

Belényesi Pál

A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében¹

Bevezető

Megfigyelhető gazdasági és szabályozási probléma, hogy a vállalkozásokat szinte semmi nem ösztönzi arra, hogy a termelésből fakadó negatív externáliákat – vagyis a piaci tranzakciókon kívüli gazdasági hatásokat² – figyelembe vegyék a költségtervezéseik során. Ennek jelentősége nem elhanyagolható, hiszen környezetvédelmi szempontból egy termelő vállalkozásnak a termeléssel összefüggő költségei általában alacsonyabbak a termelésből fakadó társadalmi költségeknél³. Ennek következtében azonosítható egy környezetvédelmi szakpolitikai-szabályozási hiányosság is: a negatív externáliák arányos megjelenítése a vállalatok költségelemzéseiben. A negatív externáliák megjelenítésének a szükségessége elsősorban abból az igazságtalanságból fakad, hogy a környezetet szennyező termelői tevékenységének a következményeit a vállalatok nem, vagy aránytalanul kis mértékben viselik, azaz nem felelnek az általuk, a termelési tevékenység során a környezetben okozott kárért⁴.

Az állam feladata, hogy a környezetet a piaci szinten elfogadhatóan felértékelje, azaz tudatosítsa a gazdasági szereplőkben, hogy a környezet használatának költségvonzata van, hogy az nem szabad jószág. A szabályozóhatóság megoldása pedig arra, hogy a környezet használatából és károsításából eredő költségeket ne a társadalom, hanem a vállalatok viseljék, leggyakrabban a negatív externáliák mesterséges internalizálása, vagy annak az ösztönzése. Egy vállalkozás relatív költségei⁵ a beavatkozás által nőnek, a külső gazdasági hatások a vállalat, vagy teljes körű szabályozás esetében az iparág, szempontjából belső költségekké válnak. Ilyen internalizálási próbálkozások például az egyes környezetvédelmi szabványok, a környezetvédelmi adók, biztosítékkadás rendszere, valamint a speciális végrehajtási politikák bevezetése⁶. Ezek olyan eszközök, amelyek a takarékos – ökofil – bánásmódot és üzletvitelt ösztönzik.

¹ Belényesi Pál, Európai Bizottság, valamint Debreceni Egyetem, Jogi Kar, Doktori Iskola. A cikkben kifejtettek semmilyen formában nem tartalmazzák az Európai Bizottság hivatalos álláspontját. A cikk tartalmáért kizárólag a szerző felel. Köszönet Fodor Lászlónak az építő gondolatokért.

² A negatív externáliák elterjedt elnevezése a „közrossz”. Ld. erre pl.: Szlávik János, *A környezet gazdasági értékelése*, Magyar Tudomány 2006/1, 78.

³ Lásd, pl.: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (20) HL C 81., 2008.4.1., 5. o.

⁴ A felelősségre vonás kikényszerítésének több aspektusa létezik, azonban az egyik legfontosabb az, hogy milyen irányelvek mellett, milyen strukturális kényszerítő intézkedések segítségével győzi meg a központi hatalom a vállalatokat arról, hogy felelősségteljesen vezessék a szennyezési tervezéseiket. Ez részben a vállalati menedzsment feladata. Az ezzel kapcsolatos stratégiai menedzsment eszközök és a vállalati autonóm felelősségvállalás, mint egyik fő visszatartó tényező kapcsolatáról lásd: Fülöp Gy. – Gáll Pelcz I.: *Concept of Environmentally-conscious strategic management*, European Integration Studies, Miskolc, Vol. 8. No.1., 2010, 143-172. o.

⁵ Mikroökonómiai értelemben a közjavak előállítására akkora összeget szabad fordítani, amekkorát a belőlük származó egyéni határhasznok összege tesz ki, az externália internalizálása pedig az externália optimális szintjén bevezetett adóval érhető el. Lásd, Kiss (2003), 9. o. In: Kiss Károly, *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*. 22. szám, Budapest, 2003. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/143/1/22_szam.pdf (2011. október 12.)

⁶ Lásd bővebben: Bándi Gyula, *Környezetjog*, IV/3 fejezet. Szent István Társulat, Budapest, 2011. Különösen a 134-137. o.

Mivel azonban a környezeti kár megfizetésének – az európai környezetvédelmi politikában régóta jelen lévő szennyező fizet elvvel összhangban kialakított módon⁷ – nincs hatékony, egyöntetű EU-szintű szabályozása, a tagállamok eltérő módon közelítik meg a többletköltségek kiszabását – félve a szigorú szabályozás okozta esetleges tőkeelvándorlástól.⁸ A tőke kivonulás egyik legaktuálisabb példája az európai emissziókereskedelemmel kapcsolatos, a CO₂-érzékeny iparágak elvándorlásától való félelem abban az esetben, ha a kvóták kiosztásának ingyenességét fokozatosan felváltja az kvótaárverés – aukció –, amikor fizetni kell a kvótákért.⁹ A szabályozást ellenző országok/iparágak fő érve ezzel kapcsolatban az, hogy mivel globális szinten nem azonos szigorúsággal szabályozott a CO₂-kibocsátás és annak a kereskedelme, az érintett iparágak olyan területekre fognak elvándorolni, ahol a termelési-szabályozási költségek alacsonyabbak, azaz ezeket a vállalatokat kisebb adóteher sújtja.¹⁰

A nemkívánatos tagállami makrogazdasági patriotizmust, a vállalkozások termelési tevékenysége és az abból származó előny, valamint, azzal szemben a környezetvédelem eltérő idődimenzióját és az EU környezetvédelmi céljait szem előtt tartva azonban szükség van korrekciós intézkedések kialakítására. Ilyen korrekciós intézkedés lehet a bizonyos feltételek melletti állami támogatást engedélyező szakpolitika is¹¹. Ez ellenpontosíthatja a termelési tevékenység eredményeként létrejött termék vagy szolgáltatás megdrágítását ellenző szociális érveket is, valamint kezelheti a környezetben okozott szennyezés elkövetőjének a hatékony felelősségre vonásának hiányából származó környezetvédelmi változások okozta nehézségeket is. A 2009-2014 időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Program¹² ezzel kapcsolatban hasonló alapokon nyugszik: „A környezet károsításának, szennyezésének, [...] növekvő ára van, emellett jelentősen befolyásolja a gazdasági teljesítményt, a fejlődés lehetőségeit, költségeit. Szükség van olyan eszközök alkalmazására, amelyek biztosítják, hogy a környezet terhelésének, szennyezésének vagy károsításának helyreállítási költségeit [...] az viselje, aki azt okozta [...]. Ezt a célt szolgálják az adók és díjak [...]. A közvetett és közvetlen támogatások („pozitív ösztönzők”) a környezettudatos tevékenységek, intézkedések, beruházások végrehajtását segítik.”¹³

⁷ Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében*, Gazdaság és Jog, 19. évf. 4. szám, 2011, 20-24. o.

⁸ Lásd, pl. az alumínium-ipar reakcióját a 2012. utáni ETS rendszerre.

⁹ A témában közgazdasági elemzéseket többen készítettek. Az egyik legfrissebb 2010-ben készült, és arra következtet, hogy a kizárólagos árverésnek nagyobb hozadéka lehetnek, mint az ingyenesen kiosztott kvótáknak: A. Botelho-E. Fernandes-L. Pinto, *An experimental analysis of grandfathering vs dynamic auctioning in the EU ETS*. WP series, No 39/2010., Universidade do Minho. Elérhető: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11233/1/wp39.pdf> (2011. december 26.)

¹⁰ Az aukció európai szabályozási megjelenéséről bővebben: Pál Belényesi, *The European carbon trading system after 2012 (effects, quota allocation, US-EU relations)*, In: *A Transatlantic Energy Future" Strategic Perspectives on Energy Security, Climate Change and New Technologies in the United States and Europe.*, ed. Dávid Korányi, SAIS, Washington, DC., 2011

¹¹ A negatív externáliák környezetvédelmi hatásával kapcsolatban lásd, pl.: Kocsis Tamás, *Állam vagy piac a környezetvédelemben? A környezetszennyezés-szabályozási mátrix*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. október, 889-892. o.; Kiss Károly, *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*. 22. szám, Budapest, 2003. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/143/1/22_szam.pdf (2001. október 12.)

¹² 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹³ Ibid. 39. o.

A szennyező fizet elv az elsődleges európai jogban az Egységes Európai Okmánnyal jelent meg 1987-ben¹⁴, majd a szerződésbeli helyét erősítette meg a Maastrichti Szerződés, 1992-ben, amely alapvető szintre emelte a környezet védelmét.¹⁵ A dolgozat az alapvető megjelenésének az állami támogatás európai szabályozásba való, közösségi jogalkotási mércével viszonylag gyors átültetését elemzi a környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó iránymutatások tükrében. Az iránymutatások nem elsődleges joganyagot képviselnek, hanem az ún. soft-law részét képezik – részben az állami támogatás sajátos európai szabályozása miatt -, azonban a Bizottság gyakorlata az iránymutatásokban lefektetettektől jellemzően nem tér el¹⁶.

A környezetvédelmi árszabályozás típusairól röviden

A környezetben okozott kár megfizetésének állami kikényszerítésére több megoldás ismert.¹⁷ Az egyszerűség kedvéért a következőkben a Kocsis (2002) által ismertetett vázolat röviden: „Az egyik szélső esetben az állam a szennyezés (termék) árát és a szennyezés (termék) mennyiségét egyaránt közvetlenül szabályozza [...]”¹⁸ – ez azt jelenti, hogy a piaci korrekciós hatások nem érvényesülhetnek, a szabályozás eredményét nem befolyásolja a piaci folyamatok alakulása és a szabályozás társadalmi elfogadása. „A másik szélső esetben továbbra is a piacra bízuk a szennyezés (termék) árának és a mennyiségének szabályozását, s az állam a lehető legnagyobb mértékben a háttérben marad: a piaci kudarc orvoslásakor „csupán” a piac működési feltételeit igyekszik kedvezően alakítani.”¹⁹ Ebben az esetben a tisztán piaci mechanizmusok alapján kialakuló önkorrekciós folyamatok döntenek a környezetben okozott kár orvoslásának esetleges költségeiről, valamint a költség okozójának kárfelelősségéről.

A tisztán piaci vagy tisztán állami szabályozás közötti átmenet is ismert azonban: „[...] egyikben az állam a környezetbe bocsátott szennyezés árát szabja meg, míg a szennyezés

¹⁴ Egységes Európai Okmánnyal módosított EK-Szerződés, 130r. cikk, (2) bekezdés.

¹⁵ A szennyező fizet elv megjelenésével kapcsolatban lásd, többek között: J. A. Tobey et H. Smets, *The Polluter pays principle in the context of agriculture and the environment*. The World Economy, Vol 19, Issue 1, 63-87. o. (1996); Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében*, Gazdaság és Jog, 19. évf. 4.sz., 20-24. o. (2011)

¹⁶ A „Soft-law” európai vonatkozásban azt jelenti, hogy a közösségi – majd Uniós – joganyag nem elsődleges jogforrás, mint pl. a Szerződések, hanem valamilyen közösségi – majd EU – intézmény jogalkotási tevékenységének az eredménye, egy speciális cél elérése érdekében (pl. piacelemzés, állami támogatás, mentességi szabályok). Az *Iránymutatás*, mint különálló jogforrás, formálisan nem tartalmaz a címzettre kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket, azonban a jogalkotó intézmény preferált eljárását, elvárt viselkedését írja le. A versenyjog és állami támogatások terén – mivel a Bizottságnak meghatározó a végrehajtó szerepe ezekben a tekintetekben - különösen gyakoriak az iránymutatások, és a Bizottság az ilyen aktusokban megjelölt eljárásokhoz, elvárásokhoz magát tartja, azokhoz kötve van. Az Elsőfokú Bíróság ezt több ügyben megerősítette. Lásd: C-3/06 P *Groupe Danone v Commission* [2007] ECR I-1331, para. 23; T-119/02 *Royal Philips Electronics v Commission* [2003] ECR II-1433, para. 242; T-71/03, T-74/03, T-87/03 and T-91/03 *Tokai Carbon v Commission* [2005] ECR II-10, para. 157. Bővebben, lásd, pl.: L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford and Portland Oregon 2004, 45. o.

¹⁷ A tanulmánynak nem közvetlen témája a szabályozás részletes ismertetése, ezért azt bővebben, lásd, pl.: Coase, R.H., *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 3. o. 1960 (Az externáliák és a jogi szabályozás közgazdasági kapcsolatáról), 1–44.; Julesz Máté, *A környezetvédelem polgári jogi vonatkozásai*, PhD-értekezés, PTE, 2007. (Különösen figyelemre méltó az értekezés 188-197. o.). Általánosan: Bándi Gyula, *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2011. XVII és XVIII. fejezetek

¹⁸ Kocsis Tamás, *Állam vagy piac a környezetvédelemben?*, Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. október (889-892. o.)

¹⁹ Kocsis (2002), 889. o.

tényleges nagysága a piacon alakul ki; a másik esetben éppen fordítva, az állam a környezetbe bocsátható szennyezés nagyságát határozza meg, s a szennyezésért fizetendő ár meghatározását bízza a piacra.” Utóbbira legismertebb példa az emisszókereskedelem. A szabályozás, amennyiben a szükségesnél kevesebb kibocsátási kvótát határoznak meg, az innovációt jobban ösztönzi, mivel a technikai fejlesztések (s ezzel a kibocsátások csökkentése) révén a feleslegessé vált szennyezési jogokat értékesíteni lehet, ami a vállalatoknak (ti. az emisszió-kereskedelemben eladóként fellépőknek) a bevételét gyarapíthatja. Megjegyzendő, hogy az emisszió közösségi egységkereskedelmi rendszere, és annak alapján a magyar rendszer – gazdasági szabályozási szempontból nem tekinti szennyezésnek a CO₂-kibocsátást²⁰. A fenti fogalom, bár tudományos szempontból releváns, nem feltétlenül jogszabály-konform.

A környezethasználat számonkérésére, illetve beárazására irányuló próbálkozások, így a közvetlen szabályozás vagy az ún. „*no intervention*” megközelítés – aminek része a vállalatok közötti önkéntes megállapodás is (szabályozási, jogkövetési vagy szabványokra vonatkozó megállapodások)²¹ - azonban nem vezettek eredményre. A szakpolitika és a jogalkotók éppen ezért más megoldásokat is kipróbáltak: a közvetett szabályozást.

Az állami támogatás mint a piaci folyamatokat mesterségesen módosító tényező is a közvetett szabályozás eszköze.

A környezetvédelmi állami támogatások – Az EU állami támogatási rendszerének történeti háttere

Az állami támogatások ismertetésének és elemzésének széles szakirodalma van²². Az alábbiakban a tanulmány céljait szem előtt tartva, egy a teljességre nem törekvő, történeti megközelítést használok²³.

Az állami támogatások eredeti – merkantilista – megközelítése szerint az államnak tevékeny szerepet kell vállalni az ipar, kereskedelem, szolgáltatási szektor felkarolásában, a tőke megkötése érdekében²⁴. Adam Smith²⁵, valamint a szabadkereskedelmi gondolatok térnyerése következtében azonban a korábban domináns protekcionista államgazdasági politika háttérbe szorult. Ebből a szempontból eltért a német List teóriája, miszerint bizonyos – regionális – fejlettségi szint korrekciója, az elmaradott régiók felzárkóztatása és az össz-világgazdasági jólét érdekében, azaz a fejletlenebb területek „állami kisegítése” indokolt lehet²⁶. Ezt a gondolatot egészítette ki Keynes 1936-ban²⁷.

²⁰ Lásd, pl.: 7. §., 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről.

²¹ Bándi Gyula, *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2011. Különösen a 295-306. o.

²² Lásd, pl.: Luca Rubini, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in a Comparative Perspective*. Oxford University Press, 2010.; Paul P. Craig, Gráinne De Búrca, *EU Law: Text, cases, materials*, Oxford University Press, 2008, 1084-1110. o.; Carl Baudenbacher, *A Brief Guide to European State Aid Law*, Kluwer Law International, 1997.

²³ A történelmi-politikai megközelítéshez lásd még: Tim Büthe, *The Politics of Competition and Institutional Change in the European Union: The First Fifty Years.*, in: S. Meunier és K.R. McNamara, *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford University Press, 2007, 175-195. o.

²⁴ Ez elsősorban a XVI-XVII. századra volt jellemző.

²⁵ Lásd: A. Smith, *A nemzetek gazdasága*, 1776

²⁶ Lásd: F. List, *National system of political economy*, J. B. Lippincott & co., 1856

²⁷ J.M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan Cambridge University Press, 1936

Az Európai Közösségek 1957-es megalakulása a gazdasági integráció kezdeti változása mellett az állami támogatások terén is változást jelentett a tagállamok számára. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok erősödése tagállami protekcionista érdeklődéshez vezetett. Ez előmozdította, hogy azokat az állami támogatásokat, melyek nemzetközileg is érezhető hatást produkáltak, valamilyen formában a Szerződésekben is szabályozzák²⁸.

Az általános támogatási politikáról szóló gyakorlat azonban – bár az eredeti Szerződésben volt erre vonatkozó rendelkezés – hosszú folyamat eredményeként alakult ki, és mind a mai napig formálódik. A vámok Közösségen belüli lebontása és a mennyiségi korlátozások eltörlése az egységes piac kialakításának irányába mutattak, míg az állami támogatások engedélyezése az egységes piac ismételt feldarabolását vetítette előre.

A Római Szerződésben az állami támogatások szabályozása a Szerződés – eredeti számozás szerinti – 92-94. cikkében volt található²⁹. Ezek a rendelkezések tiltották az olyan állami beavatkozásokat, amelyek egy vállalatot vagy termelést támogattak, tagállami forrásból eredtek, hatással voltak a tagállamok közötti kereskedelemre, valamint versenytorzító hatásuk volt. A tagállamoknak minden olyan állami támogatást be kellett jelenteniük a Bizottságnak, ami a szerződési definíció szerint állami támogatásnak minősülhetett.

Ezzel a szabályozással az Európai Közösségek már a megalakulásakor próbálta áthidalni a tagállami integráció, a területek fejlettségének a kiegyenlítése, valamint a versenytorzító protekcionista állami szerepvállalás európai integrációjából fakadó nehézségeit.

Összességében elmondható, hogy az EU állami támogatási rendszerét megtestesítő tagállam-Bizottság-modell egyedülálló³⁰. A modell lényege röviden, hogy a gazdaságilag igazolható támogatást – amennyiben az európai uniós szintet eléri – egy tagállami-bizottsági adminisztratív eljárás keretében leválasztja a nem igazolható állami támogatásról³¹. A verseny célja a kereskedelmi feltételek korrekt kialakítása-megtartása, a torzítás elkerülése, és a hatékony piaci magatartás kialakítása. Ezzel egyetemben azonban a versenypolitika nincs semmilyen egyéb uniós politika fölé rendelve. A támogatások biztosítása az uniós politika céljainak megfelelően, szigorú feltételrendszer mellett, kivételes esetekben megengedett.³²

A tagállami célok és az uniós politika összehangolása a szektorális iparpolitika – halászat, hajóépítés, acélipar, stb. – erősítése mellett a működő egységes piac létrehozásának a feladata volt. Ebben a környezetben jelent meg először a Szerződés céljait segítően a környezetvédelemre vonatkozó állami támogatások rendszere a nyolcvanas évek végén. Az első konkrét megjelenést a kilencvenes évek elején újabb jogalkotási folyamat követte. Az akkori szabályok határozzák meg azt, hogy a tagállamok milyen feltételek mellett, milyen projektekhez, mekkora arányban nyújthatnak támogatást. Kiterjesztően értelmezve ez azt is jelenti egyben, hogy általánosan a környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó

²⁸ Bővebben lásd: Hargita Eszter, *Állami támogatások Magyarországon az Uniós versenypolitika tükrében*, III. fejezet, PhD értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2003. III. Ulrich Schwalbe, *European State Aid Control – The State Aid action plan*, in: *Structure and Effects in EU Competition Law: Studies on Exclusionary Conduct and State Aid*. Kluwer Law International, The Netherlands, 2011.

²⁹ A lisszaboni szerződés szerinti számozásban a 107-108. cikkek.

³⁰ Ezt bizonyítja a jogszabályok rendszere is (elsődleges joganyag, ill. a bizottság másodlagos joganyaga, pl. az egyes területekre vonatkozó állami támogatást részletező *Iránymutatások*).

³¹ A modell fejlődéséről bővebben: Cini, Michelle, *The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime*, 2001, *Journal of European Public Policy* 8 (2): 192-207.

³² Bővebben lásd: Hargita *i.m.*, 72. o.

közösségi iránymutatás határozza meg, hogy milyen tagállami környezetvédelmi politika alakítható ki és implementálható, valamint, hogy milyen energia-technológia támogatható a környezetvédelem területén.³³

A konkrét szabályozás

Az Európai Bizottság az első közösségi iránymutatást a környezetvédelem állami támogatásáról 1994-ben fogadta el. Ez a jogszabály az eredeti szándék szerint 1999. december 31-én hatályát veszítette volna³⁴. Az iránymutatást, annak előírása szerint 1996-ban a Bizottság felülvizsgálata, de nem látta szükségét a módosításnak, majd 1999. decemberében úgy határozott, hogy a hatályát meghosszabbítja először 2000. június 30-ig, majd ismét, 2000. december 31-ig.³⁵ Az (első) iránymutatás tartalmát a továbbiakban, a későbbi módosítások fényében ismertetem.

Az első, környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó, iránymutatás 1994. évi elfogadása után a világ országainak jelentős része aláírta a Kiotói Jegyzőkönyvet, és ennek következtében környezetvédelmi célú intézkedések újabb sorát kezdték el bevezetni. Ennek része volt az is, hogy a tagállamok egyre több támogatást nyújtottak az energiaágazatban, vagy addig szokatlan támogatási formákat vezettek be (pl. adócsökkentéseket, adómentességeket).³⁶ Mint új támogatási lehetőség, megjelentek a működési támogatások eddig ismeretlen változatai.

A Bizottság az intézmények közötti és az egyéb, nyílt egyeztetési eljárások következtében úgy döntött, hogy a környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó 1994-es szabályokat felül kell vizsgálni, többek között azért is, mert az Amszterdami Szerződés fényében módosult EK-Szerződés 6. cikke (az amszterdami számozás szerinti 3c. cikk) szerint a környezetpolitikai céloknak és a fenntartható fejlődésnek még konkrétabban be kell épülniük a Bizottságnak a környezeti ágazatban nyújtott támogatások ellenőrzésével kapcsolatos politikájába.

A második iránymutatás

A felülvizsgálat és a többszöri hatály-hosszabbítás következtében a Bizottság 2001-ben adta ki az újabb, környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatását, ami az első iránymutatásból számos elemet átvett³⁷.

Az „új” iránymutatással a Bizottság elsősorban a versenypolitika és a környezetvédelmi politika közötti kapcsolatot kívánta szorosabbra fűzni. Az új iránymutatás szövege szerint: „[...] a versenypolitika és a környezetvédelmi politika nincsenek antagonisztikus ellentétben egymással, de a környezetvédelmi követelményeket be kell illeszteni a versenypolitikának mind a meghatározásába, mind pedig a végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében.”³⁸

³³ Lásd még: Karoline Flam, *EU Environmental State Aid Policy – Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, FNI Report 13/2008., 1. o.

³⁴ HL C 72., 1994.3.10., 3. o.

³⁵ Lásd, HL C 14., 2000.1.19., 8. o., ill. HL C 184., 2000.7.1., 25. o.

³⁶ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 72., 1994.3.10., 3. o.

³⁷ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., 76. o. (a második iránymutatás)

³⁸ Második iránymutatás, *i.m.*, 76. o.

Kiemelendő, hogy az iránymutatás már a bevezetőjében megemlíti a párhuzamosan teret nyerő kár- és költségoptimalizáló szennyező fizet elvet, még hozzá, mint a támogatás odaítélésével kapcsolatos mérlegelési lehetőséget. Az iránymutatás így fogalmaz: „*Meg kell fontolni, hogy valamely támogatásnak milyen hatása lehet a fenntartható fejlődés és a „szennyező fizet” elvének teljes érvényesítése szempontjából. Bizonyos támogatási formák valóban megfelelnek ezeknek a követelményeknek, különösen ott, ahol a környezetvédelem magas szintjét teszik lehetővé, miközben elkerüljük a konfliktust a költségek internalizálásának elvével. Csak hogy a támogatás egyéb formái amellet, [...] ellentmondásba is kerülhetnek a „szennyező fizet” elvével és hátráltathatják a fenntartható fejlődés folyamatának megindítását. Ez például akkor fordulhat elő, ha a támogatás pusztán az új, kötelező közösségi szabványoknak való megfelelést hivatott elősegíteni.*”³⁹ Az iránymutatás itt tehát szigorúbban fogalmaz a korábbi közösségi irányvonalhoz képest.

Az iránymutatás szerint a támogatások megítélésénél figyelemmel kellett lenni az ötödik környezetvédelmi cselekvési program értékelésére is. Ennek az 1999-ben elfogadott megállapításai⁴⁰ között szerepel, hogy bár a program sikeresnek mondható, „[...] általában kevesebb haladást ért el a környezetre ártalmas gazdasági irányzatok és magatartásmódok megváltoztatásában.”⁴¹ Az értékelés kiemeli továbbá, hogy a „[...] a szennyező fizet elvének hatékony alkalmazása, illetve a környezeti költségeknek teljes körűen a szennyezőkre hárítása továbbra is kritikus folyamat maradt.”⁴² Látható tehát, hogy bár az értékelés felismeri a környezetvédelmi kár monetizálásának a problémáját, de megmarad elméleti, politikai szinten. A konkrét felelősségre vonás, a kár helyreállításának folyamata, valamint a tagállami protekcionizmus problémakörét még ez az iránymutatás sem tudta megfelelően kezelni.

Az iránymutatás az egyik legnehezebb feladatnak a verseny-, a támogatás- és a gazdasági növekedés-élénkítő politikának a szennyező fizet alapelvvel való összeillesztését tartotta. Ennek megfelelően kijelölte, hogy akkor lehet alkalmazni az állami támogatást, ha nincs jobb megoldás (*second best option*), valamint a támogatás ösztönző jellegű, tehát a környezetbarátabb működésre sarkall. Más szóval, amennyiben a szennyezésre vonatkozó költségek teljes körű internalizálására nincs egyéb lehetőség.

Az iránymutatás konkrét rendelkezései szerint bizonyos szennyezett ipari területek kármentesítése során a környezeti károkat felszámoló vállalkozások beavatkozásaira szintén vonatkozhat⁴³:

„Ha a szennyezésért egyértelműen azonosítható személy felel, akkor a „szennyező fizet” elve alapján neki kell finanszíroznia a kármentesítés költségeit, és semmilyen állami támogatás nem adható. A „szennyezésért felelős személyen” az egyes tagállamokban alkalmazandó jog szerint felelős személyt kell érteni, az e területre vonatkozó közösségi szabályok elfogadásának sérelme nélkül. Ha a „szennyezésért felelős személy” nem azonosítható vagy a költségek nem terhelhetők rá, a „munkáért felelős személynek” nyújtható a támogatás. A szennyezett ipari területek kármentesítésére nyújtott támogatás elérheti az elszámolható

³⁹ Második iránymutatás, *i.m.*, 76. o., ill. Bevezető: 4. pont

⁴⁰ *Európa környezete: melyek a jövőben követendő irányok? Az Európai Közösségnek „A fenntarthatóság felé” című, a környezettel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politikai és cselekvési programjának általános értékelése* (COM(1999) 543. végleges, 1999.11.24.)

⁴¹ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., 78. o.

⁴² *Európa környezete: ... i. m. Bevezető, 3-4. o. (Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0543:FIN:EN:PDF>)* (2011. december 21.)

⁴³ Lásd Második iránymutatás, *i.m.*, 82. o., E.1.8.

költségek 100 %-át és ezen túlmenően a munkaköltségek 15 %-át. Az elszámolható költség egyenlő a földterület értéknövekedésével csökkentett munkaköltséggel. A támogatás teljes összege semmilyen körülmények között sem haladhatja meg a vállalkozás ténylegesen felmerült kiadásait.”

Láthatjuk, hogy itt is csak abban az esetben van lehetőség támogatás nyújtására, amennyiben nem azonosítható a szennyező kiléte. Ez azonban a tagállami jog és a végrehajtás felelőssége. Mint a legtöbb széles tagállami mozgásteret hagyó rendelkezés, így ez sem kezeli megfelelően a tagállami piacvédelmi szakpolitikákat, annak alárendeli a környezetben okozott kár korrekcióját.

Mivel azonban a helyreállítási munkát elvégző cég is kaphat ilyen jellegű támogatást, felmerül a kérdés az állami vállalatok felelősségével kapcsolatban is. Mi történhetett akkor, ha egy állami vállalat okozta a szennyezést, és az állam úgy dönt, hogy annak a helyreállítását egy másik állami vállalat végzi? Jogos-e ilyenkor az állami támogatás? Az iránymutatás – a Szerződés kizárólagos jogokkal rendelkező állami vállalatokra vonatkozó szabályaival együtt – erre sem írt elő megfelelő eljárási rendet.

A fentiekén túl az iránymutatás még egy helyen, a hulladékgazdálkodást és energiatakarékosságot előmozdító összes működési támogatásra alkalmazandó szabályokkal kapcsolatban említi a szennyező fizet elvet:⁴⁴ „A Bizottság azon az állásponton van, hogy általában véve a vállalkozások viseljék az ipari hulladékok kezelésének a költségeit, összhangban a „szennyező fizet” elvével.”

Elmondható, hogy bár a 2001-es szabályozás – azzal együtt, hogy a megújuló energiákat előtérbe hozta, az energiatermelésre nagyobb hangsúlyt fektetett és a költségek internalizálását stabilabb rendelkezésekkel próbálta elősegíteni – csak érintette a szennyezésekkel kapcsolatos felelősségi elvet, de kimerítően nem szabályozta azt, s így nem volt megfelelően ösztönző a vállalatok számára. E korlátok miatt a megengedett támogatási rendszer nem érvényesülhetett a jogalkotók és a környezetvédelmi elvárások céljainak megfelelően.

A harmadik iránymutatás

Az újabb, környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó bizottsági iránymutatás 2008. április elsején jelent meg.⁴⁵ A jogszabályt előkészítő folyamat két és fél éves háttérmunkából, multilaterális tagállami egyeztetésekből, két iránymutatás-tervezetből és huszonöt válaszírási beadvány elemzéséből állt⁴⁶.

A Bizottság szerint az új iránymutatásra elsősorban a célzottabb támogatás, a mélyrehatóbb gazdasági elemzéssel járó egyedi támogatási esetek indokolása, valamint a hatékonyabb eljárási rend bevezetése miatt volt szükség. Nem volt titkolt szándék az átláthatóság és a jogbiztonság növelése sem. Az új szabályanyag kialakítását indokolta a környezetvédelmi technológiák terén időközben elért haladás, valamint az általános környezetvédelmi politika

⁴⁴ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., 83. o., E.3.

⁴⁵ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 81., 2008.4.1., 1. o.

⁴⁶ Magyarország tevékenyen nem vett részt a folyamatban. A folyamat mérföldkövei elérhetők a Bizottság Versenypolitikáért felelős Főigazgatóságának honlapján: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/archive.html (2011. október 29.)

változásai is.⁴⁷ Az iránymutatást akkor kell alkalmazni, ha a csoportmentességi rendeletek nem alkalmazhatók, vagy azokban előzetes bejelentési kötelezettség van előírva.

Az új iránymutatás fő változásai a 2001-es iránymutatáshoz viszonyítva a következők.⁴⁸ A szöveg mind horizontálisan – az állami támogatás lehetőségei -, mind vertikálisan – az állami támogatás mértéke tekintetében – tartalmaz újításokat. A számos új rendelkezés között található, pl. a szabványok korai bevezetésére nyújtott támogatás, a környezetvédelmi tanulmányokra nyújtott támogatás, a távfűtésre nyújtott támogatás, a hulladékgazdálkodásra nyújtott támogatás, továbbá a kibocsátás-kereskedelmi rendszerekhez kapcsolódó támogatás. Növekedett a befektetési támogatás mértéke is: az új iránymutatás szerint akár 80%-ot is elérheti az ilyen jellegű állami segítség. Ez utóbbi akár 100% is lehet, amennyiben a tervezett befektetés egy nyílt pályáztatási eljárás – tipikusan közbeszerzés – eredményeként valósul meg.

A korábbi tapasztalatok alapján a támogatási intenzitás mértékét számottevően megemelték. Nagyvállalatok esetében az intenzitási értékek 50-60%-ra emelkedtek, kisvállalkozások esetében 70%-80%-ra. Ökoinnováció címszó alatt – ún. puha ösztönző eszközként - a támogatásokat újabb 10%-kal ki lehet egészíteni. Az ellenőrzött feltételeknek megfelelő versenyeztetést követően azonban 100%-os támogatás is biztosítható lehet. Nincs azonban lehetőség a harmadik iránymutatás szerint többlettámogatás igénylésére az ún. *támogatott térségek* esetében, illetve a valamely közösség egészségének igényeit szolgáló, *megújuló energiaforrásokat* alkalmazó létesítmények esetében.

Az adócsökkentések esetében az iránymutatás fenntartja a hosszú távú és feltételekhez nem kötött környezetvédelmi adóeltérések lehetőségét, amennyiben az érintett vállalatok a csökkentés érvényesítését követően legalább a közösségi adó-minimumszintet megfizetik. Az adómentesség vizsgálatakor nem a vállalatokat vizsgálják, hanem az egész makrogazdasági adózási intézményrendszert. Fontos újítás, hogy az iránymutatás ún. *rendes* (hagyományos), illetve részletes értékelést vezet be.

Az új iránymutatásban egyszerűbbé vált a bejelentési rend is, ami a kapcsolódó tagállami adminisztrációs terhek csökkentését célozza. Az iránymutatás így fogalmaz: „*A csoportos kedvezmény által a tagállamok felszabadulnak bizonyos támogatási intézkedések előzetes bejelentésének kötelezettsége alól [...]. A tervek szerint bizonyos összeghatár alatt a környezetvédelmi támogatások egyes típusait a jövőben nem kellene előzetesen bejelenteni a Bizottságnak. Javaslat készült továbbá azt illetően, hogy a csoportos kedvezmény hatálya alá eső támogatásoknál egyszerűsített módszert alkalmazzanak a támogatási összeg meghatározására.*”⁴⁹

Az iránymutatás alapvetően két típusú értékelési rendet ismertet: a bizonyos küszöbérték alatti támogatások – vagy küszöbérték alatti kapacitással rendelkező létesítményeknek nyújtott támogatások -, valamint a küszöbérték fölötti támogatások - vagy küszöbérték fölötti kapacitással rendelkező létesítményeknek nyújtott támogatások – eseteit⁵⁰. A jogszabály külön kezeli a megújuló energiát termelő üzemeket is.⁵¹

⁴⁷ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (12) HL C 81., 2008.4.1., 5. o.

⁴⁸ Ezzel kapcsolatban lásd: MEMO/08/31, Brüsszel, 2008. január 23., ill. IP/08/80

⁴⁹ Ezzel kapcsolatban lásd: MEMO/08/31, Brüsszel, 2008. január 23., 2-3. o.

⁵⁰ Erről lásd az iránymutatás 3. fejezetét.

⁵¹ Erről részletesen az iránymutatás 5. fejezete szól.

A mérlegelési teszt és a környezetvédelmi támogatások kapcsolata

A mérlegelési teszt állami támogatásokra való alkalmazását az állami támogatásokra vonatkozó cselekvési terv hozta létre, majd az innovációról szóló bizottsági közlemény pontosította.⁵²

A teszt az állami támogatások pozitív és negatív hatásait hasonlítja össze, három pontban: a tervezett állami támogatás közös érdekű-e (a környezetvédelem esetén annak számít⁵³); a támogatás megfelelően ki van-e dolgozva a piaci kudarc orvoslása érdekében (arányos-e, szakpolitikailag megfelelő-e, stb.); mennyire korlátozottak a verseny torzulásai és a kereskedelemre kifejtett hatások.⁵⁴

A tervezett támogatásnak a kedvezményezett magatartásában észrevehetőnek kell lennie, abban pozitív változást kell eredményeznie, úgy, hogy a környezetvédelem szintje a támogatás megítélése után magasabb legyen, mint lenne a támogatás hiányában. Ha szabványok kialakítását-bevezetését érinti a tervezett támogatás, akkor a támogatás által kialakított új szabványoknak túl kell mutatniuk a meglévő szabványokon. Fenntarthatósági technológiát például nem finanszírozhat a megítélt állami segítség.

Fontos az is, hogy a támogatásnak arányosnak kell lennie, tehát akkor indokolt csak a támogatás, ha kevesebb támogatással ugyanaz az eredmény nem érhető el; ezzel együtt a támogatásból eredő nettó hasznot le kell vonni a támogatás összegéből⁵⁵.

A harmadik iránymutatásban bevezetett környezetvédelmi támogatási fajtákról röviden Mivel a dolgozatnak nem közvetlen témája a támogatási módszertan és a vonatkozó intézkedések részletes bemutatása – de a realitás és a támogatási lehetőségek változatos megjelenése miatt érintőlegesen fontos lehet a felsorolás -, röviden a következőképpen foglalhatók össze az iránymutatásban megnevezett támogatási fajták: a közösségi szabványokat érintő támogatási formák, a környezeti tanulmányokhoz, a megújuló energiaforrások tekintetében, valamint a kapcsolt energiatermeléshez nyújtott támogatás, az energia-hatékony távfűtéshez, valamint a vállalkozások áthelyezéséhez nyújtott támogatás, az értékesíthető engedélyek formájában és a hulladékgazdálkodáshoz nyújtott támogatás.

A felsorolást kiegészíti még a *szennyezett területek szennyeződésmntesítése* tekintetében nyújtott támogatás, ami mind a jellege, mind a témája miatt különösen fontos⁵⁶. Az ilyen támogatások tekintetében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja az irányadó. Általánosságban ezeket a típusú támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethető kell tekinteni, ha azok a környezetvédelem javulásához vezetnek. Az iránymutatás erről bővebben így rendelkezik: „[...] Amennyiben a szennyezőt egyértelműen azonosítani tudják, a „szennyező fizet” elvvel összhangban e személynek kell finanszíroznia a szennyeződésmntesítést, és állami támogatás nem nyújtható.”⁵⁷ Szennyezőnek pedig azt kell tekinteni, akit a tagállami jog értelmében a környezet szennyezéséért felelősség terhel. (A 2001-es szabályozás erről tömörebben rendelkezett:

⁵² Állami támogatási cselekvési terv (11) és (20) bekezdés, valamint az Innovációról szóló közlemény (COM(2005) 436 végleges, 2005.9.21.)

⁵³ Lásd még az iránymutatás (18) pontját, az EK-Szerződés 6. és 174. (2) cikkeit.

⁵⁴ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (16) HL C 81., 2008.4.1., 5. o.

⁵⁵ A támogatható költségek módszertanáról az iránymutatás 80-84. pontjai szólnak.

⁵⁶ Az érintett környezeti károk a talajminőséget, a felszíni vagy a felszín alatti vizeket érő károkat jelentik. Lásd: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (16) HL C 81., 2008.4.1., (132)

⁵⁷ Közösségi iránymutatás (2008), (132)

szennyezőnek az minősült, aki közvetve vagy közvetlenül károsította a környezetet, illetve ilyen károsítást eredményező feltételeket teremtett.⁵⁸⁾

Támogatás tehát csak akkor adható, ha nem sikerül azonosítani a szennyezőt. Ilyen esetben a munka elvégzéséért felelős személy részére támogatás adható. Ez a támogatás elérheti a költségek teljes mértékét is, de nem haladhatja meg a vállalkozásnál ténylegesen felmerült költségeket. Az iránymutatás értelmében a támogatható költségeket úgy kell kiszámolni, hogy a szennyeződésmegelőzést célzó munkálatok költségéből ki kell vonni a földterület értéknövekedésének összegét. „Szennyezett területek szennyeződésmegelőzése esetén a vállalkozásnál az ezzel kapcsolatban felmerült összes költség támogatható költségnek minősül, függetlenül attól, hogy az adott kiadás tárgyi eszközként jelenik-e meg mérlegben.”⁵⁹ Ezzel szemben az első, 2001-ben elfogadott iránymutatás két olyan lehetőséget is tartalmazott, amikor nyújtható volt ilyen támogatás: akkor, amikor a támogatás ösztönzőleg hathatott a minimális szabványok túlteljesítésére, az extra beruházásokra; illetve akkor, amikor a szennyező vállalkozások nem tudták a szennyezéshez kapcsolódó költségeiket teljesen internalizálni – ilyen esetben ideiglenes megoldásként lehetett állami támogatás nyújtani.

A hatályos szabályozás tehát eljárási szempontból meglehetősen engedékenyen, míg költségelemzési szempontból szigorúbban szabályozza a fenti kérdést: a támogatások *de minimis* – határérték alatti⁶⁰ - támogatással nem növelhetők – ugyanazon támogatható költségek tekintetében legalább is -, valamint az EU-Szerződés 107. cikk (1) bekezdése szerinti más állami támogatással együtt nem alkalmazhatóak, ha az ilyen támogatás-halmozás az iránymutatásban meghatározott intenzitásnál magasabb támogatási intenzitáshoz vezetne.

A harmadik iránymutatás rendelkezései azonban nem önmagukban értelmezendők. A megjelenés után alig négy hónappal az Európai Bizottság kiadta az ún. általános csoportmentességi rendeletét az egyes állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségéről⁶¹. Az iránymutatás hatálya alá tartozó egyes intézkedésekre kiterjedhet a 800/2008/EK rendelet hatálya is, amely a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja a támogatások bizonyos fajtáit. Ez a jogszabály az állami támogatások összes olyan területét érinti, ahol a bizottsági általános mentesítés-párti megközelítést értelmezni lehet (pl. regionális állami támogatások, női vállalkozóknak, kkv-knak nyújtott állami támogatások, kutatásfejlesztési támogatások, stb.).

A rendelet 17-25. cikkei foglalkoznak a környezetvédelmi támogatásokkal. Ezekben a szakaszokban kapott kiemelt helyet a vállalatok számára a közösségi környezetvédelmi szabványok túlteljesítését, illetve közösségi szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő beruházási támogatás (35%-os támogatási ráta); a közösségi

⁵⁸ Lásd a 2001-es iránymutatást, B. pont, C 37/3. o.

⁵⁹ Közösségi iránymutatás (2008), (133-134)

⁶⁰ A *de minimis* támogatásokról szóló Rendelet szerint a tagállamok gyorsan, korlátozott összegű támogatást nyújthatnak a vállalkozások és különösen a kkv-k számára, a Bizottság tájékoztatása és a szokásos hivatalos eljárás nélkül. A rendelet a csekély összegű állami támogatásokra vonatkozik, azokra, amelyek a EU-Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében nem jelentenek állami támogatást, és amelyekre ezért a bejelentési követelmény nem vonatkozik. Bővebben: A Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet, HL, L 379., 2006.12.28., 5. o.

⁶¹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete a (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). HL L 214 3-47.

szabványok túlteljesítését, illetve közösségi szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő, új szállítóeszközök beszerzéshez nyújtott támogatás (35%-os támogatási ráta); a kkv-k jövőbeni közösségi szabványokhoz idő előtt történő alkalmazkodáshoz nyújtott támogatás (maximum 15%-os támogatási ráta), az energia-megtakarítási intézkedésekhez nyújtott környezetvédelmi beruházási támogatás (60%-os támogatási ráta); a nagy határfokú kapcsolt energiatermelésbe történő beruházáshoz nyújtott környezetvédelmi támogatás (45%-os támogatási ráta); a megújuló energiaforrásokból származó energia előmozdítására irányuló környezetvédelmi beruházási támogatás (45%-os támogatási ráta); a környezetvédelmi tanulmányokra nyújtott támogatás (50%-os támogatási ráta); valamint a környezeti adók csökkentése formájában nyújtott támogatás (a közösségi minimum-adómértéket meg kell fizetni).

Érdemes megemlíteni még azokat a támogatásokat, amelyek annak ellenére, hogy az állami támogatás kritériumainak megfelelnek, de nem érnek el egy bizonyos összeghatárt - *de minimis* támogatások – a jellegüktől függetlenül be sem kell jelenteni a Bizottságnak⁶². A 994/98/EK rendelet⁶³ alapján felhatalmazott Bizottság meghatározta tehát a szabályokat, azaz, a küszöbértéket, amely alatt a támogatási intézkedéseket úgy kell tekinteni, hogy azok nem felelnek meg a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt kritériumoknak, és ezért nem tartoznak a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésében előírt bejelentési eljárás alá. A csekély összegű állami támogatások szintén hasznosak lehetnek a környezetvédelmi megfelelés és az integrációs alapelvek megfelelő környezeti politikai céljainak elérése érdekében.

Konklúzió

A környezetszennyezéssel és annak a helyreállításával kapcsolatos EU-s és tagállami szabályozás kritikus jelentőségű a fenntartható fejlődés, a klímaváltozás és az egyes szakági politikák szempontjából. A környezetjogi szempontból szennyezőnek minősülő károkozóra háruló teher növelése a környezetvédelmi szabályozás hasznos eszköze lehet, és segíthet a negatív externáliák, illetve a kapcsolódó piaci kudarcok enyhítésében. Ezt azonban a költségek pontos kiszámításának bonyolultsága, a jelenlegi tagállami hozzáállás és az EU-szabályozás hiánya miatt nehéz hiánytalanul alkalmazni. Így a tagállamoknak a második legjobb megoldáshoz, a progresszív segítségnyújtáshoz kell folyamodniuk, a szennyező fizet elv lehető legszorosabb megtartása mellett: ez pedig a speciális támogatást engedélyező politikák mellett lehetséges. A három bemutatott EU iránymutatás a tagállami állami támogatások és a környezetvédelem kapcsolatát vizsgálta, kiemelten a szennyező fizet elv szempontjából. Láthattuk, hogy az első, 1994-es iránymutatáshoz képest számos ponton fejlődés tapasztalható – azaz szigorúbb feltételek mellett lehet támogatni a helyreállítással kapcsolatosan a szennyezés okozóját, a termelő vállalatot -, ám a hatályos szabályozásnak még mindig vannak hiányosságai.

A környezetet és a versenyjogot egyformán átható, mindenkinek megfelelő, tökéletes szabályozás 2012-ben egyelőre zavaros politikai idea lehet csak. A heterogén tagállami elkötelezettség az előbbi mellett, valamint a szelektív szabályozói beavatkozás a második viszonylatában már európai bizottsági szinten nehéz helyzet elé állítja a jogalkalmazókat és a

⁶² Ezzel kapcsolatban lásd: A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról. HL L 379/5-10.

⁶³ A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. HL L 141/1

szabályozást rigorózusan betartó vállalatokat, valamint az azt betartató tagállamokat. Annak ellenére, hogy a legújabb iránymutatás igyekszik felvenni a lépést a technológiai előrelépéssel, valamint a környezetjog- és politika nemzetközi fejlődésével, a hatékony monitoring és kényszerítőintézkedések hiánya foltokat hagy egy vállalat- és környezetbarát, társadalmi költségeket hatékonyan internalizáló támogatási politika érvényesítésén.

A harmadik iránymutatás első eredményeit 2014. december 31. után lehet majd először alaposan megvizsgálni, mert az iránymutatás addig alkalmazandó.⁶⁴ A környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó bizottsági iránymutatás behatárolt szabályozására tekintettel azonban érdemes megfigyelni azt is, hogy az európai szén-dioxid kibocsátás-kereskedelem 2013-ban a harmadik szakaszába lép. A CO₂-kereskedelemnek az európai kereskedelmi rendszer (ETS) első és második szakaszára jellemző egység-kiosztási technikája – amellyel a vállalatok később monetizálható javakat ellenszolgáltatás nélkül kapnak⁶⁵ – egyes nézetek szerint már önmagában felveti az állami támogatás lehetőségét.⁶⁶ Az ingyenesen kiosztott kvóták megszerzésének a kérdésköre feltehetően érinteni fogja az általános környezetvédelmi állami támogatások címzettjeit is. Különösen, hogy a kvóták jogi besorolása (szennyezés, vagyoni értékű jog, környezetvédelmi adó), a belépő új iparágak miatt (hátrányos helyzet, támogatás), vagy a kiosztott/beszedett kvóták reális kereskedelmi értéke miatt már most sem vitamentes.

⁶⁴ A Bizottság már ebben az iránymutatásban lehetővé tette az éghajlatváltozásra tekintettel történő esetleges módosításnak a lehetőségét. Lásd: (203) pont.

⁶⁵ Csak a felhasználással összefüggő határköltés jelenik meg az ingyenes kiosztás esetében.

⁶⁶ Lásd, pl. E. Woerdman, *Developing the European Carbon Trading Market: Will permit allocation distort Competition and lead to state aid?*, 7.o., FEniEM, 2001. Nota di Lavoro: 51.2001; Pál Belényesi, *The European carbon trading system after 2012 (effects, quota allocation, US-EU relations)*, In: *A Transatlantic Energy Future" Strategic Perspectives on Energy Security, Climate Change and New Technologies in the United States and Europe.*, ed. David Koranyi, SAIS, Washington, DC., 2011