
A környezetpolitika szabályozásának eszközei^{*} Nagy Zoltán^{**}

1. A környezetpolitika jelentősége

A növekvő környezeti és ezzel együtt jelentkező társadalmi-gazdasági problémák miatt egyre nagyobb jelentősége van a környezetpolitikának. A felmerülő problémákra a társadalom a szabályozás eszközeivel válaszol, a kérdés azonban az, hogy ezek a szabályozási megoldások mennyiben alkalmasak és helyesek az adott probléma megválaszolására. A társadalmat leghatékonyabban a politika, a gazdaság, a vallás, az oktatás és a média befolyásolja illetve szabályozza. A politikai és a gazdasági szabályozás területén különös jelentősége van a jognak, hiszen ez teszi lehetővé és egyben kötelezővé ezen területek célrendszerének megvalósulását a létrehozott intézményrendszer segítségével.¹

A hatékony környezetpolitika kialakítása érdekében négy fontos környezetpolitikai általános elvet kell szem előtt tartani:²

1. A környezeti problémák minden szakterületet érintenek, ezért minden szaktevékenységben meg kell jelennie, illetve jelentkeznie kell az intézményi struktúrában.
2. A környezetpolitika hosszú távú politikát igényel, stratégiai döntéseknek kell érvényesülni minden szakterületen.
3. Az érdekstruktúrában a helyi érdekeket a magasabb szintű, regionális, globális érdekeknek kell alárendelni.
4. Össze kell hangolni az egyes országok környezetpolitikáját.

A környezetpolitika lényegét és típusait a szakirodalom pontosan meghatározza.³ A környezetpolitika a környezetvédelem területén megfogalmazott célokat, alapelveket a megvalósítás feltételrendszerét foglalja össze. Típusai a feladatok jellegétől és az elérendő céloktól függően eltérőek:

- gyógyító környezetpolitika,
- hatásorientált környezetpolitika,

^{*} A tanulmány, kutató munka a TÁMOP-4.2.1.B-10/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

^{**} Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék.

¹ Kerényi Attila: *Környezetten*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2003, 367. o.

² Kerényi: i.m. 369. o.

³ Szlávics János: *Fenntartható környezet és erőforrás-gazdálkodás*, Budapest, KJK Kerszöv. Kft., 2005, 202-208. o.

- forrásorientált környezetpolitika,
- szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika.

A gyógyító környezetpolitika célja a környezetvédelmi károk enyhítése, és általában ez a típusú környezetpolitika a legdrágább és legkevésbé hatékony megoldás. Nem minden esetben alkalmazható, mivel a helyrehozhatatlan környezeti károk esetén már csak csökkenteni, de végleg orvosolni nem lehet a bekövetkezett károkat.

A hatásorientált környezetpolitika a környezetminőségen kíván javítani, abban az esetben, amikor a károsanyag kibocsátások nem csökkennek. A káros hatások mérséklése csökkenti a környezetszennyezés gazdasági hatásait is. A forrásorientált környezetpolitika a legszélesebb körben elterjedt környezetpolitika, célja a károsanyag-kibocsátás csökkentése. Képes a szennyező tevékenységben látványos eredményeket elérni, de szükséges a hatóság fokozott ellenőrzési és szankcionálási tevékenysége a folyamatos kibocsátás fenntartásához. Hátránya, hogy a kijátszható, illetve a szennyezés egyik formája egy másik formájára módosulhat. A forrásorientált környezetpolitika viszont fontos eszköze lehet az újrahaznosítás elterjedésében.

A szerkezetváltó, megelőző politikát legpozitívabbnak jelöli a szakirodalom, mivel ez egy komplex hatásmechanizmus, mely a társadalmat és a gazdaságot egyaránt a környezetbarát tevékenység és technológiák alkalmazása irányába tereli. Célja a fenntartható fejlődés megvalósítása.

A másik típusú megközelítése a környezetpolitikának az extenzív, illetve intenzív környezetvédelmi megközelítés.⁴ Az extenzív környezetvédelem célja a szennyező technológia káros hatásainak megszüntetése. Az intenzív környezetvédelem révén viszont lehetővé válik a fejlett környezetbarát technológiák kialakítása, a környezetvédelem a technológia szerves részévé válik. Az intenzív környezetvédelem a fenntarthatóság irányába hat.

A környezetvédelem országokénti szabályozásában fellelhető sajátossága alapján a környezetpolitikai szabályozás négy típusát különíti el a szakirodalom:⁵

- francia modell,
- angol modell,
- német modell,
- amerikai modell.

A francia modellben az állami szabályozás túlsúlya érvényesül, előszeretettel alkalmazza a normákat és az adókat a szabályozásra. Az érvényesüléséhez szakmailag jól kiépített és képzett felkészült közigazgatási rendszer szükséges.

Az angol modell lényege az érdekegyeztetés az érintettek bevonásával. Azaz ez a modell és gyakorlat azokat a megoldásokat és szabályozást részesíti előnyben, amelyek az érintettek közötti tárgyalások és kompromisszumok során jönnek létre. Ilyen szabályozási eszköz a BAT⁶ illetve az önkéntes megoldások köre.

⁴ Szlávik: i.m. 205-208. o.

⁵ Kiss Károly: *Zöld gazdaságpolitika*, Budapest, BKÁE, 2005. www.numen.extra.hu (Letöltés ideje: 2012. 07. 10.) 77-78. o.

⁶ BAT az elérhető legjobb technika, fogalmát az 1995. évi LIII. Törvény a környezet védelmének általános szabályairól 4. § 28. pontja is meghatározza. Az elérhető legjobb technika a korszerű

A német típusban az állami szabályozás a szakmai szervezetek bevonásával történik, azaz a szabályozás jelentős mértékben támaszkodik a szakmai szervezetek véleményére.

Az amerikai modell a francia és az angol modell kombinációja, azaz az állami szabályozás szigorúan meghatározza az érintettekkel egyeztetve kialakított feltételeket, amelynek keretében folyik a szabad verseny. A szigorú állami szabályozás és verseny egymás mellett megtalálható elem. A modell alapján jött létre a szennyezési jogok piaca.

A közösségi környezetpolitika alapvetően befolyásolja az egyes tagállamok környezeti programját, sőt számos környezetvédelmi intézkedés nem valósulna meg a közösségi környezeti szabályozás nélkül.⁷

Az Európai Unió környezeti politikájának prioritásait, céljait meghatározó dokumentumok a környezeti cselekvési programok.⁸ Az európai uniós környezeti politika⁹ prioritásaként az alábbiak fogalmazódtak meg:

- a környezeti követelmények érvényesülése más szakpolitikákban,
- a környezetvédelmi politikában az Európai Unió nemzetközi szerepének erősítése,
- a környezetjogi rendelkezések hatékony végrehajtása a tagállamokban,
- a fenntartható fejlődés elvének az érvényesítése,
- az éghajlatváltozással szembeni küzdelem,
- biológiai sokféleség megelőzése.

Ezek a prioritások, feladatok fogalmazódnak meg a környezeti cselekvési programokban.¹⁰

Az első cselekvési program elismerte a közösségi környezeti szintű politika szükségességét és lerakta a közösség környezeti politikájának az alapjait, céljait, alapelveit.

A második (1977.) és a harmadik (1988) környezeti cselekvési programok a környezetvédelmet, az életminőség javítását a közösség alapvető feladatákként fogalmazzák meg. A negyedik (1987) program fontos lépés a környezetpolitikában, mivel alkotmányos alapokra helyezi a környezeti politikát, úgy hogy az EK-szerződésbe illeszti külön címként az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket.

Az ötödik cselekvési program az ENSZ által Rio de Janeiróban 1992-ben megrendezett környezet és fejlődés konferencián elfogadott nyilatkozatra, az Agenda 21-re tekintettel került megfogalmazásra. A fenntartható fejlődés alapelveként belekerül a közösségi környezeti politikába. Hangsúlyossá válik a globális környezeti problémák megoldása és ebben a közösség részvétele.

technikai színvonalnak és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak és amely kibocsátások határértékeinek illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál.

⁷ Horváth Zsuzsanna: *Környezetpolitika*, in: *Az Európai Unió közös politikái* (szerk.: Kengyel Ákos), Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 306. o.

⁸ Csák Csilla: *Environment Policy*, in: *Public Policies of the European Union*, Marosvásárhely, Editure Universitatii Petru Maior, 2008, 146-153. o.

⁹ Horváth: i.m. 308. o.

¹⁰ Horváth: i.m. 310-311. o. Csák Csilla: *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 23-24. o.

Megfogalmazódik továbbá az eszközrendszeren belül a gazdasági ösztönzők szerepének a növelése.

A 2012-ig tartó hatodik környezeti program (2002.) a fenntartható fejlődés megvalósítását állította a környezetpolitika középpontjába, figyelemmel a göteborgi fenntarthatósági stratégiára (2001.). A program kiemelt területét képezi a klímaváltozás, a környezetvédelem, az egészségvédelem és életminőség javítása, a természeti erőforrások fenntartható használata és a hulladékgazdálkodás. Az utóbbi program Magyarország uniós csatlakozása folytán érinti a hazai környezetpolitikát is.

A szakirodalom nyolc alapelvet határoz meg a nemzetközi környezetpolitikában:¹¹

- ne károsíts szabálya;
- az állami együttműködés elve;
- elővigyázatosság elve;
- szennyező fizet elve;
- közös, de megkülönböztetett felelősség elve;
- fenntartható fejlődés;
- hazai környezet védelmének kötelezettsége;
- egészséges környezethez való emberi jog.

A „ne károsíts” szabálya a nemzetközi környezetjog legfőbb szabályának tekinthető, amelyet a Stockholmi nyilatkozat is a Riói Deklaráció egyaránt megfogalmaz. Az elv lényege, hogy az adott államot terheli a felelősség a fennhatóságuk és felügyeletük alatt végzett tevékenységek által okozott környezeti károkért.

Az állami együttműködés elve kiemeli az államok közötti nemzetközi, regionális és globális együttműködés fontosságát és erre kötelezi is az egyes államokat.

Az elővigyázatosság elve annak a problémának a kezelésére szolgál, hogy a tudományos ismeretek ne minden esetben érnek el olyan fejlettségi szintet, hogy jelezzék a környezetkárosodás bekövetkezését. A Riói Deklaráció mutat rá az alapelv lényegére, mikor kimondja, hogy ahol komoly visszafordíthatatlan kár bekövetkezésének a veszélye áll fenn, a tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel a környezetkárosodás megelőzésére szolgáló intézkedések elhalasztására.

A „szennyező fizet” elve rámutat arra, hogy a környezetkárosítás költségeit a szennyezőnek kell viselnie. Ez a direkt eszközökből redő kárviselés mellett azt is jelenti, hogy az államoknak a gazdasági eszközök alkalmazásán keresztül a környezeti negatív externációkat a piaci szereplőkre kell terhelni.

A közös, de megkülönböztetett felelősség elve kiemeli, hogy az államoknak közös, de megkülönböztetett felelősségük van. A fejlett és a fejlődő államoknak különböző prioritásaik, technológiai fejlettségük és anyagi erőforrásaik vannak a környezeti problémák kezelésére. A fejlődő országok környezeti problémái a szegénységgel, míg a fejlett országok problémáit az iparosodottság és a fogyasztás magas szintjével vannak összefüggésben.

¹¹ Csák Csilla: *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 17-21. o.

A fenntartható fejlődés elve, amely lényegét tekintve azt jelenti a szakirodalom alapján, hogy úgy kell kielégíteni a szükségleteket, hogy ez ne veszélyeztesse a jövő generáció szükségleteinek a kielégítését, amely fenntartható erőforrás-gazdálkodást jelent. A fenntartható fejlődés elve központi szerepet játszik az új környezetpolitikák kialakításában.

A hazai környezet védelmének a kötelezettségének elvét számos környezeti egyezmény megfogalmazza, amely elsősorban eljárási kötelezettségeket jelent. Az eljárási kötelezettségek a környezetkárosító tevékenységre koncentrálnak és lehetőséget adnak az egyes államoknak, hogy részt vegyenek környezeti hatások minimalizálásában.

A legutolsó és talán a legfontosabb alapelv az egészséges környezethez való emberi jog elve. A globális és regionális nemzetközi egyezményekben az egészséges vagy elfogadható környezethez való jog, amely szoros összefüggésben áll a fenntartható fejlődés elvével.

A hazai gyakorlatban a hosszú távú környezetpolitikai célrendszer megfogalmazására a Nemzeti Környezetvédelmi Programokban kerül sor.¹² Eddig három nemzeti programra vonatkozó javaslatcsomag készült el. Az I. Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997-2002) célja még a környezet állapotának a felmérése, cselekvési irányok meghatározása, a környezeti problémák felszámolásának megkezdése. A II. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2003-2008) célja elsősorban az európai uniós csatlakozás környezetvédelmi feltételeinek a megteremtése. A jogharmonizációs kérdések mellett előtérbe kerül az intézményfejlesztés a környezeti infrastruktúra kiépítése.

A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014)¹³ már a fenntartható fejlődés problémájára koncentrál és rendszerbe foglalja a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. Rámutat arra, hogy természeti tőkébe való beavatkozás következtében az elszigetelten jelentkező helyi, regionális problémák globális szintűvé váltak, ezért mind nemzeti, mind nemzetközi szinten fontos a környezetpolitikai feladatok összehangolása. A hazai környezetpolitika szoros kapcsolatban van az európai uniós környezetpolitikával. A többi európai uniós politikához képest a környezetpolitika jelentősége egyre inkább növekszik, a többi uniós szakpolitika során is figyelembe kell venni a környezeti hatásokat.

A hazai környezetpolitika stratégiai feladata, hogy meghatározza az ország hosszú, közép és rövid távú környezeti céljait és az elévülésükhöz szükséges eszközöket, amelynél figyelembe kell venni az ország adottságait társadalmi és gazdasági fejlettségét, a nemzetközi és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeket. A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program meghatározza a stratégia főbb környezetpolitikai alapelveit:¹⁴

¹² Nagy Zoltán: Támogatáspolitikai kérdések a környezetvédelem területén, in: Környezetjog (szerk.: Szilágyi János Ede), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 75. o.

¹³ 96/2009. (XII.09.) Ogy. Határozat. A 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (III. NKP)

¹⁴ III. NKP 31. o.

- a környezetjog területén a környezetvédelmi törvényben megfogalmazott hagyományos alapelvek alkalmazása (elővigyázatosság, megelőzés, szennyező fizet stb.)
- a holisztikus megközelítés (összefüggések vizsgálata, hatásfolyamatok) az integráció, illetve a rövid, közép és hosszú távú szempontok figyelembe vétele a környezeti problémák megoldásánál,
- a területiség átfogó elvének az érvényesítése, a fenntartható térhasználat, a kedvező területi hatások elősegítése, a területi szinergia megvalósítása, területileg differenciált beavatkozások kialakításának az elve,
- helyi erőforrások fenntartható hasznosításának az elve (közösségek szükségleteinek helyi szinten történő kielégítése, helyi sajátosságok, készletek védelme),
- tevékenységek hatáselemzése, életciklus elemzés,
- környezet és költséghatékonyság érvényesítése.

Az alapelvek mellett megfogalmazásra kerülnek a program átfogó célterületei, amelyet áthat a fenntartható fejlődés feltételrendszere. A társadalom harmonikus viszonyban álljon a környezettel.

A helyzetelemzés és a SWOT analízis során a program három alapvető átfogó célt jelöl meg:¹⁵

- a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése (cél az emberhez méltó, kiegyensúlyozott, egészséges élet közvetlen környezeti feltételeinek biztosítása);
- természeti erőforrásaink és értékeink megőrzése (a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás kialakítása, a környezetszennyezés megelőzése, fenntartható környezethasználat);
- a fenntartható életmód, termelés és fogyasztás elősegítése (forrástakarékos termelés és alacsony káros környezeti hatás).

Mindezeket a célokat az európai unió és a nemzetközi együttműködés keretébe kell megvalósítani.¹⁶ A közösségi tagságból eredő kötelezettségek körébe tartozik a közösségi környezetpolitikai szabályozás átvétele, a hazai jogrendbe való illesztése. Tevékeny részt kell vállalni az új közösségi programok, jogi szabályozás kidolgozásában, illetve az egységes unió álláspont kialakításában.

Ugyanilyen fontos a nemzetközi együttműködés, ezért a hazai környezetpolitika kialakításánál figyelembe kell venni a globális és a térségi környezeti problémákat. Ez egyrészt egyeztetett álláspontot jelent, hiszen az EU-tagállamok együttműködnek a nemzetközi kötelezettségek teljesítésében, másrészt szűkebb értelmezésben megoldandó feladatok merülnek fel a szomszédos országokkal a regionális együttműködés területén.

Jól látszik tehát, hogy a környezetpolitika összetett szempontok, alapelvek és célok szerint működik, amelyek hatékony működtetésben kulcsfontosságú szerepet játszik az eszközrendszer, amely a célkitűzések, feladatok megvalósítását teszi

¹⁵ III. NKP 32. o. SWOT analízis segítségével elemzi a program a helyzetet, kimutatva az erősségeket és a gyengeségeket, lehetőségeket, veszélyeket. Ezáltal meghatározható, hogy mely feladatok a legfontosabbak stratégiai szempontból.

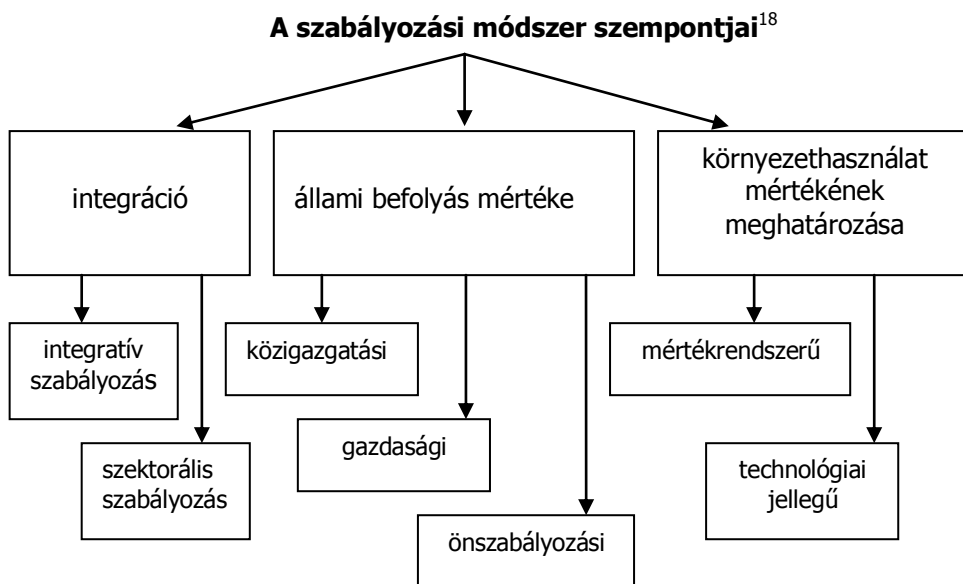
¹⁶ III. NKP 34-37. o.

lehetővé. Maga a környezetpolitika globális, európai uniós országos és regionális szinten érvényesül, tehát az eszközrendszer és ezeken a szinteken jelentkező feladatok megvalósítására kell, hogy szolgáljon.

2. Környezetpolitikai szabályozás módszertani megközelítése

A szakirodalom az eszközrendszert többféle felfogás alapján közelíti meg. A környezetpolitika szabályozására eltérő módszerek és eszközök segítségével éri el a célok, feladatok megvalósítását.

A szakirodalom a környezetvédelmi szabályozási módszert különböző szempontok alapján közelíti meg és foglalja rendszerbe.¹⁷



A módszertani megközelítés szerint a szabályozás az integrációjának létrejötte előtt a szektorális szabályozás jellemezte, eseti egyes környezeti elemekhez kapcsolódó szabályozás külső integrációja azt jelenti, hogy egyrészt a szabályozás megkísérli a különféle környezeti hatások egységes kezelését, másrészt a környezeti óvadékok nem különleges területekként kezelendők, hanem részeivé válnak minden más szabályozási tárgykörnek.

Az állami befolyásolás módszereit három területre bontja a szakirodalmi álláspont a közvetlen közigazgatási beavatkozásra, a gazdasági szabályozásra és az önszabályozás módszerére.

A közvetlen közigazgatási szabályozás lényege, hogy meghatározza a megkívánt környezeti állapotot és követelményeket, amelyeket ellenőriz és szükség esetén

¹⁷ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 125-146. o.

¹⁸ Forrás: Csák: *Környezetjog* 30. o.

szankcionál. A gazdasági szabályozás alá tartoznak mindazok a jogi formában megjelenő eszközök, amelyek befolyásolják a környezethasználó magatartás jövedelmezőségét, azaz a jogalkotás a piac közvetítésével fejt ki hatását.

Az önszabályozás során a jogi szabályozás és a piaci hatások olyan feltételeket alakítanak ki, hogy a környezetvédelmi követelmények elfogadása és megtartása részben a környezetterhelő saját döntésének az eredménye, tehát nincs kifejezett állami kényszer.

Az utolsó szempontként a szakirodalom a környezethasználat mértékének meghatározását tekinti, amely elfogadható és elítélendő mértékű egyaránt lehet. Az elfogadható mérték meghatározása lehetséges két módszer a mértékrendelkezések (határértékek, közvetlen előírások, listák) és a technológiai előírások (környezetkímélő technológiák) segítségével.

Más szakirodalmi álláspontok a környezetvédelmi szabályozást szűkebb megközelítésben értelmezik. A környezetszennyezés kezelését, illetve a környezetvédelmi eszközrendszert két területre bontja, egyrészt a társadalmi és piaci megoldások, másrészt a kormányzati beavatkozások területére.¹⁹

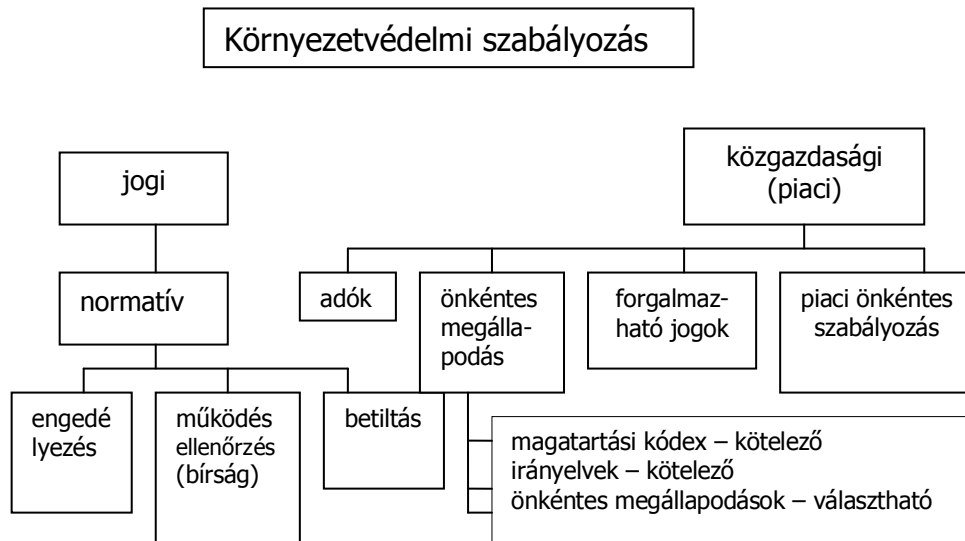
A társadalmi és piaci megoldásokat nem tartja sikeresnek, mivel sem a társadalmi mechanizmusok, sem a piaci mechanizmusok nem képesek kezelni a környezetszennyezés problémáját. (Ez abból adódik, hogy a környezetszennyezés a közjavak problémájához kötődik, és a kezelés költségtöbbletet jelent a piaci szereplők számára).

A kormányzati beavatkozás (szabályozást) két területet ölel fel a közvetlen hatósági szabályozást, illetve közvetett piackonform szabályozást. A hatósági szabályozást két területre bontja az elméleti álláspont, egyrészt kibocsátási szabályokról, másrészt ráfordítási vagy inputszabályokról beszél. Az első esetben jogszabály megtiltja a szennyezés kritikus szintjének az átlépését, míg az utóbbi esetben a kormányzat a termelési folyamatot szabályozza. A piaci jellegű szabályozás három kategóriáját különíti el a bírságok, díjak, adók, továbbá a támogatások és a forgalmazható szennyezési engedélyek kategóriáját.

Herich a környezetvédelmi szabályozás eszközeit két területre bontja – jogi normatív területre és közgazdasági, piaci területre.²⁰

¹⁹ Joseph E. Stiglitz: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-Kerszöv Kft., 2000, 242-255. o.

²⁰ Herich György: *Nemzetközi adózás*, Pécs, PENTA UNIÓ Kft., 2006, 483-485. o.



A szakirodalmi álláspont szerint a normatív jogi szabályozás legfontosabb jellemzője az utasítás, engedélyezés és tiltás hármására épül. Álláspontja szerint a nagyobb hatékonyságot a piaci eszközök, az adók, önkéntes megállapodások, forgalmazható jogok és a piaci önkéntes szabályozás jelentik. Az adók alatt az ökoadókat érti a szerző (CO₂ adó, energiaadó, szennyvízadó, talajszennyezési adó), amelyeknél a hagyományos adókhöz képest megváltozik a célrendszer.

Az önkéntes megállapodások speciális területét képezik a szabályozásnak, amely két területre bontható a kötelező (magatartási kódex, irányelvek) és választható (önkéntes megállapodások) vállalásokra. Ezeknek a légyege, hogy az állam lemond a beavatkozásról és a piaci szereplők megegyezése alapján jön létre a környezetszennyezés szabályozása. A piaci önkéntes szabályozás hasonló eszköz az önkéntes megállapodásokhoz, de itt nem születik megállapodás, hanem a vállalkozás önkéntesen korlátozza a környezetkárosító tevékenységet (erre a különböző minősítések és előnyök készítetik a piaci szereplőket). A forgalmazható jogok képezik a piaci szabályozás utolsó eszközét, amelynek előnye, hogy előre meghatározott mértéken rögzíthető a környezetszennyezés.

A környezetpolitikai eszközrendszer szintén két formáját különíti el Kobjakov, közvetlen normatív szabályozást, illetve a közvetett gazdasági szabályozást említve.²¹ A közvetlen direkt szabályozást három változata érvényesül a nyílt tiltás, az engedélyeztetési eljárás és a normák állítása. A gazdasági szabályozás három formáját határozza meg az adó, díj, egyéb közteher, a támogatás, a piacteremtés szerinti felosztásban. A felosztás a következő ábrába szerkeszthető:

²¹ Kobjakov Zsuzsanna: A környezetpolitika eszközei, a környezetvédelem szabályozása, in: *A környezetgazdaságtan alapjai* (szerk.: Kerekes Sándor), Budapest, 1998. www.mek.műf.hu (2012.06.06.) 94-108. o.



A Nemzeti Környezet védelmi Program is kettős közvetlen és közvetett eszközökről beszél, de a hagyományos direkt eszközök mellett (engedélyezés, tiltás, korlátozás) másképp közelíti meg a gazdasági szabályozás eszközszerét. Három területre bontja az eszközöket.²² A negatív ösztönzők körébe az adók és díjak tartoznak, amelyek célja, hogy a környezetszennyező károsító tevékenység abbahagyására, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra ösztönözze az érintetteket. A pozitív ösztönzők (közvetett és közvetlen támogatások) a környezettudatos tevékenységek, beruházások végrehajtását segítik elő. Az eszközök harmadik csoportját a speciális gazdasági eszközök jelentik, mint például a szennyezési jogok kereskedelme. Szintén sajátos szempontból közelíti meg a környezetszabályozási eszközök problémáját az OECD jelentés (1997.). A szabályozási eszközszerét három területre bontja szét:²³

- parancs és ellenőrzés típusú eszközök;
- közgazdasági eszközök;
- egyéb eszközök.

A parancs és ellenőrzés típusú eszközök a direkt, közvetlen eszközöket jelölik, engedélyezési és hatósági eljárásokon keresztül érvényesülnek.

²² III. NKP 37-39. o.

²³ Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, Budapest, KJK-Kerszöv Kft., 2004, 485. o.

Területei:

- az előállított és forgalmazott termékek;
- termelésben és forgalmazásban használt termékek;
- a termékek és anyagok előállításánál használt technológiák;
- környezetbe kerülő visszamaradt anyagok;
- telephelyek, ahol a gazdasági tevékenységet végzik.

A gazdasági eszközrendszert közgazdasági eszközökként jelöli pénzügyi ösztönzőként és ellenösztönzőként értelmezve.

A közgazdasági eszközöket pedig négy részterületre bontja a jelentés:

- adók, díjak;
- segélyek és támogatások;
- bírságok;
- piacteremtő mechanizmusok.

A két eszközrendszer mellett speciális egyéb eszközöket is a környezetszabályozás körébe sorolnak:

- környezeti stratégiai tervezés, hatásvizsgálat, életciklus elemzés, termelői felelősség;
- önszabályozás (önkéntes megállapodások, magatartási kódexek, környezeti átvilágítás);
- környezeti menedzsmentrendszerek.

A hármas felosztás elvét követi Szlávik és a direkt, közvetlen és közgazdasági, piaci eszközök mellett az eszközök harmadik kategóriájának az önkéntes eszközöket tekinti.²⁴ A direkt eszközöket hármasságának megőrzése mellett a közgazdasági eszközöket hat csoportba sorolja:

- környezetvédelmi díjak, adók;
- piaci engedélyek (szennyezési jogok) rendszere;
- végrehajtási ösztönzők;
- támogatások;
- önkéntes megegyezések;
- felelősségbiztosítás.

Az önkéntes eszközök kategóriájába a kombinált a direkt és közgazdasági eszközök kombinációját is érti. Ide sorolja a környezeti tudatosságot és felelősséget, a közvetett vagy közvetlen meggyőzés eszközeit. Sajátos környezetpolitikai eszközrendszert épített fel az egyes eszközök szerepének újragondolásánál Kiss Károly.²⁵ A környezetpolitika hangsúlyeltolódását érzékelve kialakította álláspontjában a megállapodásos módszereket és a kombinált eszközöket. A megállapodásos módszerek alatt az önszabályozás eszközeit érti, míg a kombinált eszközök a decentralizált eszközök és a központi szabályozás ötvözését jelentik.²⁶

²⁴ Szlávik: i.m. 186-191. o.

²⁵ Kiss: i.m. 96-97. o.

²⁶ Forrás: Kiss

| központi szabályozás | | decentralizált szabályozás (megállapodásos módszerek) | kombinált eszközök |
|--|---|---|--|
| adminisztratív eszközök | gazdasági eszközök | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - normák, határértékek, - engedélyezés, tiltás, - büntetés | <ul style="list-style-type: none"> - adók, - díjak, - illetékek, - adókedvezmények, - támogatások, - betétdíjak, - környezetvédelmi adóreform. | <ul style="list-style-type: none"> - önkéntes megállapodások, - öko-cimkézés, - KIR-ek (környezetvédelmi iránymutatási rendszerek: ISO, EMAS) - BAT | <ul style="list-style-type: none"> - szennyezési jogok piaca, - licencdíjas rendszerek, - szennyezési jogok és adók együttes alkalmazása, - önkéntes megállapodások és adók együttes alkalmazása |

3. A szabályozási eszközök kritikai értékelése

Jól látszik tehát a fenti áttekintésből, hogy a szakirodalmi álláspontok eltérő szempontok alapján osztályozzák az eszközrendszert és közelítik meg a környezetpolitikai szabályozást.

A környezetpolitikai szabályozással szembeni elvárásokat a szakirodalom már pontosan megfogalmazza, melynek a teljesítése azonban teljes körűen nem valósult meg. A környezetszennyezés teljes megszüntetése utópisztikus, ezért a szabályozás célja, hogy a környezetszennyezést társadalmilag hatékony szintre csökkentse, a magánszemélyeket és a vállalatokat rászorítsa arra, hogy figyelembe vegyék tevékenységük során annak környezetre gyakorolt hatását is.²⁷ Ez együtt jár azzal, hogy a szabályozás által megfogalmazott előírásokat betartsák.

Sajátos helyzetet mutat a különböző szabályozási eszközök kialakulása és szerepe. Az 1960-as és 70-es években az állam elsősorban direkt, közvetlen eszközökkel avatkozott be a környezeti szennyezést okozó, nem jól működő piaci folyamatokba. Az 1970-es évektől azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy az állami beavatkozás nem volt sikeres.²⁸

Az előírások ösztönző hatása alacsony, nem készíti a környezetvédelmi tevékenység fejlesztésére. A gazdasági szereplők igyekeznek a szennyezési normákat betartani, viszont nem serkenti őket a norma alatti szennyezésre, még

²⁷ Stiglitz: i.m. 245. o.

²⁸ Szlávik: i.m. 186. o.

akkor sem ha ennek a költségei alacsonyabbak lennének. Sőt a norma alatt szennyezők számára költségek nélkül biztosítja a környezet használatát.

A közvetlen hatósági szabályozást a magas adminisztratív és végrehajtási költségek jellemzik. A szabályozás változtatása hosszabb időbe telhet és nem veszi figyelembe a vállalkozások alkalmazkodási képességét. Ez gazdasági hátrányt is okozhat. Tovább csökkenti a szabályozás hatékonyságát, hogy a nemzetközi összehangoltsága alacsony szintű. Az eltérő szigorúságú szabályozás a szennyezési tevékenység „vándorlását” váltja ki az enyhébb szabályozást alkalmazó országokba. Nem utolsó sorban pedig kiemelhetők a társadalmi politikai problémák, amelyek a szabályozás elfogadtatásával kapcsolatosak különösen, ha ezek a szabályok tisztán műszaki szempontokon alapulnak.

Mégis a közvetlen beavatkozás továbbra is fontos eszköze marad a környezetpolitikai szabályzásnak.

Az elmúlt évtizedekben azonban egyre inkább a kombinált környezetszabályozó²⁹ rendszer kiépülése látható, azaz a közvetlen szabályozás mellett fontos szerepet kapnak a piaci eszközök.³⁰

A piaci gazdasági eszközök a jogi szabályozásnak olyan eszközei, amelyek a gazdasági folyamatokra oly módon kívánnak hatni, hogy ezzel a külső hatások belsővé váljanak.³¹ A gazdasági élet szereplői nincsenek tekintettel a környezetszennyezés társadalmi költségeire, ezért a környezetszennyezés szintje minden bizonnyal nagyon magas lesz. A gazdasági eszközök feladata, hogy a magánszektor a környezetszennyezést társadalmilag elfogadható szintre csökkentse.³²

Ahhoz, hogy a gazdasági élet szereplői környezetkímélő módon termeljenek érdekeltté kell tenni ebben őket, illetve ha környezetszennyező tevékenységet folytatnak meg kell fizetniük a társadalomnak okozott károkat. Fontos tehát, hogy a termék előállításakor okozott környezeti kár bekerüljön a termék árába. (Termék társadalmi költsége = okozott környezeti kár). A piac ugyanis rövid távon érzéketlen a környezeti problémákra, annak ellenére, hogy a gazdaság és a természet érdekei hosszú távon egybeesnek.³³

²⁹ Bándi : i.m. 134. o.

³⁰ Szlávik : i.m. 186. o.

³¹ Bándi: i.m. 135. o.

³² Stiglitz : i.m. 245. o.

³³ Kerényi : i.m. 374-375. o.