Fontos tehát kiemelni a környezeti felelősség jelentőségét, amely a fenntarthatóság kérdése kapcsán egyre nagyobb szerepet játszik. Sőt a fenntarthatóság mellett a környezeti felelősség erőteljesebb hangsúlyozására van szükség, mivel a környezeti felelősség ugyan összetett fogalom, de van egy nagy jelentőségű szerepe a környezeti szabályozásban, hogy szankcionálható, számon kérhető a környezethasználókon. A környezeti felelősség a központi eleme a környezetpolitikai szabályozásnak, amely két területet ölel fel, a közvetlen hatósági szabályozást és a közvetett, gazdasági szabályozást.⁹

3. A gazdasági szabályozás szempontjai

A gazdasági szabályozók, ösztönzők hasonlóan a közvetlen, direkt eszközökhöz szintén a jogi szabályozáson alapulnak, de közvetlen utasítás helyett a gazdasági érdekek alapján törekszenek a gazdasági élet szereplőit a megfelelő környezeti magatartás irányába terelni.¹⁰

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 igénybevételeire.¹¹ A megfelelő gazdasági ösztönző rendszer kialakítása során két különböző ismérvet kell kielégíteni, a környezeti érdekek képviselését és a valós árak megállapításában való közreműködést.¹²

A sokrétű gazdasági szabályozók megteremtése során alapvető szempontokra is figyelemmel kell lenni, amelyek a hatékony eszközrendszer kialakítása irányába hatnak. Ilyen szempontok a statikus hatékonyság, a dinamikus hatékonyság, az ellenőrzés és végrehajtás egysze-

⁹ Csák Csilla: A "szennyező fizet" elv a fenntartható fejlődés szolgálatában. In: Szalma József (szerk.) Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék 2015, 187-193.o.

Csák Csilla: A fenntarthatóság természeti erőforrás-gazdálkodás jogi szabályozása. Műszaki Földtudományi Közlemények, 2013/ 84: (2) 73-86.o.

¹⁰ Kerekes Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai, Budapest, 1998, www.mek.niif.hu (letöltés ideje: 2012.06.06.) 98.o.

¹¹ Szlávik János: Fenntartható környezet és erőforrás-gazdálkodás, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 175-179.o.

¹² Bándi Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 277.o.

rúsége, a gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás, társadalmi hatás, politikai megfontolások.¹³

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 emisszió-csökkentéssel 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 szennyezéscsökkentés 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 környezet-szennyezési 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 eszközök 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

¹³ Szlávik: i.m. 229-235.o.

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 hangolását a kritériumrendszer használata elősegítheti.

A piaci alapú eszközök kérdésével az Európai Unió is foglalkozott Zöld könyvben összefoglalva az ezzel kapcsolatos folyamatokat és következtetéseket.¹⁴ 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.¹⁵

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

- 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 értsék el;

¹⁴ Zöld Könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről – Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel 28.3. 2007. {sec (2007) 388}

¹⁵ 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.

- 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.¹⁶

A közlekedés környezeti hatásai jelentősek és egyre növekvő tendenciát mutatnak a környezetszennyezésben, különösen a levegő szennyezés területén, de a környezeti problémák felmerülnek a por-szennyezéssel, 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

¹⁶ Nagy Zoltán: Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013.

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 irányelv (2000/60/EK irányelv) 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.¹⁷

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 hulladékújrafeldolgozást 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 szolgálják. A tagállamok 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

¹⁷ 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., 107-148.o.

védelve érdekeiben. 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 forgalmazása¹⁸

Legutolsó sorban pedig piaci alapú eszközök alkalmazására kerül sor a légszennyezés 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 jelentése értékelt Magyarországon a környezetpolitika teljesítményét és ezen belül a gazdasági eszközök alkalmazását, illetve ajánlásokat fogalmazott meg ezeknek az eszközöknek a továbbfejlesztésére.¹⁹

Megállapítást nyert, hogy Magyarország fokozta a közgazdasági eszközök alkalmazását. A jelentés nem tér ki a gazdasági eszközök értékelésénél valamennyi eszközre, hangsúlyozottan a környezetterhelési díj és a termékdíj kérdésével foglalkozik.²⁰

A környezetterhelési díj 2004-es bevezetését alapvetően pozitívan értékeli a jelentés, hiszen ez fontos előrelépés a szennyező fizet elvének a megvalósítása területén.²¹ Összességében azonban a díjak vi-

¹⁸ Zöld Könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről – Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel 28.3. 2007. {sec (2007) 388}

¹⁹ OECD: Környezetpolitikai teljesítményértékelések: Magyarország (2008.) OECD Jelentés (letöltés időpontja: 2012. 07. 10.) www.oecd.hu

²⁰ 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.

²¹ 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. 29-55.o.

szonylag 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 háttérben 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 kapcsolatosan 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.

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 ezekben a gazdasági eszközöknek az alkalmazását. Ilyen terület a környezeti céloknak 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 a gazdasági szabályozórendszer fejlesztését fontos környezetpolitikai célnak tekinti és ezzel kapcsolatos célokat is megfogalmaz:²²

- 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, szennyvízelvezetés és tisztítás fogyasztói díjszabásának átalakítása, hogy a takarékos használat ösztönözve legyen, illetve a díj fedezze a teljes előállítási-szolgáltatási költségeket;

²² 96/2009.(XII.9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (III.NKP)

27/2015.(VI.17.9) OGY határozat a 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (IV.NKP)

- 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.

4. 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.²³

A támogatások alatt a közvetlen, illetve a közvetett támogatásokat is érinti a szabályozás. A közvetett támogatások alatt az egyes adó, vám- és illetékkezdvezmények, 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.

A támogatások hatékony felhasználása bizonyos alapvető követelmények előírásával valósulhat meg. Ilyen alapvető követelménynek tekinti a szakirodalom:²⁴

- a források megjelölését,
- a felhasználás céljának a meghatározását,
- támogatás módját (pályáztatás),
- pályázat elbíráló testületeket,
- a támogatáskérés feltételeit,

²³ Bándi: i.m. 287-294.o.

²⁴ Bándi: i.m. 293.o.

- döntéshozatali eljárást,
- támogatással kapcsolatos megállapodást,
- társadalmi részvétel lehetőségét,
- a felhasználás ellenőrzését,
- a visszaélés jogkövetkezményeit.

A környezet használata után fizetendő díjakat a környezet terhelését, igénybevitelét csökkentő intézkedések fedezetéül szolgáló forrásoknak tekinti a környezetvédelmi törvény, négy díjat meghatározva (környezetterhelési díjak, igénybeviteli járulékok, termékdíjak, betétdíjak). Fontos kiemelni, hogy a díjrendszert keretjelleggel szabályozza a törvény, a részletszabályokat külön törvényekben találjuk meg. Nem foglalkozik a törvény azokkal az adókkal és illetékekkel, amelyeket szintén külön törvények szabályoznak, de a gazdasági alapok körébe sem helyezi el rendszertanilag. (Csak 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:

- ösztönző jelleg: a díjak mértékét úgy kell meghatározni, hogy ösztönözzék a környezethasználót a környezet-igénybevitelnek és terheléseknek a csökkentésére,
- 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,
- a 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-igénybeviteltség 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 (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 és nem is határozza meg, hogy mit ért ezen a kategórián és mit tart idetartozónak. A szakirodalom határozza meg ezek körét, jellemzően két igénybevételi járulékot említve, a bányajáradékot és a vízkészlet-járadékot.²⁵

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. Sajátos szabályozás áll fenn az elhasználdott termékek visszafogadásával kapcsolatban. Ha a jogszabály kötelezi az előállítót, forgalmazót, importőrt a termék visszafogadására, akkor a 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. Így a betétdíj a termék forgalmazójának a bevételeit képezi, ha nem kell visszatérítenie.

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 eljárás költségekből állnak. A törvény a díjak közül a felügyeleti díjat nevesíti, 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.

²⁵ Fucskó József - Kis András - Bela Gyöngyi - Krajner Péter - Valené Kelemen Ágnes: Ökológiai adóreform II. Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest, 2000, www.makk.hu (letöltés ideje: 2012. 06. 16.) 41-45.o.

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. 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 jogszabályban, 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 a 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.²⁶

²⁶ Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus, 2012, XXX/2. 339-351.o.

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.

5. Összegzés

A korlátozott erőforrások a gazdálkodás minden szegmensére hatással vannak, ezért központi kérdés, hogy hogyan szabályozza az állam az erőforrás felhasználást anélkül, hogy a gazdasági fejlődést, a gazdasági növekedést ne veszélyeztesse és a környezeti elemek védelme is megvalósuljon. A szabályozás fókuszában nem általánosan a fenntarthatóság kell, hogy álljon, hanem az azt biztosító környezeti felelősség. Ennek az érvényre juttatása valósul meg a környezetpolitikai szabályozó rendszeren keresztül. A környezetpolitikai szabályozáson belül nagyobb területet kell biztosítani a közvetett szabályozásnak a közvetlen hatósági szabályozás mellett. A szakirodalmi források egyöntetűen az ilyen típusú szabályozás megerősítése mellett teszik le a voksot. Ez a rendszer nagyobb lehetőséget biztosít az új módszerek alkalmazására, a gazdasági folyamatokhoz jobban illeszkedő szabályozási konstrukciók kialakítására. A gazdasági szabályozó eszközök kevésbé avatkoznak be a piaccgazdasági folyamatokba és kevésbé torzítják azokat. Fontos azonban kiemelni, hogy a szabályozásban sincs egyedüli üdvözítő megoldás, nem nélkülözhetőek teljes mértékben a közvetlen, hatósági eszközök. A szabályozás kihívása tulajdonképpen az, hogy hogyan találja meg az egyensúlyt a két szabályozási forma között.