A KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁS PIACGAZDASÁGI ESZKÖZEI

SZÁSZ TIBOR

A környezetvédelmi szabályozásban az első fejlődési szakasz, az utasításokra és tilalmakra építő úgynevezett közvetlen törvényi szabályozás volt. Ez a szabályozási típus az 1960-as években alakult ki és kezdett elterjedni. A gazdaságilag fejlett tőkés országokban az 1970-es években kezdődik el a széles körű vita arról, hogy vajon lehetséges-e, és ha igen, akkor milyen mértékben a közvetlen törvényi szabályozás kiegészítése piacgazdasági (piackonform) szabályozó eszközökkel. Azóta, mintegy második fejlődési szakaszként, a piacgazdasági szabályozók térnyerésének, kiteljesedésének vagyunk tanúi.

A. A piacgazdasági szabályozók főbb jellemzői

A piacgazdasági eszközöknek az a legfontosabb jellemzője, hogy a környezetbarát magatartást közvetlen állami beavatkozás (utasítás, tiltás) nélkül pénzbeli vagy más jellegű haszonnal ösztönzi. Ez a szabályozási módszer a vállalatok, a háztartások és más, a környezetet befolyásoló intézmények profitra, illetve fogyasztói haszonra való törekvését használja fel a környezetvédelem céljainak elérésére. A piacgazdasági eszközök alkalmazása lehetőséget teremt arra, hogy a környezetpolitikai szempontok által meghatározott határokon belül a környezetet terhelők rugalmasan cselekedhessenek, önálló döntéseket hozhassanak, és ezáltal a környezetvédelmi követelményeket lehetőségeik szerint minimális költséggel teljesíthessék.

B. A legfontosabb piacgazdasági szabályozók

A piacgazdasági szabályozókat – más szempontok mellett – aszerint is csoportosíthatjuk, hogy azok milyen módon kívánják elérni a környezetvédelmi célokat. Így a szabályozókat négy csoportba sorolhatjuk.

I. Az első csoportba azok a szabályozó eszközök tartoznak, amelyek az információk javításával, felvilágosítással és ösztönző támogatással kívánják a piaci résztvevők önkéntesen vállalt környezetbarát magatartását megerősíteni. Ezek a következők:

1. A fogyasztók, a felhasználók környezeti tudatosságának emelése, a környezetbarát magatartásuk fejlesztése.

A környezeti tudatosság akkor eredményez önként vállalt környezetbarát tevékenységet, ha

– a környezetterhelő magatartásból származó veszélyek az egyént közvetlenül érintik, és

– a környezetbarát magatartásnak nincsenek pótlólagos költségei vagy egyéb hátrányai, és

– a felhasználók, illetve termelők széles körben informáltak az alternatív környezetbarát lehetőségekről.

Az információk ki kell, hogy terjedjenek az egyént és a különböző szintű közösségeket érintő veszélyekre (helyi, regionális, nemzetközi és globális környezeti problémák). Az informálásnál fel kell használni az oktatást, nevelést, ismeretterjesztést, reklámokat, környezeti emblémákat és a minőségi ellenőrzést egyaránt.

2. A környezettudatos vállalati vezetés, a környezetimenedzsment-rendszer kiépítése.

A környezetimenedzsment-rendszerek az 1980-as években jelentek meg. Az egyre szélesebb körben való bevezetésük napjainkban is tapasztalható. A környezetimenedzsment-rendszer (KMR) megjelenése a vállalati környezetvédelmi önszabályozás kialakulását jelenti. A kialakulást lényegében két tényező ösztönözte. Az egyik a szigorodó környezeti szabályozás, a másik kényszerítő erő pedig a növekvő társadalmi elvárások voltak. Az elvárások teljesítése pedig üzleti érdekké vált. A KMR kiépítésében különböző nemzetközi szabványok nyújtanak segítséget (BS 7750/1994, EMAS/93, ISO 14 000).

3. A közbeszerzési eljárás környezetbarát kritériumainak meghatározása.

A környezettudatos közbeszerzések követelményeinek meghatározása a környezetpolitika egy jelentős eszköze lehet a kereslet oldaláról.

A 90-es évek közepén az OECD-országok államháztartási kiadásai a GDP 36-60%-át tették ki. Ezek egy része természetesen személyi jellegű kiadás. A másik része viszont termék- és szolgáltatásvásárlás, illetve beruházás. A fejlett gazdaságú országokban az államháztartás a legnagyobb vásárló. Ezért az államháztartás vásárlásait szabályozó közbeszerzések környezetvédelmi kritériumainak meghatározása a kereslet oldaláról érvényesítené széles körben a környezetvédelem érdekeit.

A környezettudatos közbeszerzésnek a környezetbarát termékek és szolgáltatások keresletének növelésén túl további pozitív hatásai lehetnek:

– (a helyi ön- és központi) kormányzatok példaadóvá válnak más felhasználók előtt, s ezzel a környezettudatosság fokozott szerepét érhetik el a környezeti problémák megoldása terén,

– a keresleti oldalról biztos piacot teremtenek a környezetbarát termékek és szolgáltatások számára. Ezek a termékek piaci versenyképessége így növekedne meg a környezetet terhelő termékekkel, szolgáltatásokkal szemben.

– a versenyképesség növekedése segítené a környezetbarát termékek fejlesztését és piacra jutását, hozzájárulhatna a termelési költségek csökkentéséhez, valamint a környezetkímélő műszaki fejlődés megerősödéséhez.

4. Használati előnyök biztosítása a környezetbarát termékekre és termelési eljárásokra.

A környezetbarát termékekhez és eljárásokhoz kapcsolódó előnyök esetében a gazdaság résztvevői maguk döntik el, hogy kihasználják-e ezeket az előnyöket, vagy sem. Az előnyök természetesen elsősorban ott biztosíthatók, ahol a környezetet terhelő termékek és termelési eljárások használatát már eleve korlátozzák. Az előnyök biztosítására elsősorban a zaj- és levegővédelem területén a zajmentes járműveknél, tartós fogyasztási cikkeknél, a levegőt nem szennyező berendezéseknél van lehetőség.

II. A második csoportba a környezetvédelmi megállapodásokat sorolhatjuk. A környezetvédelmi megállapodások előnye a rugalmasság, és hogy segítségükkel messzemenő összhang alakítható ki a környezetvédelmi hatóságok, a lakosság érintett csoportjai és a gazdaság környezetet terhelő vállalatai között.

A megállapodásban részt vevőktől függően ágazati, regionális és lakossági megállapodások különböztethetők meg:

1. Az ágazati megállapodásokat a környezetvédelmi hatóságok kötik egy meghatározott ágazattal, illetve annak képviselőivel.

A megállapodás létrejöhet jogilag kötelező szerződés vagy jogilag nem kötelező formában is. A megállapodások tartalmazzák a megvalósítandó környezetvédelmi feladatokat, a megvalósítás idejét és a megvalósításhoz felhasználható eszközöket. A környezeti cél elérése mellett a gazdasági szereplők másik alapvető törekvése, hogy a célokat lehetőleg minimális költségekkel érjék el.

Mi motiválja a résztvevőket a megállapodás megkötésénél? A környezetvédelmi hatóságok elkerülhetik a hosszadalmas rendelet- és törvényalkotási folyamatokat, az ezzel kapcsolatos ellenállást. Így a megállapodásokkal hamarabb érhető el eredmény. Az érintett vállalatok pedig akkor érdekeltek a megállapodásban, ha úgy vélik, hogy a környezetpolitikai cél más kormányzati intézkedéssel történő végrehajtása számukra költségesebb lenne.

2. A regionális megállapodások egy adott terület, régió több gazdasági ágát is érintő környezetvédelmi feladatait (levegő- és vízszennyezés, hulladékkezelés) hivatottak együttműködéssel megoldani. Itt a kooperáció lehetővé teheti a feladat fajlagos költségeinek jelentős csökkentését.

3. A lakossági megállapodások esetén a lakosságot képviselő helyi hatóságok, érdekképviseleti szervezetek az üzemekkel külön megállapodást kötnek az előírtnál szigorúbb környezetvédelmi intézkedésekre. A megállapodásokban széles körben szabályozzák az emisszió és az egyéb környezetterhelés ellenőrzését, a hulladékok kezelését, az üzemzavarok esetén foganatosítandó rendszabályokat, természetvédelmi intézkedéseket, az ellenőrzési jogot, a tájékoztatási és tanácskozási kötelességet stb. (Az első két megállapodástípus Nyugat-Európában, az utóbbi Japánban terjedt el.)

III. A harmadik csoportba azokat a szabályozókat sorolhatjuk, amelyeknek a célja a profitorientált vállalatok környezetbarát magatartásának fokozott ösztönzése.

1. Az adójellegű szabályozás

Az adózás környezetvédelmi célokra való felhasználását először A. C. Pigou vetette fel az 1930-as években. Azóta az adójellegű szabályozásnak viszonylag széles eszköztára alakult ki.

Környezetvédelmi adón olyan környezetszabályozó eszközt értünk, amelynek segítségével – adófizetés révén – ösztönzést és/vagy finanszírozási alapot teremtünk arra, hogy meghatározott környezetvédelmi feladatokat megvalósíthassunk, illetve célokat elérhessünk.

Az adók domináns funkciója szerint beszélhetünk fiskális és környezetszabályozó adókról. A fiskális adók (környezetszanáló adó, környezetvédelmi díj és hozzájárulás) elsődleges feladata, hogy adóbevételt teremtsen a környezetvédelmi hatóságok intézkedéseihez. Itt a finanszírozási funkció áll az előtérben. A környezetszabályozó adóknál viszont döntő súlya az adó ösztönző funkciójának van.

Az emisszióra kivetett adó (amelyet egyébként klasszikus környezetvédelmi adónak is neveznek) esetén minden egységnyi szennyezőanyag-kibocsátásra meghatározott nagyságú adót kell fizetni. A szennyező azért lesz érdekelt, hogy csökkentse a kibocsátást, a környezetterhelést, így kevesebb adót fizessen, s a profitját növelje. Ez az ösztönzés mindaddig fennáll, amíg a kibocsátás csökkentésének határköltsége kisebb, mint az adóegység.

A termékadóval a környezetkárosító termékek, az erőforrásadóval pedig a természeti erőforrások felhasználását akarják korlátozni, illetve a takarékosságot ösztönözni.

Ma már a gazdaságilag legfejlettebb országokban az egész adórendszer fokozatos ökológiai (környezetvédelmi) reformja is napirenden van. Az öko-adók kialakításának sajátossága, hogy az ösztönző és finanszírozási funkciókat szorosan összekapcsolják, együttesen érvényesítik. Ebből az is következik, hogy az öko-adók elterjedésével, növelésével párhuzamosan más adókat csökkenteni lehet. Kézenfekvő a bérekhez kapcsolódó adójellegű járulékok mérséklése. Ezen járulékok a munkának mint termelési tényezőnek a költségeit jelentősen növelik, csökkentésük viszont érdemben hozzájárulhat a foglalkoztatás növeléséhez, a munkanélküliség csökkentéséhez. Az öko-adórendszer – más pozitív gazdasági hatása mellett – tehát egyszerre szolgálhatja a környezetterhelés csökkentését és a munkanélküliség hosszú távon való mérséklését is.

2. A szennyezési jogok piaci szabályozását először az 1960-as évek végén I. H. Dales vetette fel. Majd 1983-ban az NSZK-ban vizsgálja egy szakértőcsoport, hogy a levegővédelem terén a szennyezési jogok (Emissionszertifikate) piaca alkalmas-e az alkalmazott környezetvédelmi szabályozó eszközök kiegészítésére.

A német szakértők által vizsgált szennyezési jogok modellje a

következő alapfeltevésekből indul ki:

a) Az egyes szennyező anyagokra meghatározzák az összkibocsátás országosan megengedhető mennyiségét.

b) Az összkibocsátást részekre osztják, és a részmennyiségeket mint szennyezési jogokat az egyes kibocsátóknak kiutalják vagy eladják.

c) A szennyezési jogokat az állam a környezeti állapot javítása céljából meghatározott időközönként leértékeli (csökkenti).

d) A megszerzett szennyezési jogok átadhatók, kikölcsönözhetők, eladhatók.

A modell szerint azok a termelők, akik a kibocsátás csökkentését költségesnek találják, szívesen vásárolnak szennyezési jogokat, amelyek számára viszont a szennyezési jogok ára lenne magas, inkább az emisszió csökkentését vállalják. A szennyezési jogok piaca biztosítja, hogy a szennyezés csökkentését a legkisebb költségek mellett érjék el, s ezen túl a rendszer szennyezést csökkentő eljárások kidolgozására és bevezetésére ösztönöz.

A modell ezen szabályozási rendszer figyelemre méltó előnyei mellett jelentős gyakorlati problémákat is jelez. Ezek a problémák az összkibocsátás meghatározásánál, a szennyezési jogok elosztásánál s azok leértékelésénél egyaránt jelentkeznek. De ez a szabályozás egy rendkívül veszélyes ökológiai kockázatot is rejt magában. Fennáll a reális lehetősége annak, hogy a szennyezés mennyisége az egyes régiók között gazdasági kritériumok alapján újra elosztódjon, s így súlyos szennyezési gócok alakulhassanak ki. Ezért a szennyezési jogokat nem találták szabályozásra alkalmasnak.

Újabban ismét előtérbe került a szennyezési jogok piacának alkalmazása olyan esetekben, amikor a szennyezési gócok kialakulása kizárható. Így például reális szerepe lehet a szennyezési jogok piacának az úgynevezett üvegházhatású gázok kibocsátásának nemzetközi szabályozásában. Elképzelhető az alkalmazása a környezeti szempontból nemkívánatos csomagolóeszközök (műanyag tasakok, szatyorok, italosdobozok) felhasználásának visszaszorítására. Ezeket a csomagolóeszközöket a fogyasztók eleve „terítik", s ezáltal a szennyezési gócok kialakulását kizárják.

1995 óta ténylegesen alkalmazzák a szennyezési jogok piacát az USA-ban a savas esőt (csapadékot) okozó SO_2 és NOx kibocsátásának szabályozására. Az emisszióval való kereskedést az energiát szolgáltató berendezésekre engedélyezték. A tapasztalatok kedvezőek: például a SO_2 összkibocsátását 2000-re az 1989. évi 50%-ára kívánták csökkenteni. A számítások szerint a kibocsátások csökkentése mellett – a szennyezési jogok piacának köszönhetően – évente 2 Mrd USD megtakarítást értek el az erőművek a környezetvédelmi költségeikben, ami az éves védekezési költségük 30%-ának felel meg.

3. Rugalmas kompenzációs szabályozásra elsősorban az USA-ban és Németországban találunk példát.

A rugalmas kompenzációs szabályozás jellemzője, hogy a közvetlen törvényi szabályozást kiegészítve, területileg korlátozva megengedi a szennyezési jogok piacának alkalmazását.

Az USA-ban az Emission Trading rendszer néven vált ismertté ez a szabályozási mód. Bevezetését a levegőtisztaság-védelmi törvény (Clean Air Act) 1977-es kiegészítése tette lehetővé. A szabályozás legfőbb célja az volt, hogy azokon a területeken, ahol nagyon súlyos szennyezési gócok alakultak ki, anélkül javítsa a környezeti állapotot, hogy a gazdasági fejlődést gátolná. Az emisszió kereskedelem rendszerének lényegében három összetevője van, amelyek fokozatosan alakultak ki.

a) A kompenzációs politikának (Offset Policy) az a feladata, hogy az erősen szennyezett területeken a beruházások tilalmát feloldja, miközben a levegőtisztasági célokat szigorítja. Ennek megfelelően az új beruházásokat csak abban az esetben engedélyezik, ha az azok várható szennyezéskibocsátását más, ugyanezen a szennyező területen lévő berendezések emissziócsökkentése által 1:1,1-1:1,4 arányban túlkompenzálják. Az új beruházók a területen már működő szennyezőktől vásárlással juthatnak kompenzációs potenciálhoz.

b) A légtérpolitika (Bubble Policy) a már meglévő üzemek együttesére helyezi a hangsúlyt. Az azonos típusú szennyezőforrások fölé egy képzeletbeli burkot (az üzemek közös légterét) határoznak meg. A hatóságok csak a légtér határfelületén ellenőrzik a törvényi előírások betartását. A légtéren belül érvényesülő áru- és pénzkapcsolatok, kooperációs együttműködések adnak lehetőséget a költségek szempontjából legkedvezőbb környezetvédelmi eljárások bevezetésére.

c) Az emissziós bankok a kompenzációs potenciállal való, a környezetre káros spekulációt kívánják megelőzni. Ugyanis a kompenzációs potenciállal rendelkezők a jövőbeni nagyobb emissziós keresletre s így a szennyezési jog magasabb árára számítva gyakran még a gazdaságtalan, szennyező berendezéseket is tovább működtették. Az emissziós bankok viszont lehetővé teszik a kibocsátási jogok nyilvántartásba vételét, s ezáltal azok megőrzését a szennyező tevékenység megszűnte után is. A későbbi kedvező értékesítés kedvéért nem kell feltétlen a szennyező tevékenységet tovább folytatni.

Az amerikaihoz hasonló rugalmas kompenzációs szabályozást vezettek be az NSZK-ban is az 1980-as évek közepén.

4. A környezeti felelősségbiztosítás

Egyes országokban a környezet károsításához kapcsolódó vállalati és vállalatvezetői felelősséget törvények szabályozzák. Ennek eredményeként a környezetet veszélyeztető vállalatok gazdálkodási kockázata a súlyos büntetési tételek miatt jelentősen megnő. A törvény a környezeti kockázatokat gazdasági kockázatokká alakítja át. A kockázatok kivédésére, illetve csökkentésére környezeti felelősségbiztosítás alakult ki. A biztosí-