

Egy fenékkal két nyeregben? – Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékossági szabályozása

*Európai Unió – közúti közlekedés – energiahatékonyság –
energiatakarékosság – környezetvédelem*

Az energiahatékonyság és energiatakarékosság ösztönzése kiemelt fontosságú az Európai Unió (a továbbiakban: EU) energiapolitikájában.¹ Ennek oka, hogy az energiafelhasználás csökkentése – magában egyesítve környezeti, gazdasági és társadalmi érdekeket egyaránt – hozzájárul mind az energiabiztonság növeléséhez, mind az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez, s ezzel a klímavédelemhez. Az energiafelhasználást tekintve az egyes ágazatok közül a közlekedési szektor növekszik a legdinamikusabban, amely így az üvegházhatást okozó gázok leggyorsabban növekvő forrása is egyben (az összes CO₂-kibocsátás 28%-áért felelős).² A közlekedés jelenleg Európa ún. végső energiafelhasználásának³ csaknem 33%-át teszi ki;⁴ meg kell jegyezni persze, hogy az egyes közlekedési módok energiafelhasználása között jelentős különbségek vannak. Ugyanakkor mind a személyszállításban (85%), mind az áruszállításban (44%) a közúti közlekedés a domináns.⁵ A légi, vízi és vasúti közlekedés szerepe a közútihoz képest majdhogynem elhanyagolható, ezért a következőkben csak a közúti közlekedés energiafelhasználását csökkentő közösségi szabályozással foglalkozom.⁶ A közúti közlekedés szerepe Magyarországon is hasonló jelentőségű, és mivel az Európai Unió idekapcsolódó előírásai

* Dr. Bányai Orsolya egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, banyai.orsolya@law.unideb.hu.

¹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikkét.

² COM (2005) 0261 végleges, 3.

³ A teljes végső energiafelhasználás azt az energiamennyiséget mutatja, amelyet végső soron a közlekedési, ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági, kommunális és háztartási szektor fogyaszt, nem számítva az energiaátalakításból származó veszteségeket és az energiaipar energiafelhasználását. – http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/part_2_energy_pocket_book_2010.pdf.

⁴ Forrás: Eurostat, 2009, http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/part_2_energy_pocket_book_2010.pdf.

⁵ Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének félidei felülvizsgálata, COM (2006) 314 végleges, 8.

⁶ Az Európai Unió közlekedéspolitikájának fejlődéséről és értékeléséről lásd bővebben: SMITH, Don C.: European Union's Commitment to Sustainable Development: Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Volumen 13, 2002, 241–332.

teremtik meg a közúti közlekedés energiafelhasználásának csökkentését szolgáló magyarországi szabályozás kereteit is, ezért áttekintésük a hazai jogszabályok szempontjából is nélkülözhetetlen.

E területen is – akárcsak a klímavédelem egészében – a hatékony szabályozás csak a legkülönbébb eszközök együttes alkalmazásával biztosítható. Külön szabályozási tárgyként értelmezhetők, illetve beavatkozási lehetőséget nyújtanak ehhez, pl. a járművek jellemző (üzemanyag-, villamosenergia-) fogyasztási és (különösen szén-dioxid-) kibocsátási paraméterei, a közlekedésszervezés és a közlekedési infrastruktúra (pl. a vasúti és közösségi közlekedés fejlesztése), a tényleges üzemanyag-fogyasztás (-vásárlás, a megtett út hossza), az autózvezetői szokások (vezetési stílus, sebesség, az utasok száma stb.), az üzemanyagok minősége (hatékonyság, kibocsátás) stb.

Az alábbiakban a személygépkocsikra vonatkozó, általam legfontosabbnak ítélt, kereslet- és kínálatbefolyásoló eszközöket vizsgálom meg az uniós szabályozás szintjén. Idetartoznak egyrészt a fogyasztóknak nyújtott tájékoztatás, a gépjárművek adóztatásának harmonizációja, másrészt pedig a személygépkocsik maximális fajlagos CO₂-kibocsátására vonatkozó követelmények. Céлом egyrészt ismertetni a legalapvetőbb előírásokat (már ez a megközelítés is hiányzik a magyar szakirodalomból), másrészt értékelni a hatályos szabályozást. A meghatározó értékelési szempont, hogy vajon az európai szintű szabályozás alkalmas-e a közúti közlekedés energiafelhasználását stabilizálni és hosszú távra is kihatóan csökkenteni (vagyis az energiafelhasználás abszolút csökkentése irányában hatni).

1. CO₂-kibocsátási követelmények⁷

Az EU leginkább CO₂-kibocsátási követelmények megfogalmazásával járul hozzá a közúti közlekedés energiafelhasználásának csökkentéséhez. A CO₂-kibocsátás csökkentésével ugyanis egyidejűleg csökken az üzemanyag-fogyasztás is.⁸ Az Európai Unión kívül csak Kaliforniában biztosítják ilyen módon (CO₂-kibocsátási követelménnyel) az üzemanyag-hatékonyság növelését, egyébként jellemzően világszerte

⁷ Itt meg kell jegyezni, hogy a gépkocsikra vonatkozó CO₂-kibocsátási követelmények mellett sok szerző vizsgálja annak a szabályozási megoldásnak a hatékonyságát is, ha a közúti közlekedési ágazatot az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerébe integrálnák. Ezt is kifejezetten jó megoldásnak tartják, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy – változtatva az egész szabályozás jelenlegi arculatán –, mellőzni kellene a kibocsátási követelményeket. Ez ugyanis egy tanulmány szerint lényegében ugyanolyan hatékony szabályozási eszköz, mint az ETS. – Reduction and testing of Greenhouse Gas Emissions from Heavy Duty Vehicles – Lot1.: Strategy, 2011, 269–270., http://ec.europa.eu/clima/studies/transport/vehicles/docs/ec_hdv_ghg_strategy_en.pdf. A közúti közlekedési ágazat kibocsátáskereskedelmi rendszerbe illesztésének hatékonyságáról pedig lásd: FLACHSLAND, Christian – BRUNNER, Steffen – EDENHOFER, Ottomar – CREUTZIG, Felix: Climate policies for road transport revisited (I): Evaluation of the current framework. *Energy Policy*, 39/2011, 2396–2406.; FLACHSLAND, Christian – BRUNNER, Steffen – EDENHOFER, Ottomar – CREUTZIG, Felix: Climate policies for road transport revisited (II): Closing the policy gap with cap-and-trade, *Energy Policy*, 39/2011, 2100–2110.; ABRELL, Jan: Regulating CO2 emissions of transportation in Europe: A CGE-analysis using market-based instruments, *Transportation research Part D*, 15/2010, 235–239.

⁸ Ennek egyszerűen az az oka, hogy az üzemanyag égése során CO₂ és víz keletkezik.

(pl. az USA, Ausztrália, Japán, Korea, Kína) ún. üzemanyaghatékonysági (*Corporate Average Fuel Economy – CAFE*) standardokat alkalmaznak inkább. Ezek az üzemanyag-hatékonysági standardok általában kötelező jellegűek, az EU azonban eredetileg ezen a területen nem fogalmazott meg kötelező jellegű követelményeket. Ehelyett azt az utat választotta, hogy az európai gépjárműiparral (*Association des Constructeurs Européens d'Automobiles – ACEA*) szerződésben állapodott meg a CO₂-kibocsátás csökkentésére. Erre 1998 márciusában került sor, és a járműipar nem kötelező erejű ígéretet tett arra, hogy 2008-ra 140 g/km-re csökkenti az EU-ban újonnan eladott autók CO₂-kibocsátását.⁹ Az EU egyúttal hasonló szerződést kötött a japán (*Japanese Automobile Manufacturers Association – JAMA*) és dél-koreai (*Korean Automobile Manufacturers Association – KAMA*) autóipari szövetségekkel is, azzal az eltéréssel, hogy nekik 2009-re kellett teljesíteni a vállalást. Ezzel a megállapodások az Európában eladott gépkocsik 90%-át lefedték.

Az ütemterv szerinti köztes célkitűzéseket a dízelüzemű járművek eladásának fokozásával teljesítették ugyan a szövetségek (a KAMA-t leszámítva), de bebizonyosodott, hogy a 2008-ra, illetve 2009-re vállalt végső célt nem fogják majd elérni; ezért az Európai Bizottság elismerve a kudarcot, 2007-ben bejelentette, hogy kötelező jellegű követelmények meghatározására nyújt be javaslatot.¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács – a klímacsomag részeként – ennek eredményeképpen fogadta el az új személygépkocsikra vonatkozó kibocsátási követelmények meghatározásáról szóló 443/2009/EK rendeletet.¹¹ A szabályozás egyelőre csupán a személygépkocsikra terjed ki, de az Európai Bizottság már benyújtotta jogszabálytervezetét a könnyű haszongépjárművek szén-dioxid-kibocsátásának csökkentésére is, valamint a szabályozásnak a nehézgépjárművekre történő kiterjesztése is tanulmányozás alatt áll.¹² Ez utóbbi gépjármű-kategóriára mihamarabb célszerű kiterjeszteni a szabályozás hatályát, tekintve, hogy igen jelentős e járműflotta energiafelhasználása. A rendelet hatálya csak az új személygépkocsikra terjed ki, az autóállomány jelentősebb részét képező használt gépkocsik energiafelhasználásának csökkentésére a közösségi szabályozás más módon hat. Erre szolgáló eszköz például az energiaadó (amely az üzemanyag árát növeli), valamint az energiafelhasználás csökkentését szolgáló vezetési stílus oktatása, amely a 2003/59/EK irányelv értelmében valamennyi közúti áru fuvarozást vagy személyszállítást végző járművezető továbbképzésének szerves része kell hogy legyen.¹³

⁹ FENG, An – SAUER, Amanda: Comparison of passenger vehicle fuel economy and greenhouse gas emission standards around the world, PEW Center, 2004, 10, http://www.pewclimate.org/docUploads/Fuel%20Economy%20and%20GHG%20Standards_010605_110719.pdf (2011. szeptember 2.).

¹⁰ COM (2007) 19 végleges.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 443/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a könnyű haszongépjárművek szén-dioxid-kibocsátásának csökkentésére irányuló közösségi integrált megközelítés keretében az új személygépkocsikra vonatkozó kibocsátási követelmények meghatározásáról. Hivatalos Lap (a továbbiakban HL) L 140., 2009. 6. 5., 1–15.

¹² COM (2009) 593, 2009. 10. 28.; Reduction and testing of Greenhouse Gas Emissions from Heavy Duty Vehicles – Lot1.: Strategy, 2011, http://ec.europa.eu/clima/studies/transport/vehicles/docs/ec_hdv_ghg_strategy_en.pdf.

¹³ 2003/59/EK irányelv az egyes közúti áru fuvarozást vagy személyszállítást végző járművek vezetőinek alapképzéséről és továbbképzéséről, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet és a 61/439/EGK, illetve a 76/914/EGK tanácsi irányelv módosításáról. HL L 226/4., 2003. 09. 10.

A rendelet tárgyi hatályán továbblépve lássuk az általa támasztott követelményeket. 2012. január 1-jétől minden személygépkocsi-gyártónak biztosítani kell, hogy az átlagos fajlagos CO₂-kibocsátása¹⁴ ne haladja meg az arra vonatkozó célértéket. A fajlagos kibocsátási célérték egy átlagos (1372 kg) tömegű gépkocsi esetén 130 g/km. Ha azonban a jármű az átlagosnál nagyobb vagy kisebb tömegű, akkor a célérték is nagyobb, illetve kisebb. Ez egy rugalmas szabályozás, amennyiben nagyobb mozgásteret hagy a gyártók számára. Ha ugyanis veszélybe kerülne a célérték megvalósulása, akkor a gyártók úgy tudnak javítani a helyzetükön, hogy a kis tömegű kocsik előállítására helyezik a hangsúlyt, hiszen végeredményben úgyis az átlag számít.¹⁵ A követelmények könnyebb adaptálását hivatott biztosítani az a rendelkezés is, miszerint az átlagos fajlagos CO₂-kibocsátás számításánál 2012-ben csak a gépjárműflotta 65%-át kell figyelembe venni. Ez az érték 2015-re fokozatosan emelkedik 100%-ra. A nagyon alacsony (50 g/km alatti) kibocsátású gépkocsikat a jogszabály által felvázolt rendszer úgy jutalmazza, hogy a számításoknál az ilyen autók súlyozva vehetők figyelembe. A könnyű haszongépjárművek tekintetében a célérték a tervek szerint a személygépkocsikhoz képest enyhébb (175 g/km) lenne. Ennek oka valószínűleg annak a figyelembevétele, hogy a követelmények szigorodásával járó ár-emelkedés erőteljesen kihat majd a gazdaság más ágazataira is. A mi nézőpontunkból ez elfogadható, hiszen a könnyű haszongépkocsik a gépjárműállománynak csupán kb. 10%-át teszik ki.

Mivel a rendeletben rögzített cél megvalósítása komoly gyártási és fejlesztési többletköltségekkel jár, ami várhatóan a gépkocsik eladási árát is növeli egyben, az európai gyártók versenyképességének védelme érdekében az irányelv bizonyos fokú rugalmasságot biztosít. Ezt a rugalmasságot szolgálja a már említett lehetőség is, hogy a gyártóknak nem kell feltétlenül valamennyi új személygépkocsira elérniük a célkitűzést, hanem megtehetik, hogy a kötelezettség teljesítésére, az általuk gyártott és az EU-ban nyilvántartásba vett járművek átlagát vegyék figyelembe. Sőt a kötelezettségek teljesítése érdekében a gyártók csoportosulásokat (*pooling*) is létrehozhatnak.¹⁶ Ilyen esetben az irányelvben foglalt fajlagos kibocsátási célértéket nem a gyártónak, hanem a csoportosulásnak (együttesen) kell teljesítenie. A csoportosulási megállapodás időtartama egy vagy több naptári évre vonatkozhat, azonban az öt évet nem haladhatja meg, és az együttműködés – a versenyszabályokat nem sértve – kizárólag csak a kötelezettség teljesítésének erejéig terjedhet. Ugyancsak a rugalmasságot szolgálja, hogy a jogszabály lehetővé teszi az olyan innovatív technológiák révén elért kibocsátáscsökkentés figyelembevételét (max. 7 g CO₂/km mértékben), amelyek nem tartoznak a CO₂-mérés ún. standard vizsgálati ciklusába (pl. energiahatékony fényszórók).¹⁷

¹⁴ Egy gyártó vonatkozásában az általa gyártott összes új személygépkocsi fajlagos CO₂-kibocsátásának az átlaga.

¹⁵ DEHOUSSE, Franklin – ZGAJEWSKI, Tania: *The EU Climate Policy after the Climate Package and Copenhagen – promises and limits*, Academia Press, Gent, 2010, 90.

¹⁶ 443/2009/EK rendelet 7. cikk.

¹⁷ 443/2009/EK rendelet 12. cikk (2). A gépjárművek CO₂-kibocsátását a típusjóváhagyás során ún. standard vizsgálati ciklus keretében vizsgálják. A személygépkocsik szén-dioxid-kibocsátásának csökkentésére szolgáló innovatív technológiák jóváhagyási és minősítési eljárásának megállapításáról a Bizottság 2011-ben

Annak érdekében, hogy jobban értékelni tudjuk az EU által megfogalmazott követelmények szigorúságát, célszerű ezeket nemzetközi összehasonlítás alá vonni. Egy 2011-es tanulmány szerint, nemzetközi szinten a japán kibocsátási követelmények (125 g/km 2015-re) a legkomolyabbak.¹⁸ Ehhez ugyan nagyon közel áll az EU előírása (130 g/km), de a helyzet árnyaltabbá válik, ha figyelembe vesszük, hogy az EU 2015-re 120 g/km-re akarja csökkenteni a gépjárműflotta CO₂-kibocsátását. A 10 g/km különbséget az unió nem a most vizsgált rendelet végrehajtásával, hanem többek között a bioüzemanyag-felhasználás növelésével akarja fedezni (de mint látni fogjuk, a jobb üzemanyag-hatékonyságú gumiabroncsok előnyben részesítése is ezt a célt szolgálja). Vagyis bátran kijelenthetjük, hogy az EU által lefektetett előírások világviszonylatban is a legszigorúbbak. Ami a jövőt illeti, tekintve, hogy vannak még kiaknázatlan lehetőségek a közúti járművek energiahatékonyságának javítására (pl. további súlycsökkentés, az aerodinamikai jellemzők fejlesztése, a gumik gördülési ellenállásának csökkentése, a motorteknológia fejlesztése, elektromos-, hibrid-, hidrogéncellás járművek stb.), teljesen reálisnak tűnik az unió azon elképzelése, miszerint 2020-tól már csak 95 g/km lehet a gépkocsi CO₂-kibocsátásának a megengedhető mértéke.¹⁹ Ezzel szemben találkoztam olyan véleménnyel, miszerint a 2020-ra tervezett 95 g/km-es célérték igen nehezen megvalósítható, amit jól mutat, hogy az EU 15-ökben 1995 és 2008 között mindössze 17,66%-kal sikerül leszorítani a kibocsátásokat, míg a 2020-ig hátralévő 12 év alatt további 49,1%-kal kellene azokat csökkenteni.²⁰ Ezzel nem azt szeretném jelezni, hogy túl szigorú a 2020-ra vetített célkitűzés, csupán azt, hogy ahhoz, hogy az valóban teljesíthető legyen, elkerülhetetlen a szabályozás hatékonyságának további javítása. Ennek az lenne a legegyszerűbb módja, ha a rendelet követelményeit a gyártóknak nem a gépkocsiflották átlagában kellene teljesíteni, hanem minden egyes személygépkocsi vonatkozásában. A jelenlegi rugalmas megoldás a követelmények teljesítésére ugyanis nem kellően hatékony, diszkriminatív, sőt összességében (a negatív visszahatások miatt) akár növelheti is a teljes CO₂-kibocsátást.²¹ Azzal, hogy a CO₂-kibocsátási követelményeket a gyártóknak nem a gépkocsiflotta átlagában, hanem valamennyi gépjármű vo-

végrehajtási rendeletet fogadott el: lásd az Európai Bizottság 725/2011/EU végrehajtási rendeletét, HL L 194., 2011. 7. 26., 19–24.

¹⁸ ATABANI, A. E. et al.: A review on global fuel economy standards, labels and technologies in the transportation sector, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2011, 5.

¹⁹ 443/2009/EK rendelet 1. cikk.

²⁰ BAMPATSOU, Christina – ZERVAS, Efthimios: Critique of the regulatory limitations of exhaust CO₂ emissions from passenger cars in European Union, *Energy Policy*, 39/2011, 7799.

²¹ BAMPATSOU – ZERVAS: *í. m.*, 7799. A hivatkozott tanulmány szerzői konkrétan amiatt tartanak attól, hogy a CO₂-kibocsátások összességében még nőhetnek is, mert az utóbbi években (a kisebb méretű kocsik mellett) megnőtt a nagyobb kategóriájú (több üzemanyagot használó és CO₂-t kibocsátó) gépkocsik eladásának száma is, amelyekkel általában több kilométert is tesznek meg élettartamuk alatt.

Általánosságban úgy tartják, hogy a gépjárművek üzemanyag-hatékonyságának javulásával – negatív visszahatásként – együtt járhat az üzemanyag-használat, az energiatakarékosabb járművek iránti kereslet, illetve a vezetéssel töltött órák számának növekedése, ami végső soron a közlekedési ágazat teljes energiafelhasználásának növekedését is maga után vonhatja. A szakirodalom szerint ennek a hatásnak a mértéke hozzávetőlegesen 30% körül van. Ezzel kapcsolatban lásd: GREENE, D.: Vehicle use and fuel economy: how big is the 'Rebound' effect? *The Energy Journal*, 13/1992, 117–143.; GREENE, David – WEGENER, Michael: Sustainable transport, *Journal of transport geography*, Volume 5, 1997, 177–190. (184); HERTWICH, Edgar G.:

natkozásában teljesíteniük kellene, amellett, hogy hatékonyabban szolgálja a 2020-ra kitűzött 95 g/km-es célt, egyúttal jobban illeszkedne az EU már meglévő káros-anyag-kibocsátást szabályozó Euro 5 és Euro 6 rendszerébe (lásd az Európai Parlament és a Tanács 715/2007/EK rendeletét²²), ahol a követelményeknek szintén valamennyi gépjármű tekintetében kell megfelelni.

A rendelet, mintegy a követelmények elmulasztásának jogkövetkezményeként, előírja, hogy azoknak a gyártóknak, illetve csoportosulásoknak, amelyek átlagos fajlagos CO₂-kibocsátása meghaladja az ugyanazon évi fajlagos kibocsátási célértéket, 2012-től kezdve minden naptári évre többletkibocsátási díjat kell fizetniük, amelyet az Európai Unió költségvetési bevételeinek kell tekinteni. A díj 2019-ig annak függvénye, hogy az adott gyártó milyen mértékben lépte túl a célértéket, de 2019-től kezdve egységessé válik (95 EUR/g CO₂/km).²³ A díj természetének (rendészeti, avagy piacgazdasági jellegének) megítélését illetően figyelemre méltó, hogy azt a különböző nyelvi változatok igen eltérő elnevezéssel illetik (premium, Abgabe), a szakirodalom pedig még színesebb e téren (előfordul a penalty kifejezés is). A magyar díj kifejezés ugyan nem egy jogellenes magatartás szankcionálására utal, azonban lényegét tekintve úgy tűnik, hogy erről van szó. A rendelet ugyanis kötelezővé teszi a fajlagos kibocsátási célértékek teljesítését (az nem csupán egy ajánlott magatartás), tehát első ránézésre nem csupán a nem kívánatos magatartás megdrágításáról van szó. Ugyanakkor egyet lehet érteni az ezzel ellentétes álláspontokkal is, miszerint a többletkibocsátási díj igazából nem szankció, mivel azzal, hogy végeredményben beépül a termék árába, közvetve a fogyasztók fizetik meg, és ez elméletileg arra ösztönzi őket, hogy az alacsonyabb CO₂-kibocsátású kocsikat vásárolják.²⁴ A gyakorlatban azonban a díj összege egy drága (jellemzően üzemanyagfaló) autónál elhanyagolható annak teljes vételárához képest, így nem alkalmas arra, hogy akadályozza azok további térnyerését.²⁵ Ez kétféleképpen oldható meg, vagy progresszív szankcióval (pl. 1–10 g CO₂/km között 95 EUR, efölött minden gramm többletkibocsátás után mondjuk 500 EUR), vagy egyszerűen azzal, hogy azok a gépkocsik, amelyek nem teljesítik a kibocsátási követelményeket, nem kaphatnak típusjóváhagyást.²⁶ Ez utóbbi megoldást csak abban az esetben lehetne alkalmazni, ha a kibocsátási követelményeket valamennyi gépkocsira nézve kötelezővé tennék.

Consumption and the Rebound Effect: An Industrial Ecology Perspective, *Journal of Industrial Ecology*, Volume 9, 2005, 85–98. http://www.utexas.edu/research/ceer/csie/jrnIndEcology/jiec_9_1-2_085_0.pdf.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 715/2007/EK rendelete (2007. június 20.) a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről. HL L 171., 2007. 6. 29., 1–16.

²³ 443/2009/EK rendelet 9. cikk.

²⁴ Más, e helyütt nem vizsgálándó kérdés, hogy egy ilyen eszköznek közvetlenül az EU szintjén való alkalmazása jogszerű-e, megvan-e arra a megfelelő felhatalmazás a szerződési jogban. Ezt vitatják: SCHMIDT-KÖTTERS, Thomas – HELD, Simeon: Die Kompetenzen der EG zur Erhebung von Umweltabgaben und die „Emissionsüberschreitungsabgaben“ für Pkw-Hersteller, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1390–1396.

²⁵ BAMPATSOU – ZERVAS: *i. m.*, 7798.

²⁶ A tagállamok ugyanis az EK-típusjóváhagyással biztosítják, hogy csak olyan gépjárműveket regisztráljanak, amelyek megfelelnek az EU műszaki (köztük a CO₂-kibocsátási) követelményeinek. – 2007/46/EK irányelv a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról. HL L 263., 2007. 10. 9., 1–160.

A rendeletben foglalt előírások betartásának ellenőrzése az EK-típusjóváhagyás rendszerének keretében történik. A típusjóváhagyást csak olyan gépjárműveknek lehet megadni, amelyek megfelelését a kijelölt műszaki szolgálatok által végzett vizsgálatok alátámasztották. A típusjóváhagyás tulajdonosa a gyártó, aki valamennyi jóváhagyott típussal megegyezően gyártott járműhöz megfeleléségi nyilatkozatot mellékel, de ettől függetlenül a gyártott termékek megfeleléségét a tagállamok által kijelölt hatóságok akár szűrőpróbaszerűen ellenőrizhetik is.²⁷ Vagyis a követelmények betartásának ellenőrzése egy már működő rendszerbe illeszkedik, ami megkönnyíti azok érvényesíthetőségét.

A kisebb autópári vállalkozásoknak kedvező rendelkezés, miszerint a kisebb gépkocsigyártókat (pl. legfeljebb 10 000 jármű/év esetén) az Európai Bizottság kérelemre, legfeljebb öt évre, mentesítheti a kibocsátási célérték teljesítése alól. A rendelet fogalomhasználata kissé pontatlan, mert itt lényegében nem teljes mentesítésről van szó, hanem arról, hogy a rendelet lehetőséget ad arra, hogy az ilyen gyártók enyhébb követelményeknek feleljenek meg. A követelményekre maga a gyártó tesz javaslatot, a gyártott gépkocsik piacának jellegzetességeire, a gazdasági és technológiai lehetőségeire figyelemmel. Itt olyan luxusautók gyártóiról van szó, mint a Ferrari, a Lamborghini, a Bentley, ezért érthető az olyan vélemény, miszerint ezek mentesítése a CO₂-kibocsátási követelmények alól sérti az igazságosság és az egyenlőség elvét. Itt már nem a szennyező fizet elve, hanem éppen ellenkezőleg, „aki fizet, szennyezhet” elve érvényesül.²⁸

2. Járművekre vonatkozó adók

A gépjárművek CO₂-kibocsátásának csökkentése érdekében az energiaadó mellett – ami az üzemanyag árának növelésével csökkenti az üzemanyag-felhasználást –, az Európai Bizottság át akarja alakítani a személygépkocsikra vonatkozó tagállami adók rendszerét. Jelenleg az EU tagállamaiban a személygépkocsikra vonatkozó adózási rendszer igen heterogén képet mutat. A tagállamok nagy többségében a regisztrációs adó mellett éves gépjárműforgalmi adó (Magyarországon ennek felel meg a gépkocsik korától és teljesítményétől függő gépjárműadó) is létezik, de igen eltérő adóalapokkal és adómértékekkel.²⁹ A regisztrációs adók mértéke általában nagyobb a gépjárműforgalmi típusú adókhoz képest, mivel ezek az államnak csak egyszeri, míg az utóbbiak állandó bevételt jelentenek.³⁰ A Bizottság által előterjesztett irányelvjavaslat a harmonizációnak csak egy igen minimális szintjét éri el, és a témám

²⁷ 2007/46/EK irányelv 12. cikk (2).

²⁸ BAMPATSOU – ZERVAS: i. m., 7797.

²⁹ Németországban 2009-től egyébként létezik már a teherautókra kivetett, forgalomalapú szén-dioxid-adó is. Az itt megfogalmazott tapasztalatok fokozott körültekintésre intenek a szabályozás részleteit illetően, hiszen az adó mértékétől, az adóalap meghatározásától, a gépjármű-kategóriák megkülönböztetésétől, az infláció mértékétől stb. függően az adó bevezetése akár a klímavédelmi célok ellenében is hathat (Rebound-effects – az ilyen hatások némelyikére magam is kitérek). – GAWEL, Erik: CO₂-basierte Kfz-Steuer – Eine Klimaschutzsteuer? *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2010/1, 7–8.

³⁰ COM (2005) 0261 végleges.

szempontjából két fontosabb rendelkezést tartalmaz: egyrészt a jövőben eltörölnék a gépkocsik forgalomba helyezésének feltételéül szabott regisztrációs adót, másrészt a személygépkocsikat terhelő adók adóalapjába beépülne a gépjárművek szén-dioxid kibocsátása is. Ez utóbbi – amennyiben például az új adómérték összességében legalább akkora, vagy magasabb, mint a korábbi – pozitív lépés a klímaváltozás enyhítése szempontjából, az előbbi hatása azonban kétséges. A javaslat indokolása szerint a regisztrációs adók (mértékük 267–15 659 EUR között mozog a különböző tagállamokban) jelentősen megemelik a gépjárművek kiskereskedelmi árát, ami ezáltal abban akadályozza a fogyasztókat, hogy régi autójukat újabbra, üzemanyag-takarékosabbra cseréljék. Vagyis a tagállamonként eltérő regisztrációs adók eltörlésével, amellet, hogy javul a belső piac működése, az energiateljesítmény és a CO₂-kibocsátás is csökken. Látnunk kell, hogy a javaslat nem határoz meg minimális közösségi adómértéket; sőt az is lehetséges, hogy a regisztrációs adó eltörlésével járó bevételkiesést a tagállamok a gépjárműforgalmi adók emelésével kompenzálják.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy míg a regisztrációs adó közvetlenül hat az autók kiskereskedelmi árára, addig a gépjárműforgalmi adó – tekintve, hogy rendszeresen fizetendő és a gépjármű használatához kapcsolódik, ami ezáltal inkább fenntartási, mintsem beruházási költség – nem jár ilyen hatással. Márpedig, ha csökken a gépkocsik ára, az lehetséges, hogy rövid távon kedvező hatással van az energiateljesítmény csökkenésére, azonban hosszú távon, az alacsonyabb árak a fogyasztást ösztönözve végeredményben növelik majd az energiaigényt. Összefoglalva tehát, a tervezett intézkedés elősegíti a belső piaci akadályok felszámolását, és rövid távon környezetvédelmi előnyökkel is kecsegtet, de végeredményben – a negatív visszahatás miatt – környezetvédelmi szempontból kifogásolható.³¹

3. A fogyasztók tájékoztatása

A közúti közlekedés energiateljesítményének csökkentéséhez jelentős mértékben hozzájárul, ha a fogyasztók üzemanyag-takarékos gépkocsikat vásárolnak. Egy ilyen fogyasztói döntés azt eredményezi, hogy a jármű élettartama során kevesebb energiát használ fel, és egyúttal arra sarkallja a gépkocsigyártókat, hogy további fejlesztések révén még kisebb fogyasztású termékeket kínáljanak. A háztartási berendezésekhez hasonlóan, az ilyen döntéshozatal befolyásolja az autó fogyasztásáról nyújtott tájékoztatás. Erről az 1999/94/EK irányelv rendelkezik.³² Az irányelv hatálya csak az új személygépjárművekre terjed ki, a használt, valamint a teherszállítás céljára szolgáló gépjárművekre nem. Bár egyre több új, hatékonyabb üzemanyag-fogyasztású gépkocsival találkozhatunk, attól még magas az „üzemanyagfaló”, használt autók aránya is

³¹ STEINBERGER, Julia – NIEL, Johan – BOURG, Dominique: Profiting from megawatts: Reducing absolute consumption and emissions through a performance-based energy economy, *Energy Policy*, Volume 37, 2009, 367.; GREENING, Lorna – GREENE, David – DIFIGLIO, Carmen: Energy efficiency and consumption – the rebound effect – a survey, *Energy Policy*, Volume 28, 2000, 389–401.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 1999/94/EK irányelve (1999. december 13.) az új személygépkocsik forgalmazása alkalmával a tüzelőanyag-fogyasztásról és CO₂-kibocsátásról szóló vásárlói információk rendelkezésre állásáról, HL L 12., 2000. 1. 18., 16–23.

az utakon. Az Európai Bizottság ezért tervezi a használt autókat is a szabályozás alá vonni, de erre ez idáig még nem történt konkrét lépés. Továbbá az irányelv hatályát célszerű lenne a tehergépkocsikra is kiterjeszteni, hiszen azok fogyasztása – mint azt már említettem – a személygépkocsikhoz képest mérten még nagyobb.

A jogszabály alapján az eladási helyen minden egyes új személygépkocsin vagy annak közelében jól látható helyen el kell helyezni a gépjármű hivatalos üzemanyag-fogyasztást és a hivatalos fajlagos CO₂-kibocsátást tartalmazó, szabványosított A4-es méretű tájékoztatót (pl. plakát formájában). Ennek minden új, az eladási helyen kiállított, illetve ott eladásra vagy lízingelésre felkínált autóra ki kell terjednie. Emellett reklámanyagokban és egy évente összeállított, valamennyi új személygépkocsi üzemanyag-fogyasztását magában foglaló útmutatóban is tájékoztatni kell a fogyasztókat.

Figyelemre méltó, hogy a tájékoztatásnak az előbbi formái nem illeszkednek az EU háztartási berendezések és gumiabroncsok tekintetében alkalmazott energiacímke-rendszerébe. Az éves, valamennyi személygépkocsi típusra vonatkozó útmutatót leszámítva az említett tájékoztatási módok nem biztosítják, hogy a vásárlók valamennyi gépkocsi üzemanyag-fogyasztási jellemzőiről tájékozódni tudjanak. Továbbá, véleményem szerint itt is hasonló termékjelölést kellene alkalmazni, mint a háztartási berendezéseknél és gumiabroncsoknál. Ez egyrészt már bevált módszer, másrészt a fogyasztóknak is jobb, ha már ismert jelöléssel találkozhatnak. Azt leszámítva tehát, hogy sokkal szebben és hatékonyabban is lehetne információt nyújtani a gépkocsik fogyasztásáról és CO₂-kibocsátásáról, az irányelv jó alapot kínál a szabályozás fejlesztéséhez.³³

Mivel a gumiabroncsok – főként a gördülési ellenállásuk miatt – a gépjárművek üzemanyag-fogyasztásának 20–30%-áért felelősek, ezért azok gördülési ellenállásának csökkentése jelentős mértékben hozzájárulhat a közúti közlekedés energiahatékonyságához, és ezáltal a kibocsátás csökkentéséhez. Az ebből adódó lehetőségek kihasználására az Európai Parlament és a Tanács rendeletet fogadott el a gumiabroncsok egyes paramétereinek a címkézéséről is.³⁴ A rendeletet 2012. november 1-jétől kell alkalmazni. Hatálya kiterjed a C1, C2 és C3 típusú gumiabroncsokra,³⁵ de például a kizárólag versenyzésre gyártott, a tartalék-, az újrafutóztott (felújított) és a professzionális terepjáró gumiabroncsokra nem vonatkozik. A jogszabály hatálya tehát lényegében valamennyi, személyszállításra és áru fuvarozásra használt, új gumiabroncsra kiterjed. Ugyanakkor az Európai Bizottság nem zárkózott el attól, hogy a jövőben az újrafutóztott abroncsokat is bevonják a címkézési rendszer hatálya alá. Mivel a tartalék gumiabroncsokat csak átmenetileg lehet használni, és a versenyzésre, illetve a professzionális terepjárókra szánt abroncsok speciális kategóriát képeznek, ezek érthető módon maradtak ki a szabályozásból.

³³ Érdekes a német szabályozás példája, amely szerint a címkén az üzemanyag- és villamosenergia-fogyasztás főbb adatain túl – az energiacímke megjelenésével azonos módon – A-tól G-ig az ún. szén-dioxid-hatékonysági kategóriát tüntetik fel. Az is figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a jelölési kötelezettséget a forgalmazók gyakorta elmulasztják, s annak kikényszerítésére a tartományi hatóságok sem tesznek megfelelő intézkedéseket. – ZIEHM, Cornelia: Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2010/9, 417–418.

³⁴ 1222/2009/EK rendelet a gumiabroncsok üzemanyag-hatékonyság és más lényeges paraméterek tekintetében történő címkézéséről, HL L 342, 22. 12. 2009, 0046–0058.

³⁵ A 661/2009/EK rendelet 8. cikkében meghatározott gumiabroncsosztályok.

A rendelet értelmében a végfelhasználókat tájékoztatni kell az abroncs üzemanyag-hatékonysági, nedves tapadási és külső gördülési zajának osztályáról és mért értékéről. Ez olyan formátumú címkével történik, mint a háztartási berendezések esetében. A beszállítóknak (gyártóknak és importőröknek) a matricát vagy a gumiabroncsok futófelületén, vagy az azonos abroncsokat tartalmazó terméktételeken kell elhelyezniük, a forgalmazóknak pedig gondoskodniuk kell arról, hogy a vásárlók számára a címke jól látható legyen.³⁶ Mivel a gumiabroncsokat nagyon gyakran nem külön, hanem a járművel együtt vásárolják, ezért a járműforgalmazóknak és beszállítóknak is gondoskodnia kell arról, hogy amennyiben a vásárlók megválaszthatják a kocsinhoz tartozó gumiabroncs típusát, akkor őket tájékoztassák a vásárlásra kínált gumiabroncsok üzemanyag-hatékonyságáról, nedves tapadási és külső gördülési zajának osztályáról. Ezt az információt legalább a gumiabroncsokat bemutató műszaki promóciós anyagban (tájékoztató füzet, szórólap, katalógus) fel kell tüntetni.³⁷ Mint az látható, a gumiabroncsokról adott tájékoztatás nemcsak azok üzemanyag-hatékonyságára, hanem egyéb kiegészítő információkra is kiterjed. Érdekes módon a gumiabroncsok ezen jellemző paraméterei egymást is befolyásolják, mert például a nagyobb üzemanyag-hatékonyságot a kisebb gördülési ellenállás biztosítja, azonban az egyúttal rontja a gumiabroncs nedves tapadási jellemzőit. Vagyis a gumiabroncsoknál sem lehet csak az energiafelhasználás csökkentését előtérbe helyezni, mert a biztonsági és zajvédelmi szempontok érvényesítése egyaránt fontos. E paraméterek konkrét mértékét a rendelet I. mellékletében meghatározott módszerekkel a beszállítóknak kell megállapítaniuk, viszont a tagállamoknak kell gondoskodniuk az így rögzített gumiabroncs-paraméterek megfelelőségének az értékeléséről. Ennek menetét a rendelet IV. melléklete részletezi.

Végezetül a rendeletnek azt az előírását érdemes még kiemelni, amely szerint a tagállamok nem nyújthatnak ösztönzőket a C üzemanyag-hatékonysági és nedves tapadási osztály alatti gumiabroncsoknak. A jogszabály ezzel a megoldással kevésbé szigorú, mint az energiával kapcsolatos termékek esetében, ahol kifejezett elvárás, hogy a tagállamok csak a legmagasabb energiahatékonyságú osztályba tartozó termékeket részesíthetik előnyben.³⁸

4. Következtetés

Mivel a közúti közlekedés jelentős mértékben járul hozzá az energiafelhasználáshoz és egyben a CO₂-kibocsátáshoz, ökológiai nézőpontból kétségtelen, hogy az ágazat energiafelhasználását stabilizálni, majd csökkenteni kell. Emellett szól egyfelől a klímaváltozás mérséklésének szükségessége, másfelől általában az az általánosabb elvárás, hogy az ágazat ökológiai lábnyomát fenntartható méretűre csökkent-

³⁶ 1222/2009/EK rendelet 4. és 5. cikk.

³⁷ 1222/2009/EK rendelet 6. cikk.

³⁸ Lásd az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapítási kereteinek létrehozásáról szóló 2009/125/EK irányelvet (ökodizájn irányelv), HL L 285, 31/10/2009, 0010–0035.

sük.³⁹ Azt a célt, hogy 2020-ra 20%-kal csökkenjen az elsődleges energiafelhasználás,⁴⁰ az Európai Unió nem csupán erre, hanem együttesen valamennyi ágazatra vonatkozóan fogalmazta meg, ugyanakkor vitathatatlan, hogy a közlekedési ágazatnak is jelentős szerepe van a teljesítésben.

Annak vizsgálata során, hogy az EU milyen eszközöket alkalmaz az ágazat energiafelhasználásának csökkentésére, és hogy azok valóban alkalmasak-e ennek érvényesítésére, azt láthattuk, hogy a szabályozás elsősorban az új személygépkocsikat érinti. Mivel azonban az energiafelhasználáshoz jelentős mértékben hozzájárulnak a tehergépjárművek is, ezért erre a gépkocsi-kategóriára is célszerű komolyabb (kibocsátási és tájékoztatási) követelményeket megfogalmazni. Jelenleg ugyanis az EU csak a közösségi útdíjak kivetésével (euomatrix) és a sofőrök továbbképzésének előírásával szabályozza a nehézgépjárművek energiafelhasználásának a csökkentését. A személygépkocsikra irányadó előírások között a maximális CO₂-kibocsátásra vonatkozó követelményeket nemzetközi összehasonlításban példaértékűnek nevezhetjük, ugyanakkor annak érdekében, hogy 2020-ra teljesíteni lehessen a 95 g/km-es célértéket, szükséges a jelenlegi európai uniós szabályozás hatékonyságának további javítása. Ennek környezetvédelmi szempontból a legjobb módja az lenne, ha a CO₂-kibocsátási követelményeknek valamennyi személygépkocsi vonatkozásában teljesülniük kellene. Ez egyúttal jobban szolgálná az egyenlőség és igazságosság elvét, valamint jobban illeszkedne az európai szabályozás rendszerébe is (Euro 5 és Euro 6).

A kibocsátási követelményekkel kapcsolatban még talán azt érdemes megjegyezni, hogy a kötelező jellegű előírások bevezetésére hamarabb is sor kerülhetett volna, hiszen – mint a konkrét példa, vagyis a gépjárműiparral kötött megállapodások sorsa is bizonyította – az önkéntességre alapozó szabályozási eszközök gyakran bizonyulnak kevésbé alkalmasnak a szabályozó elképzeléseinek a mihamarabbi érvényesítésére. Ezt ismerve az Európai Bizottságnak már korábban kellett volna lépnie, különösen napjainkban, amikor a környezetvédelmi célkitűzések teljesítésére szolgáló idő igencsak szűkösnek látszik.

A gépkocsiarakat magasan tartó regisztrációs adó eltörlésével és az energiahatékonysági tájékoztatás formátumával a magam részéről nem értek egyet. Ez utóbbi terület fejlesztése valószínűleg nem ütközne nagyobb akadályokba, hiszen az uniós energiacímkek már a fogyasztók körében is népszerűségnek örvendenek, azonban a regisztrációs adó fenntartása az EU céljainak átgondolását teszi szükségessé. Ehhez itt rá kell mutatnom egy eddig kimondatlan összefüggésre: a közúti közlekedés energiafelhasználásának a tényleges csökkentéséhez szükség van a gépkocsik iránti kereslet csökkentésére is, márpedig a regisztrációs adó eltörlése éppen ez ellen hat. Hiába igyekszik az EU egyik kezével az ágazat energiahatékonyságát javítani, ha a másik kezével ennek hatását rontja le, a gépkocsik iránti kereslet növelése révén. Hosszú távon ugyanis a megnövekedett kereslet növeli az ágazat és az EU teljes

³⁹ Az ökológiai lábnyom az a földterület, amely biztosítja a világközösség ellátásához szükséges forrásokat és abszorbeálja (elnyeli) a kibocsátott szennyező anyagokat. – WACKERNAGEL, Mathis – REES, William. E.: *Ökológiai lábnyomunk*, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2001.

⁴⁰ COM (2006) 545.

energiafelhasználását is (negatív visszahatás). Az EU-nak tehát át kell gondolnia, hogy mi a fontosabb: a rövid távú kényelem látszatomegoldásokkal, vagy a hosszú távú fenntarthatóság komoly lépésekkel. Mint ahogy a közmondás is tartja, nem lehet egy fenékkal két nyeregben ülni, vagyis az EU kénytelen lesz választani a gazdasági növekedés és a fenntarthatóság között.

Abstract

This article analyses and criticises regulation of the European Union (hereinafter: EU) in the field of energy consumption of road transport sector from ecological point of view. Three main regulatory tools are in the focus: EU CO₂-emissions requirements, energy efficiency labelling of vehicles and passenger car related taxes (Annual Circulation Taxes, Registration Tax). Changes are proposed in order to develop the efficiency of this EU level regulation.