

NAGY Zoltán*
A környezeti adózás helye és szerepe a környezetpolitikába¹

Bevezetés

A felgyorsult gazdasági és társadalmi változások a fogyasztás folyamatos növekedése, a gazdasági növekedés fokozottan igénybe veszi a föld erőforrásait. Fennáll a veszélye az olyan mértékű erőforrás-felhasználásnak és környezetkárosításnak, amely veszélyezteti a jövő generációjának életfeltételeit.² Mindezek a tényezők cselekvésre készítetik a környezetpolitikát, amely az eszközrendszerén keresztül megpróbál hatást gyakorolni a gazdasági élet szereplőire.³ A környezetpolitikai szabályozás jelentősége egyre inkább nő, ezért a szabályozás eszközei és azok alkalmazása is egyre nagyobb szerepet kap a gazdaságpolitikában.

A kutatásaim során többféle kérdésre kerestem a választ, illetve több hipotézist állítottam fel, amelyek alátámasztására a hazai, európai uniós és a nemzetközi szabályozás elméleti és gyakorlati tapasztalatait is felhasználtam. A tanulmányomban a hipotézisek közül vázolnék fel néhányat.

1. Gazdasági szabályozó eszközök

Az első lényeges megállapítás, az hogy a környezetpolitika eszközrendszerén belül kiemelt jelentősége van a gazdasági szabályozó eszközöknek és ezen belül a környezeti adóztatásnak.⁴ A környezetpolitika közvetlen, elsősorban hatósági szabályozása nem nélkülözhető, de ugyanakkor ez az eszközrendszer már nem képes a gazdasági élet változásait hatékonyan közvetlen beavatkozás nélkül kezelni. Nehezen alkalmazhatóak rugalmas, innovatív megoldások és az eszközrendszer a közvetlen szabályozás területén nem bővíthető tovább.

* PhD, dr. habil. egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu.

¹ A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

² Olajos István: A fenntartható földhasználat határai, avagy dilemmák az energetikai növények természetességének kérdésében, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 142-151.

³ Bobvos Pál: Környezetjogi alapvetések, in: Miklós László (szerk.): *A környezetjog alapjai*, Szeged, SZTE-ÁJK – JATEPress, 2011, 7-36.; Csák Csilla: *Környezetjog I.*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 23-24. Csák Csilla: Environment Policy, in: Angyal Zoltán (szerk.): *Public Policies of the European Union*, Marosvásárhely, Editure Universitatii Petru Maior, 2008, 146-153.; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 9-28.

⁴ Herich György: *Nemzetközi adózás*, Penta Unió Kft, Pécs, 2006, 482.; Szlávik János: *Fenntartható környezet és erőforrásgazdálkodás*, Budapest, KJK Kerszöv, 2005, 185.

Ezzel szemben a közvetett gazdasági szabályozás a változásokat, az új helyzeteket is hatékonyan képes kezelni. Nem alkot zárt rendszert, a gazdasági élet változásai új eszközök alkalmazását is lehetővé teszik. Álláspontom szerint a jövőben a gazdasági közvetett szabályozásnak lesz egyre nagyobb jelentősége a közvetlen hatósági szabályozás mellett. Azonban természetesen arra is rá kell mutatni, hogy nincs egyedüli üdvözítő megoldás, a gazdasági szabályozó eszközök mellett nem nélkülözhetőek a hatósági közvetlen szabályozási eszközök sem.

2. A környezeti adózás az integrációkban

A másik fontos hipotetikus terület, hogy lehet-e a környezetpolitika gazdasági eszközszerkezere, ezen belül a környezeti adóztatás hatékony az egyes országok szintjén vagy nagyobb integrációban kell gondolkodni. A környezetszennyezés nem ismer országhatárokat,⁵ a föld flórája, faunája egységet alkot, amely bárhol sérül negatív hatással van a Föld egészére, még akkor is, ha ezt rövid időtávban nem érzékeljük. Minderre tekintettel a környezetpolitika is a Föld egészét, de legalább nagyobb integrációkat szabályozva érheti el a legoptimálisabb hatását. Ez az álláspont azonban nehezen illeszthető a pénzügypolitikai érdekek és célok rendszeréhez. Egy ország adójogi szuverenitása fontos államháztartási tényező, ezért az egyes államok nehezen engednek ebből a szuverenitásból. A legjobb megoldás lenne, ha a világ valamennyi országa szintjén élni lehetne a gazdasági szabályozás, a környezeti adózás eszközével, de ez teljességgel utópisztikus elvárás jelenleg.⁶

⁵ A határon átnyúló környezetszennyezés aktuális problémái kapcsán kiváló elemzést írt *Raisz Anikó* a nemzetközi bíróságok gyakorlata illetve a határon átnyúló környezeti szennyezések tipikus esetkörét, a vízszennyezéseket érintően; lásd Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 99-108.; Raisz Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Juridica et Politica (PUMSJP)*, 2012/XXX/2, 375-382.; Raisz Anikó: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajszennyezéssel összefüggő egyes emberi jogi kérdésekről, *Jogesetek Magyarázata*, 2012/2, 64-68.; Raisz Anikó – Seres Eszter: When Environmental Protection Meets Human Rights, in: Szabó Marcel (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*, The Hague, Eleven International Publishing, 2016, 139-149. Lásd még: Bruhács János: A nemzetközi folyóvizek szennyezésének néhány nemzetközi jogi kérdése, *Jogtudományi Közlemény*, 1978/3, 138-144.; Bruhács János: A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség, in: Balogh Elemér (szerk.): *Az államok nemzetközi jogi felelőssége-tíz év után*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013, 57-66.; Bujdos Ágnes: The UN Watercourses Convention, with Special Regard to the Environmental Provisions, in: Szabó Marcel 2016, 151-165.; Bujdos Ágnes: Cyanide in Gold Mining and the European Union, in: Szabó Béla (szerk.): *Profectus in litteris VI*, Debrecen, Debreceni Egyetem Marton Géza Doktori Iskola, 41-49; Kecskés Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/3, 55-79.; Szilágyi János Ede: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 95-110.

⁶ Az adóoptimalizálás kérdéseiről lásd: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistelepüléseken létrejövő távhő és termeltetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika*, 2012/6, 22-27.; Olajos István: A csernelyi biomassza fűtőmű projekt jogi problémái, *Magyar Energetika*, 2012/Klnsz, 20-24.

Tehát csak az országok integrációjának a szintjén lehetséges előrelépés. Az európai unió adópolitikájában erősíteni kellene a környezeti adózás szerepét és az egyes tagállamoknak engedniük kellene adójogi szuverenitásukból a környezeti célok megvalósítása érdekében. Van már erre példa, hiszen az energia adó egységes harmonizált környezeti adó az európai unióban, de további harmonizációs lépéseket kellene tenni és újabb környezeti adókat bevonni az adóharmonizáció körébe. Ezzel csökkenteni lehetne a környezeti adók tagállamok szintjén jelentkező hátrányos hatását (pl. versenyhátrány, gazdasági tevékenységek országok közötti áthelyezése).⁷

3. Dogmatikai problémák

Harmadsorban fontos dogmatikai problémákra is rá kell mutatni a környezeti adóztatással kapcsolatban. Alapvető eltérés van egyrészt a környezetvédelmi és a pénzügyi jogi szabályozás között illetve a pénzügyi szabályozáson belül sem találunk konzekvens rendszerszintű megoldásokat.

A környezetvédelmi törvényünk a környezet használata után fizetendő díjakat határoz meg.⁸ Ezek a díjakat a jogszabály a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetül szolgáló forrásnak tekinthetőek. A négy díjkategória (környezetterhelési díj, igénybevételi járulék, termékdíj, betétdíj) részletszabályait a környezetvédelmi törvény nem határozza meg.⁹ Nem foglalkozik a törvény az adókkal és illetékekkel így az ökoadókkal sem. Sajátos a környezetvédelmi szabályozás rendszere abból a szempontból is, hogy nem mindegyik díj tekinthető fizetési kötelezettségnek, hiszen a betétdíj nem közbevétel. A betétdíjat a termék visszaszolgáltatója kapja vagy a termék fogalmazójához kerül.¹⁰ Ezen kívül az elnevezések használata sem konzekvens, hiszen egyes díjak az adó jellemzőit hordozzák, így például a környezetterhelési díjat ökoadónak tekinti a pénzügyi szabályozás.¹¹

Adójogi szempontból is felmerül a kérdés, hogy milyen fizetési kötelezettségeket sorolhatunk a környezeti adók illetve a környezeti fizetési kötelezettségek körébe. A szakirodalom a környezeti adó kifejezést használja, mivel a közgazdasági szakirodalomban illetve az európai adójogban is ez terjedt el, de a hazai szabályozás szélesebb fogalmat használ a fizetési kötelezettségek

⁷ Don Fullerton – Andrew Leicester – Stephen Smith: Environmental taxes, *NBER Working Paper*, No. 14/97, 6-20., in: www.nber.org/papers/w14/97. (2012.07.01.); Agnieszka Laskowska – Frank Scrimgeour: Environmental taxation: *The European experience*, 1-12., in: wms-soros.mngt.waikato.ac.nz/NR/EuropeET.doc (2012.07.15.).

⁸ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvt.) 59. §. Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 287-294.

⁹ 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról, 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról.

¹⁰ Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 62.

¹¹ Darák Péter: *Környezetvédelmi adóztatás*, in: Simon István (szerk.): *Pénzügyi Jog II.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2012, 459-460.

meghatározásával, amelybe beletartoznak az adók, díjak illetékek és egyéb közterhek is.¹²

A szakirodalmi álláspontok két aspektusból közelítik a kérdést. Van egy szűkebb körű értelmezés, amely csak a közvetlen környezeti célt szolgáló adókat és díjak tekinti környezeti adónak, a közvetetten környezeti célt szolgálókat nem.¹³ A tágabb megközelítés a környezeti hatás oldaláról kategorizál. Ha egy adó hozzájárul a szennyezés csökkentéséhez, természeti környezet, erőforrás megővéséhez, akkor környezeti adónak tekinthető.¹⁴ Álláspontom szerint ez az utóbbi megközelítés a helyesebb, mert rendszertanilag azokra az adókra is kiterjed, amelyek közvetetten is környezetvédelmi célokat szolgálnak, a környezetszennyezés csökkentéséhez vezetnek. A fentiek alapján meghatároztam a környezeti fizetési kötelezettségek rendszerét, a hazai szabályozás tekintetében. A környezeti fizetési kötelezettségeket két kategóriába soroltam.

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. 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 energiaadót 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 a fogyasztást. 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.

4. A környezetpolitika és az adópolitika integrációja

Végül a környezetpolitika és az adópolitika integrációjának a kérdésével foglalkozom. A két politika integrációja a környezeti adóreformban valósulhat meg.¹⁵

¹² Herich György: *Adótan*, Budapest, Penta Unió Zrt., 2011, 246. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 28-39. §.

¹³ Darák 2012, 458.

¹⁴ Kiss Károly: *Zöld gazdaságpolitika*, Budapest, BKÁE, 2005, 150.

¹⁵ Zöld Könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről-Európai Közösség Bizottsága, Brüsszel, 28.3. 2007 (SEC(2007) 388), 1-18. Vö. Paul

A szakirodalom széles körűen elemzi a környezeti adóreform bevezetésének lehetőségeit, az előnyöket és hátrányokat egyaránt. Álláspontom szerint, ha a gazdasági eszközöket előtérbe helyezzük a környezetpolitika rendszerén belül, akkor a környezeti adók jelentőségét is növelni kell az adórendszerben. A környezeti adópolitikában még sok kiaknázatlan lehetőség van, ezért a környezeti adóreform széles körű alkalmazása tovább növelheti a környezetpolitika hatékonyságát. Egyetértve a közgazdasági szakirodalom álláspontjával a környezeti adók bevezetése, alkalmazása legcélszerűbb a környezeti adóreform útján.¹⁶

Az Európai Unió kiemelt célként tűzte ki a fenntartható fejlődés¹⁷ biztosítását, 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.¹⁸

A környezetvédelmi adóreform (ETR) uniós összehangolása különösen fontos feladat, hiszen az EU éghajlatváltozásra és energiapolitikára vonatkozó nagyra törő célkitűzései¹⁹ csak így valósíthatók meg. 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 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.

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

¹⁶ Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform*, Budapest, Lélegzet Alapítvány, 2010, 209-218.

¹⁷ A fenntartható fejlődés mibenlétéről ad értékes elemzést: Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról, *Pro Futuro*, 2013/1, 11-30.; Bándi Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*, NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2011, 6-11., 61-76.; Szabó Marcel: A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 161-174.; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, DELA, 2014, 16-55.; Csák Csilla – Jakab Nóra: *The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development*, JAEL 7 (2012) 12, 50-78; Horváth Zsuzsanna: A fenntartható fejlődés és a zöld gazdaság előmozdítása az EU környezeti politikájában, in: Bultman László (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, SzTE-ÁJK, 2014, 213-224.

¹⁸ Ekins – Speck 2011, 5-20.

¹⁹ Minderről nagyszerű elemzést tett közzé: Fodor László: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 15-36.; Farkas Csamangó Erika: Hungarian Legislation on Climate Protection, in: Badó Attila (szerk.): *Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert*, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2014, 153-162.

Egyet értek azzal az európai uniós állásponttal, hogy ökológiai adóreform megvalósításának többféle akadálya lehet, illetve hatékonysága kapcsán többféle szempontnak kell megfelelnie, mint a környezetpolitika és pénzügypolitika integrációja, a bevezetendő adók helyes kialakítása, az adóbevételek felhasználása.²⁰

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. 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 több módon történhet. Előfordul, hogy a központi költségvetés a bevételeket egyszerű bevétel-növelésre használja. De jellemzőbb, hogy a környezetvédelmi támogatások és intézkedések finanszírozására szolgálnak illetve más adók mérséklése. A pusztán bevétel növelésére szolgáló adóemelés nem a leoptimalisabb módja a zöld adók alkalmazásának, hiszen ugyan ösztönző hatásuk jelentkezik, de a hatékonyságukat rontja, hogy csak az államháztartási bevételeket növelik. Sajnos ez a gyakorlat érvényesül a magyar költségvetési politikában, hiszen nincs külön környezetvédelmi alap, ahová valamennyi környezeti adóból befolyó bevétel elkülöníthető lenne és célzottan felhasználható.

²⁰ SEC(2007) 388, 1-18.