

Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor

**Az önkéntes környezetvédelmi
megállapodások alkalmazásának
előkészítése**

1. szám

Budapest, 2001. szeptember

ISBN 963 503 265 X

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

Sorozatszerkesztő:

Kerekes Sándor
és
Kiss Károly

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia
Magyarország az ezredfordulón c.
stratégiai kutatásainak keretében és
a Környezetvédelmi Minisztérium
anyagi támogatásával készült

Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne
Műszaki szerkesztő: Mészöly László
Fedélterv: Éles Andrea
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.
Tel./fax: 217-95-88
Internet: <http://korny10.bke.hu>

Ajánlás

Az elmúlt évtizedben egyértelművé vált, hogy a környezeti problémák megoldása természettudományi, műszaki, gazdasági, társadalomtudományi, jogi és államigazgatási ismeretek együttes alkalmazását igényli. Számottevően kibővült a klasszikus környezeti problémakör a környezet- és egészségbiztonság, a természeti erőforrás-gazdálkodás, valamint az egyre nagyobb jelentőséget kapó város- és vidékfejlesztés kérdéseivel. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen a környezeti problémáknak ebben az új szemléletben történő oktatására és kutatására 2000-ben alakult meg a Környezettudományi Intézet, az Agrár-közgazdasági és vidékfejlesztési, a Gazdaságföldrajz, a Környezet-gazdaságtani és technológiai tanszékek, valamint a Gazdaságetikai és a Jövőkutatói Központok részvételével.

Most induló sorozatunk azokat a tanulmányokat adja majd közre, melyeket az Intézeti kollégák írnak, illetve az általuk szervezett kutatások során készülnek. Sorozatunk első kötetei az MTA Stratégiai kutatások keretében elkészült, illetve készülő tanulmányokat tartalmazzák. Ezeket a kutatásokat az MTA elnöke kezdeményezte és a Környezetvédelmi Minisztérium finanszírozza. Ez az ötéves kutatásszervezési konstrukció eddig is figyelemre méltó eredményeket hozott. Ennek köszönheti létét az európai uniós csatlakozás környezetvédelmi feltételeit és következményeit vizsgáló több, MTA kiadású könyv és egy 95 számot elért sorozat, a Zöld Belépő.

A korábbiakhoz hasonlóan most is azt szeretnénk, hogy műhelyt és fórumot teremtsünk a hazai környezetpolitika és környezetvédelem aktuális és legátfogóbb kérdéseinek, meghonosítsuk a környezettudatos szemléletet az egyes gazdasági ágazatokban, és átfogó szakmai konszenzus kialakítása által próbáljuk meg befolyásolni a politikai döntéseket. Ez annál is inkább fontos feladat, mert a környezetvédelem nemzetközi és hazai történetét vizsgálva helytállónak látszik az a következtetés, hogy a magyar társadalom kihagy néhány olyan fejlődési lépcsőt, amit Nyugat-Európa végigjárt. Nyugaton a gazdaság gyorsan növekvő, környezeti szempontból nem hatékony fejlődési fázisában a környezeti értékeket még nem becsülték és ennek következtében elpusztították a környezetet. A 70-es évek elején a környezetpusztítás mértéke sokszerűen hatott a nyugat-európai társadalmakra és megerősítette a környezeti mozgalmakat, társadalmi támogatást szerzett a környezetvédelemnek. Magyarországon, a gazdaság gyenge teljesítménye miatt, nem volt olyan mértékű környezeti pusztítás, mint amit Nyugaton tapasztaltak, a hazai társadalomban sem jött létre a környezet védelme iránt olyan mértékű elkötelezettség, mint ami Nyugat-Európában a 80-as évek derekán még jellemző volt.

A környezeti tudat kialakulásának egy fontos eleme, az adott környezeti állapot kiváltotta nagyfokú elégedetlenség, szinte kimaradt a hazai fejlődésből. A magyar

gazdaság gyorsabb növekedési szakasza a környezeti szempontból hatékonyabb technológiák elterjedésének időszakára esik, így érthető, hogy a globális gazdaság hatékonyságába vetett hit a társadalom tagjainak a nagy részénél a neoliberais, az állami beavatkozást tagadó gazdaságfilozófia iránti fogékonyságot táplálja. Ezeknek a tévedéseknek és a környezeti tudat fejlődésében keletkezett résnek az ellensúlyozása a tudománynak és az oktatásnak a feladata. Most induló sorozatunkkal a környezetpolitika tudományos megalapozását és a társadalom, a fogyasztó környezeti elkötelezettségének növelését kívánjuk szolgálni. A sikerre csak akkor van esélyünk, ha összefogunk. Kérjük Önöket kutatóként, olvasóként legyenek társaink. Kiadványainkat egyformán ajánljuk a környezettudományok művelőinek és oktatóinak, az államigazgatás e területen dolgozó tisztségviselőinek, ilyen szakirányú és szakdolgozatukat e témakörben író egyetemi hallgatóknak, zöld szervezeteknek és az érdeklődő szakmai közönségnek. Megtisztelő figyelmüket előre is köszönjük.

Budapest, 2001. 11. 12.

Tisztelettel:

*Kerekes Sándor egyetemi tanár
a Környezettudományi Intézet
igazgatója*

Tartalom

AJÁNLÁS	5
1. BEVEZETÉS	8
2. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR	11
3. A NEMZETKÖZI KUTATÁSOK EREDMÉNYEI AZ ÖNKÉNTES MEGÁLLAPODÁSOK ALKALMAZHATÓSÁGÁVAL KAPCSOLATBAN	17
3.1. További kiegészítések az elméletekhez	25
4. A GYAKORLATI ALKALMAZÁS KÖVETELMÉNYEI A NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ALAPJÁN	27
4.1. Összefoglaló az Európai Unió tapasztalatokról	28
4.2. Az egyik potenciális országpélda a megállapodások alkalmazására: Hollandia.....	29
4.3. Az intenzív alkalmazási terület: Japán	31
4.4. Az Egyesült Államok gyakorlata a megállapodások alkalmazásában.....	32
4.5. Az önkéntes megállapodások szakterületi megoszlása Kanadában.....	33
5. SZAKTERÜLETEK BEAZONOSÍTÁSA	34
5.1. A környezeti tervezési rendszer alapján adódó szakterületek az önkéntes megállapodások alkalmazására.....	36
6. ESETTANULMÁNYOK	45
6.1. Energiatermelő-szektor: az erőművek összkibocsátási, valamint az egyes erőművekre vonatkozó határértékeinek megállapítása.....	45
6.1.1. Erőművek összkibocsátási határértékeinek megállapítása jogszabályban	45
6.1.2. Gazdálkodó szervezetek – az összkibocsátási határértéket kielégítő – kibocsátásának megállapítása	46
6.1.3. Kibocsátható mennyiségek egymás közötti átengedése	46
6.1.4. A határértékek betartásával kapcsolatos rendelkezések	46
6.2. Az energiafogyasztás csökkentését célzó eszközök	50
6.3. Védett területeken és hatásterületeiken a gazdálkodókkal kötött megállapodások ...	53
6.4. Hulladékgazdálkodás: a termékdíj és a koordináló szervezetek potenciális szerepe	57
6.4.1. Lépés az önkéntes megállapodás felé.....	60
7. KÖVETKEZTETÉSEK; A KUTATÁS TOVÁBBI FOLYTATÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI	63
IRODALOMJEGYZÉK	66
Interjúk.....	67
1. függelék Az NKP 2000-es Intézkedési Tervének finanszírozási programja.....	68
2. függelék Az NKP 2001-es Intézkedési Tervének finanszírozási programja.....	69
3. függelék Az NKP 2002-es Intézkedési Tervének finanszírozási programja.....	70
 A szerzők	 72
A sorozat	73

1. Bevezetés

A tanulmány a környezetvédelmi szabályozás ún. harmadik generációjára jellemző önkéntes megállapodások hazai gyakorlatban történő meghonosíthatóságához kíván hozzájárulni. Ahhoz, hogy az önkéntes megállapodások a közeljövőben valóban megfelelő szerepet kaphassanak a magyar környezetpolitikában, illetve –szabályozásban, azonosítani kell az alkalmazhatóság feltételeit. Az eszköz gyakorlati alkalmazásának előkészítéséhez a következő kutatási feladatokat kell elvégezni:

1. A nemzetközi tapasztalatok áttekintése, feldolgozása, valamint a tárgyban EU ajánlás tartalmi értékelése;
2. A Magyarországon eddig bevezetett olyan szabályozások, illetve tapasztalatainak áttekintése, elemzése, amelyekben fellelhetők az önkéntes megállapodások egyes elemei, csírái;
3. A hazai környezetvédelmi szabályozás érvényesítése során a gyakorlatban – informálisan, jogilag tulajdonképpen kétes megalapozottsággal – alkalmazott „alkuk” tapasztalatainak bemutatása.
4. Az eszköz alkalmazására leginkább megfelelő környezetvédelmi szakterületek, környezeti célok azonosítása, a jellemzően érintett gazdasági ágazatok (szakágazatok) kiderítése az alábbi kérdések elemzésével és értékelésével:
 - ◆ milyen szabályozási illetve gazdasági helyzetekben érvényesülnek az eszköz előnyei?
 - ◆ milyen helyzetekben helyettesítheti a gazdasági szabályozást, illetve mikor ötvözhető az eszköz a gazdasági szabályozókkal?
 - ◆ melyek az eszköz működőképességének általános illetve szakterületi feltételei?
5. A tapasztalatok módszeres feltárásából következő, gyakorlati lépések megfogalmazása, amelyek a Környezetvédelmi Minisztérium jogszabályelőkészítő és intézményfejlesztési munkájához konkrét javaslatokként megfogalmazhatók.

A Megbízó által elfogadott kutatási tematikának megfelelően a jelen tanulmány az első két részfeladatot túlnyomórészt, a harmadik részfeladatot kisebb részben kell, hogy teljesítse, míg a további munka e tanulmány eredményeinek értékelésétől függően folytatódhat. A kutatás során mindazonáltal elkerülhetetlen volt, hogy levonjunk bizonyos következtetéseket a

negyedik részfeladatot illetően is, mivel ennek függvényében lesz érdemes a második és harmadik részfeladat kiegészítő vizsgálatait, elemzéseit elvégezni.

A 4. részfeladatnál taglalt kérdések megválaszolása megalapozza a környezetpolitika, sőt a környezetvédelmi közigazgatás célszerű intézkedéseit az önkéntes megállapodások konkrét előkészítéséhez. A kitűzött célok strukturált megközelítését a jelen elemzés a következő lépéseken keresztül éri el.

Először a jelenlegi hazai jogszabályi háttérrel tekintjük át annak megállapítása érdekében, hogy milyen hazai szabályozási keretek, lehetőségek vannak az önkéntes megállapodások alkalmazására a környezetpolitika által megfogalmazott környezetvédelmi célok megvalósításának elősegítéséhez. Kimutatjuk, hogy hiányoznak azok az alapvető szabályok, amelyek lehetővé tennék, hogy az államigazgatás szerződéses megállapodást kezdeményezzen és kössön valamely – esetünkben. környezetvédelmi – cél elérése érdekében.

A második részben a nemzetközi elméleti megközelítéseket tekintjük át, amelyek azt kutatták, hogy mely feltételek teljesülése esetén érvényesíthetőek az önkéntes megállapodások előnyei az egyéb szabályozási megoldásokkal szemben.

A harmadik részben a nemzetközi gyakorlatban alkalmazásra került önkéntes megállapodásokról szóló kimutatásokat, statisztikákat foglaljuk össze annak vizsgálata céljából, hogy a nemzetközi példák alapján lehet-e azonosítani olyan szakterületeket, amelyek a hazai alkalmazás előkészítésekor fogódzót jelenthetnek az előnyös szakterületek, ágazatok kiválasztásához.

Ezt követően visszatérünk a hazai gyakorlathoz, mégpedig a környezetvédelmi tervezéshez, amelyet olyan oldalról próbálunk megragadni, amely megmutatja, hogy a környezetvédelmi célok teljesítéséhez milyen mértékben kívánták a gazdálkodói szférát bevonni. Ha a tervezés során jelentős mértékű magánforrással számol egy környezetvédelmi feladat (feladatcsoport) előirányzata, ennek realizálásához nyilván megfelelő végrehajtási mechanizmusnak is kell lennie. A magánforrások tényleges rendelkezésre állását eddig elméletileg vagy valamely jogszabályi előírásból következő, kötelezően teljesítendő – és a gyakorlatban is várhatóan kikényszerített – feladat támasztotta alá, vagy valamilyen ösztönzési mechanizmus, gazdasági

szabályozóeszköz biztosította. Számos esetben azonban a tervezés csak a környezetvédelmi célok eléréséhez szükséges forrás nagyságából indult ki. Amennyiben azonban a gazdálkodói szféra nem lát üzletileg is megtérülést az adott területen történő fejlesztésben, és az előbbi kényszerítő vagy ösztönző mechanizmusok is hiányosak, akkor nyilván valamiféle megállapodás kötése biztosíthatja a végrehajtást, vagyis a magánforrások tényleges bevonását a környezetvédelmi célra.

E kiemelt területek beazonosítását követően a leginkább érintett ágazatokra esettanulmányokat készítettünk, részben a szakterületek képviselőivel készített interjúk alapján, részben a rendelkezésre álló adatokat felhasználva. Ezekben az esettanulmányokon keresztül az egyes részterületek speciális problémáinak elemzése alapján vonjuk le a következtetéseinket az önkéntes megállapodásokkal kapcsolatban. Végül pedig azokat a további kutatási irányokat jelöljük ki, amelyekre a szabályozó hatóságnak mindenképp szüksége lesz az önkéntes megállapodások alkalmazásának megkezdéséhez.

A tanulmány elkészítése során nagyban támaszkodtunk az 1999-ben lefolytatott, e témában tudomásunk szerint első hazai kutatás (Kerekes et. al.) eredményeire is. Az említett tanulmány egyrészt alapos áttekintést adott a nemzetközi – OECD, EU – tapasztalatokról, továbbá kitért a magyar gyakorlati kezdeményezésekre is, interjúk alapján ízelítőt adott a szabályozó hatóságok véleményéről, valamint interjúk és kérdőíves vizsgálat segítségével elsősorban a vállalatok álláspontját mérte fel az önkéntes megállapodások alkalmazhatóságáról és a vállalati környezeti menedzsment mindazon tényezőiről, melyek a megállapodások javasolható hatókörét, feltételeit befolyásolják. Jelen tanulmány kidolgozási módszere annyiban eltér az említett tanulmányétól (Kerekes et al. 1999), hogy nem elsősorban a vállalati gyakorlat felől indítja a vizsgálódást (bár a vállalati interjúkra itt is szükség volt), hanem egyrészt a – játékelméletre épülő – részletesebb szabályozási elmélet oldaláról, másrészt a hazai meglévő jogszabályi és jogszabály-alkalmazási oldalról keresi az önkéntes megállapodások lehetőségeit s próbál egyben rámutatni a buktatókra is.

2. Jogszályi háttér

A magyar közigazgatás számára a szabályozási szerepkör ellátásához rendelkezésre álló eszköztárból hiányzik a közigazgatási szerződések kötésének lehetősége. A hazai jogrendszer által létrehozott jogintézmények közé nem lehet problémamentesen illeszteni olyan megállapodások megkötését, amely a résztvevő közigazgatási szervre és a szerződő gazdálkodókra egyaránt (a két fél alkufolyamatának eredményeként adódó) kötelező érvényű rendelkezéseket tartalmaz. Ilyen lehetőség nélkül nyilvánvalóan már az erre irányuló tárgyalásokat sem lehet ésszerűen megkezdeni. Ha a közigazgatási szerv nem vállalhat olyan (finanszírozási, koordinálási, ellenőrzési és egyéb) feladatokat a megállapodás keretében, amelyek nem teljesülése esetén a megállapodásban részt vevő gazdálkodók jogorvoslatot kérhetnek (szankciókat alkalmazhatnak) akkor nem fognak ők sem szankcionálható részt vállalni a kitűzött célok elérésében.

Az önkéntes egyezségekre törekvő megállapodások jelenleg is létrejöhetnek egy vagy több gazdálkodó és valamely zöld szervezet vagy szakmai szövetség között, illetve egy szakmai szövetség nyilatkozatot tehet bizonyos környezetvédelmi célok teljesítéséről meghatározott tagvállalatai által, de az ilyen megállapodásnak vagy nyilatkozat-szerű vállalásnak közigazgatási szerv nem lehet részese (legalábbis olyan részese, amelyet valamilyen kötelezettség terhel az általános jogi előírásoktól eltérő környezetvédelmi teljesítmény elfogadását illetően, vagy különösen az esetleges kedvezményrel, mentességgel történő ellentételezésével kapcsolatban). Azok az eddigi megállapodás kezdeményezések, amikor ilyen típusú kezdeményezésben valamely közigazgatási szerv is részt vett, a jelenlegi jogszabályi keretek között általában nem szándékolt mellékhatásokkal jártak, amelyeket a tanulmány a 6. fejezetben tárgyal.

Mik azok a jogszabályok, melyek az önkéntes megállapodások alapvető előírásait, alkalmazásuk kereteit meghatározhatnák?

A **jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény** a különböző szintű jogszabályokra, a szabályalkotásra vonatkozó szabályok mellett megadja az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is. Ezek az egyéb eszközök a következők lehetnek: határozat, utasítás, jegybanki rendelkezés, statisztikai közlemény, jogi iránymutatás. Szerződés, megállapodás kötését – amire polgári jogi alapon természetesen minden személynek, jogi személynek lehetősége van – tehát nem

tekinti az állami irányítás eszközének. Az egyéb eszközök közül tartalmilag a jogi iránymutatás érdemel bizonyos mértékig figyelmet a témánk szempontjából. Ez utóbbira a törvény a következő speciális szabályokat határozza meg:

53. § Az Országgyűlés és a Kormány irányelvet bocsát ki, amelyben általános érvényű célokat, programokat határoz meg, illetőleg állást foglal az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. Ez az irányelv a Magyar Közlönyben közzétehető.

55. § (1) A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője irányelvet és tájékoztatót adhat ki.

(2) Az irányelv ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére.

(3) A tájékoztató olyan tényt és adatot közöl, amelyet a jogszabály végrehajtásáért felelős szervnek a feladata teljesítéséhez ismernie kell.

(4) Az irányelv és a tájékoztató az azt kiadó szerv hivatalos lapjában közzétehető.

Az Országgyűlés és Kormány által kiadott irányelv tehát az önkéntes megállapodásnak tulajdonképpen az egyik alapelemét jelentheti: az állam részéről az elérni kívánt célt, programot fogalmazza meg. Nincs azonban szó a partnerek érdekeiről, és arról a mechanizmusról, ahogyan a – valószínűleg eltérő – érdekeket egyeztetve, szükség esetén kompromisszumokat kialakítva, a célok végrehajtásáról – ideértve a csatlakozás, nyilvánosság, ellenőrzés stb szabályait is – megállapodnának.

Az **államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.)** sem adja meg a közigazgatásnak a lehetőséget az önkéntes megállapodás megkötésére. Pedig e törvény lefektetett célja, hogy a közigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását. Ennek 13. §-a alapján államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: kérelem) vagy hivatalból indulhat meg, esetleg a felettes szerv a közigazgatási szervet az eljárás megindítására vagy folytatására utasíthatja. Azonban megállapodás, szerződés kötését a törvény nem ismeri az államigazgatási eljárás keretei között.

Az Áe. 38. § (1)-(2) bekezdése definiálja az egyezség lehetőségét, azonban ez az eljárásban érintett felek közötti egyezségekre vonatkozik, nem pedig a közigazgatási szerv és valamely más felek közötti megállapodásra.

Így a jelenlegi szabályozás szerint, ha a jogszabály elrendeli, vagy az ügy természete megengedi, a közigazgatási szervnek a döntés előtt meg kell kísérelnie egyezség létrehozását. Ha az egyezség megfelel a jogszabálynak, és nem sérti a felek vagy mások jogos érdekét, a közigazgatási szerv az egyezséget jóváhagyja, illetőleg határozatba foglalja; ellenkező esetben

az eljárást folytatja. Viszont magának a közigazgatási szervnek a felekkel megállapodás kötésére, ezt eredményező tárgyalás folytatására az Áe. nem ad lehetőséget.

Az Államigazgatási eljárásról szóló törvény szerepéről, tartalmáról annak sokszori módosítása ellenére is olyan értékítéletek tapasztalhatók a közigazgatási jogban mérvadó szakértők részéről, hogy a törvény nem képes elszakadni a megalkotása idején jellemző körülményektől, és még a „hagyományos” államigazgatási hatósági eszközök alkalmazási szabályai is egyre kevésbé képesek megfelelni az új kihívásoknak, nem is említve például az „önkéntes megállapodásokat”. Az Államigazgatási eljárásról szóló törvénynek egy új törvénnyel való teljes felváltásáról évek óta folynak előkészületek, azonban tényleges eredmény nélkül. Így a 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló, többször módosított 2212/1998. (IX. 30.) Kormányhatározat is csak az Államigazgatási eljárásról szóló törvény módosítását tűzi ki (nem környezetvédelemmel kapcsolatos okból).

Jelen tanulmány szempontjából az Államigazgatási eljárásról szóló törvény esetleges módosításán keresztül a szabályozás azon a ponton javítható, amely – mint láttuk – a felek közötti egyezségkötésre, és annak a közigazgatási szerv általi jóváhagyására vonatkozik. Az erre vonatkozó, korlátozott hatóerejű javaslat kidolgozásához természetesen előbb teljesíteni kell a Bevezetés 1-4. pontjaiba foglalt kutatási célokat.

A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény sem ad konkrét javaslatot az önkéntes megállapodások eszközének (annak fajtáinak) alkalmazására, nem is említi meg az önkéntes megállapodások kötésének lehetőségét, elősegítését. Összesen azt írja elő, hogy a környezetvédelmi célok elérésében a leghatékonyabb megoldást kell alkalmazni /6. § (3)/.

Ez a meghatározás tehát azt is jelenthetné, hogy ha az önkéntes megállapodás alkalmazásának valamilyen előnye azonosítható a Környezet védelméről szóló törvényben felsorolt hagyományos hatósági vagy akár gazdasági szabályozó eszközökkel szemben, akkor az ilyenfajta megoldást kell alkalmazni. Azonban mivel sem a Kt.-ben, sem másik magyar jogszabályban nincs a közigazgatási szerződés intézménye definiálva, így az eszköz alkalmazásához ez sem jelent kiindulópontot

A környezetvédelem szakterületei közül az elmúlt egy-két évben hatályba lépett törvényeket tekintve, a hulladékgazdálkodási törvény már használja az önkéntes megállapodás

intézményét, de ez továbbra is csak két piaci szereplő közötti viszonyt fejez ki, amelynek a közigazgatási szerv nem részese.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény a következőket tartalmazza az említett megállapodásról:

8. § (1) A gyártó köteles külön jogszabályban meghatározott termékekre vagy termékcsoportokra az ott megállapított arányban és feltételek mellett az általa belföldön forgalmazott termékből származó hulladékot, illetőleg a használt terméket a forgalmazótól, a fogyasztótól visszafogadni, illetőleg visszaváltani annak újrahasználatára, hasznosítására vagy környezetkímélő ártalmatlanítására érdekében.

(2) Az újrahasználatra, hasznosításra vagy ártalmatlanításra visszaveendő használt termékek, hulladékok fajtáit, a visszavételi és hasznosítási arányokat és azok teljesítésének határidejét az érintett gyártók és forgalmazók által létrehozott tanácsadó testületek javaslatának figyelembevételével a Kormány rendeletben állapítja meg.

(3) A gyártó saját döntése alapján is visszafogadhatja, visszaválthatja a forgalmazótól vagy a fogyasztótól a termékéből származó hulladékot vagy használt termékét, illetőleg ennek elősegítésére **a termék forgalmazóival önkéntes megállapodást köthet.**

(4) A gyártó az (1) bekezdésben meghatározott visszavételi kötelezettségének teljesítését, illetőleg a (3) bekezdés szerinti önkéntes visszavételt a megosztott felelősség elve alapján külön jogszabályban meghatározott feltételekkel **megállapodásban** – részben vagy egészben – átruházhatja a forgalmazóra vagy az arra feljogosított hulladékkezelőre. A megállapodást jóváhagyásra be kell nyújtani a környezetvédelmi hatóságnak.

(5) A gyártó a tevékenységéből származó hulladékaikról, valamint (1)-(3) bekezdés alapján visszavett hulladékról a hulladék birtokosa kötelezettségeinek megfelelően köteles gondoskodni.

Közelebbről vizsgálva, a (4) bekezdés következtében az önkéntes megállapodás kiterjedhet akár a kötelezően visszaveendő termékek, hulladékok, akár az egyéb termékek, hulladékok visszavételi (és újrahasználati, hasznosítási vagy ártalmatlanítási) kötelezettségének a forgalmazónak vagy a feljogosított hulladékkezelőnek való átadására. A legfontosabb kérdésben, a kötelező termék/hulladék kör kiválasztásában azonban nincs szerepe az érintettek megállapodásának, az Kormányrendeletben lesz meghatározva (csupán a tanácsadó testület javaslata jelentheti a megállapodásos eszköz csíráját a későbbiekben).

Másrészt, a hatósági jóváhagyás feltételeitől, szabályaitól függ majd, hogy a hatóság mennyiben befolyásolhatja a megállapodás tartalmát, a kiválasztott forgalmazó (vagy hulladékkezelő) személyét, stb. Még erőteljes hatósági kontroll esetén sem minősül a hatóság a megállapodás résztvevőjének (saját feladatokkal, felelősséggel, illetve esetleges sajátos szerződészegési szankciókkal). A szabályozás várható problémája ugyanakkor nem is az esetleges túlzottan részletezett jóváhagyási feltételekben rejlik, hanem inkább fordítva, ha a leendő jogszabály szabad kezet hagy a hatóságnak, azonban az – jogilag részletezett szakmai érvanyag hiányában – nem fogja vállalni a megállapodás elutasításának kockázatát. Erre a helyzetre a környezetvédelmi szabályozás számos területéről hozható példa, szempontunkból legjellemzőbb a termékdíjas szabályozás területéről.

Korábban már a **környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény** is a megállapodásokhoz hasonló lehetőséget adott piaci szereplőknek: amennyiben az ún. kezelést koordináló szervezettel szerződést kötött a tőle származó hulladék kezelésére, akkor bizonyos mentességet szerzett a díjfizetés alól:

11. § (1) Termékdíjat kell fizetni a csomagolóeszközök után (a továbbiakban: Cskt.).

(2) Külön jogszabályban meghatározott feltételekkel, a (3) bekezdésben meghatározott mértékű mentesség szerezhető a Cskt. azon része alól, amelyre vonatkozóan a kötelezett a termékdíjköteles csomagolóeszközét visszagyűjti, visszavásárolja és újrahasználja, vagy újrafeldolgozza, vagy energianyerésre felhasználja (a továbbiakban együtt: kezeli). **Kezelésnek minősül a csomagolóeszköz gyártója, illetve importálója (elsődleges kötelezett) számára egy kezelést koordináló szervezettel kötött, valamint az értékesített csomagolóeszköz vevőjével kötött szerződés, amelyben az elsődleges kötelezettől a termékdíjfizetési kötelezettséget a kezelést koordináló szervezet vagy a csomagolóeszköz veője (másodlagos kötelezettek) átvállalja.**

(3) Teljes mentesség szerezhető a Cskt. alól, ha a külön jogszabályban meghatározott kötelező kezelési aránynak megfelelő mennyiségű csomagolóeszközt kezelt a kötelezett. A mentesség meghatározásakor a kezelt csomagolóeszköz arány és a kötelező kezelési arány hányadosát kell figyelembe venni.

(4) A (2) bekezdésben meghatározott kezelést koordináló szervezet olyan jogi személy, amely a csomagolóeszközök kezelését szervezi, végzi, és amely a csomagolóeszköz gyártóinak, forgalmazóinak részvételével jött létre.

Az itt megjelenő fenyegetettség (termékdíjfizetési kötelezettség) illetve pénzügyi ösztönzők (mentesség) szerepének fontosságát a 6.4. fejezet elemzései mutatják be. Szélesebb kitekin-tésben is, a hulladékkezelésben az önkéntes megállapodás lehetőségeiről – ennek kiemelt fontossága miatt – ugyanott, a 6.4. fejezetben még részletesen szó esik. Az előző kérdéshez (a hulladékkezelési teher önkéntes megállapodásban való átadásának hatósági jóváhagyásához) való kapcsolódás miatt itt csak a másodlagos kötelezett átvállalási szabályozását emeljük ki.

A másodlagos kötelezett általi termékdíjfizetési teher átvállalása elvileg független attól, hogy a másodlagos kötelezett a termékdíjat meg fogja fizetni, vagy a mentességet fogja megcélozni. A Cskt 11. § (2) bekezdésben hivatkozott külön jogszabályt a kormányzat egy darabig csak úgy értelmezte, hogy az a mentességi szabályokat hivatott részletezni, azonban 1999 májustól úgy módosította a Cskt végrehajtási rendeletét, pontosabban a 113/1995. (IX. 27.) Korm. rendeletet, hogy abba beépült a következő jogszabályhely:

6. § (1) A Kt. 11. § (2) bekezdése szerinti, a fizetési kötelezettség átvállalását eredményező megállapodást az illetékes környezetvédelmi felügyelőség hagyja jóvá. A megállapodás az adott év december 31-éig érvényes.

(2) A megállapodásnak tartalmaznia kell az eladó és a vevő adatait (bejelentőlap szerint), a termék KN számát és az exportértékesítés, illetve bérgyártás esetén a bérgyártást követő értékesítés várható mennyiségét, az átvállalás időszakának pontos meghatározását és a **kezelést koordináló szervezet által történő átvállalás esetén a kezelés módját, technológiáját.**

A jóváhagyás feltételeit – abban az esetben ha a másodlagos kötelezett a kezelést koordináló szervezet – a környezetvédelmi felügyelőségek esetenként igyekeztek úgy értelmezni, hogy szakmai követelményeket is támaszthatnak a kezelés módjára, technológiájára vonatkozóan. Ez a jogértelmezés a gyakorlatban gyorsan megbukott, s azóta tulajdonképpen csak a felügyelőségek tájékoztatása történik meg az ilyen kötelezettség-átvállalások során. A Kormányrendelet ilyen szabályozása tehát nagyobb szabadságot hagyott a gazdálkodók számára a megállapodások idevágó konkrét tartalmának meghatározására, és kisebbet a hatóság számára, hogy azt befolyásolhassa. Fordított viszont a helyzet az alapvető szabályokat illetően, mivel a termékdíjak mértékének és a részletes kezelési arányoknak a meghatározása a hatósági oldalon marad (a gazdálkodók véleményezési, javaslat-tételi lehetőségétől eltekintve), részben a gazdasági szabályozás, részben a hagyományos command-and-control szabályozás – de nem az önkéntes megállapodás – eszközeivel. (részleteiben ld. a 6.4. fejezetet)

A klímavédelem magyarországi stratégiájáról szóló 2206/2000. (IX. 13.) Korm. határozat már egyértelműen a közigazgatási szervet is az önkéntes megállapodást létrehozó felek közé sorolja. Ebben egy ilyen szakterületi megállapodás létrehozásának feltételeinek kidolgozását feladatként határozza meg anélkül, hogy ennek *általános* jogszabályi-intézményi kereteinek fennállását biztosítaná, vagy legalábbis vizsgálná.

3. Ki kell dolgozni klímavédelemre irányuló, a gazdálkodó szervezetek, valamint környezetvédelmi és energetikai hatóságok között köthető önkéntes megállapodások feltételrendszerét.

Felelős: környezetvédelmi miniszter
gazdasági miniszter
Magyar Energia Hivatal elnöke

Határidő: 2001. március 30.

Az energiaszektor egyébként valóban az önkéntes megállapodások egyik olyan lehetséges területe, ahol – bár közel sem problémamentesen – valamelyest előrehaladt egy önkéntes megállapodáson alapuló rendszer kidolgozása (ld. 22/98. KTM rendeletet), így ezzel egy egész fejezetben (6.1.) foglalkozik az elemzés.

Az önkéntes megállapodások jogszabályi megalapozottságát tekintve összességében azt lehet megállapítani, hogy a magyarországi jogintézmények közé nem épült be a közigazgatási szerződés, vagyis a szerződéseknek az a formája, amely valamely közigazgatási szerv és

valamilyen más szervezet(ek) között szabályozási céllal jön létre. Hiányzik egy átmenet (jogintézmény) lehetősége a polgári törvénykönyvben egyik legrészletesebben szabályozott szerződés intézménye és az államigazgatási eljárások intézményei között. Ugyanakkor a nemzetközi környezeti szabályozásban egyre inkább előtérbe kerül ennek a fajta eszköznek az alkalmazása, és a hazai szabályozással szemben megfogalmazott elvárások (hatékonyság, rugalmasság) is egyre inkább kikényszerítik egy ilyen lehetőség megteremtését. Az alapvető jogintézményi hiányosság az egyik oka annak, hogy az eddig alkalmazott ilyen jellegű eszközök (vagy inkább szabályozási kezdemények) visszás módon (lásd a 22/98 KTM rendelet végrehajtásának elemzését), vagy sehogyan (pl. az említett 2206/2000. Kormányhatározat) sem valósultak meg.

Annak érdekében, hogy ezek a megoldások megfelelő jogi alapokon nyugodjanak, valamint hogy gördülékenyebben alkalmazhatók legyenek, összegyűjtöttük az önkéntes megállapodásokkal kapcsolatos elméleti megközelítéseket és nemzetközi valamint hazai gyakorlati tapasztalatokat. Ezek kutatásából olyan következtetéseket is le lehet majd vonni, amelyekből a szükséges általános valamint konkrét környezetvédelmi jogszabályi módosítások iránya is megállapíthatóvá válik.

3. A nemzetközi kutatások eredményei az önkéntes megállapodások alkalmazhatóságával kapcsolatban

A 90-es évek utolsó harmadában vett lendületet annak tudományos vizsgálata, hogy mely szakterületeken, milyen feltételek teljesülése esetén adódik lehetőség az önkéntes megállapodás rugalmasságából származó előnyök kihasználására. Ezen előnyöket e kutatások elsősorban a kötelező előírásokon alapuló szabályozási eszközök és az önkéntes megállapodásokon alapuló szabályozás által okozott jóléti veszteségek összehasonlításán keresztül próbálták megragadni.

Az irodalom három olyan előnyt azonosítja az önkéntes eszközöknek, amelyek rugalmasságukból adódnak:

- az iparágak olyan pro-aktív, együttműködésen alapuló megközelítése, amely csökkenti a szabályozó és az iparág közötti konfliktust
- nagyobb rugalmasság és szabadságfok a speciális feltételekhez igazodó költséghatékony megoldások megtalálásában

- a környezetvédelmi célok gyorsabb elérése, amit az tesz lehetővé, hogy a megvalósítás kevésbé marad el a célok kijelölésétől.

Az önkéntes megállapodások két fő csoportja azonosítható az ösztönzők szempontjából:

- amikor az önkéntes megállapodásban való részvételt valamilyen pozitív ösztönző segíti elő (költésmegosztás, támogatás)
- amikor a részvételt pozitív ösztönző nélkül, valamilyen kedvezőtlenebb alternatíva fenyegetése idézi elő (például egy szigorúbb határérték, szankció, adó kilátásba helyezése abban az esetben, ha az önkéntes megállapodást nem sikerül kellő hatókörben megkötni, vagy annak kitűzött célja nem valósul meg)

Ez utóbbi változat esetén nyilvánvalóan nagyobb hangsúly van az „önkéntességen”, bár a látszat csalhat: végső soron nem is annyira önként választja a szereplő a megállapodásban való részvételt, hanem érdekeit, lehetőségeit, kockázatait mérlegelve egyszerűen a két „rossz” közül a kevésbé rossz mellett dönt. Számos sikeres önkéntes megállapodás mögött állt – szorosan hozzátartozó pozitív ösztönző nélkül – a szigorúbb szabályozással való fenyegetettség (pl. a Holland Nemzeti Környezetpolitikai Terv alapján kötött egyes közigazgatási szerződések, vagy a 33/50 USA program), míg az első változatra a legjellemzőbb terület a mezőgazdasági támogatásokkal ösztönzött környezetbarát gazdálkodási forma elterjesztése.

Segerson és Miceli (1998) a szabályozó és a szennyező közötti tárgyalásos interakciót tanulmányozták. Ezen belül azt elemezték, hogy az említett felek között lejátszódó interakciók eredményeként milyen feltételek esetén jutnak el az önkéntes megállapodás megkötéséig. Ezt követően azt vizsgálták meg, hogy ha eljutnak az önkéntes megállapodásig, akkor az ennek eredményeként elért környezeti állapot kedvezőbb-e vagy kedvezőtlenebb, mint a kötelező előírásokkal elérhető állapot lett volna. Ezzel az elérhető szennyezés-elhárítás mértékére tudtak következtetéseket levonni. Vizsgálták továbbá azt is, hogy a szabályozással való fenyegetettség mértéke hogyan befolyásolja az interakció végeredményeként kialakuló megegyezést. Végül azt is megnézték, hogyan befolyásolja a tárgyalási folyamatban az alkupozíció eredeti allokációja (bargaining power) az egyezség keretében elérhető szennyezéselhárítás nagyságát.

A szerzők által használt modell egy játékelméleti fenyegetettség (threat) alapul. A fenyegetettség a szigorodó szabályozás bevezetésének valószínűségét jelenti a modellben. A döntési helyzet a következő: alapvetően a szabályozó hatóság eldönti, hogy ajánl-e olyan környezetvédelmi „szennyezéselhárítási” konstrukciót (a_v elhárítási szinttel), amelyről a szennyező eldöntheti, hogy csatlakozik-e ahhoz vagy sem. E mellett érvényesül az a háttér-fenyegetettség, hogy ha nincs ajánlat, vagy azt nem fogadták el, akkor olyan kötelező szabályozás lép érvénybe, amely magasabb elhárítási szintet határoz meg (a_L). Ennek a bevezetése azonban még abban az esetben sem biztos 100 százalékgig, ha az önkéntes megállapodás nem jön létre. Ennek létrejöttét $p(0 \leq p \leq 1)$ külső és – a feltételezés szerint – ismert valószínűség jellemzi. Ha például az adott szakterületen történetileg nem volt erős politikai támogatottsága valamely kötelező szabályozás bevezetésének, akkor p értéke alacsony.

A végrehajtás költségeit két csoportba osztották, különbséget téve ezek között az önkéntes eszközök illetve kötelező előírások alkalmazása esetén. E két költségcsoport: a megfelelés költségei (a szennyezéselhárítási technológia költségei, vagy az elmaradt haszon) és a tranzakciós költségek (pl. betartatás, tárgyalás és adminisztráció költségei).

Az eszközök hatékonyságát vizsgálva megállapították, hogy minél hatékonyabb az adott területen használt szabályozási eszköz, annál kisebb lehetőség van az önkéntes megállapodásokkal a környezetvédelmi megfelelés várható költségeinek a csökkentésére. A modellben azt tételezték fel, hogy a szabályozó hatóságnak¹ és a normaalkotó testületnek² is a nettó társadalmi hasznok maximalizálása a célja. Amikor a szabályozó hatóságnak egyéb céljai is vannak (pl. forrásmaximalizálás, járulékszedés), vagy az iparági érdekek túlzottan befolyásolják, akkor a döntéshozatal – annak torzulásai miatt – az adott módszerrel nem modellezhető. A társadalmi hasznok maximalizálásából az következik, hogy a normaalkotó által kilátásba helyezett elhárítási szintnek (a_L^*) olyannak kell lennie, amely esetén a nettó társadalmi hasznok (NSB_L) maximális, vagyis

$$\text{Max } NSB_L(a) = B(a) - TC_L(a) \Rightarrow B'(a_L^*) - TC_L'(a_L^*) = 0.$$

(B a hasznokat, a TC a végrehajtás teljes költségeit jelöli)

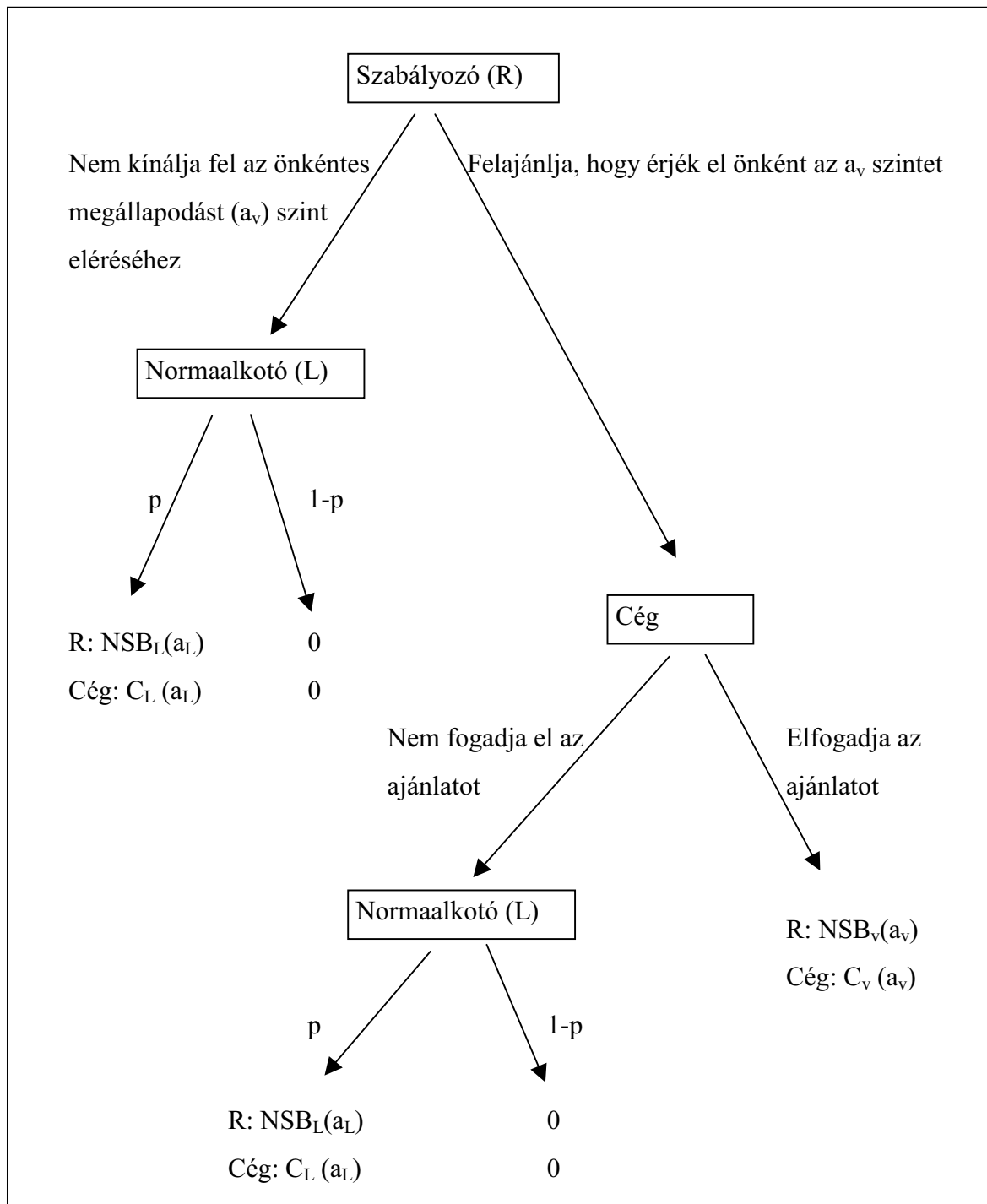
Ilyen feltétel mellett más elhárítási szinttel való fenyegetés nem lenne hiteles, mert ha az egyéb szinttel való fenyegetést valóban be kellene váltania, akkor nyilván arra lenne

¹ tulajdonképpen a kormányzat illetékes államigazgatási szerve(i)

² tulajdonképpen a törvényhozás

ösztönözve, hogy eltérjen az a_L^* szint irányába. A modell ezek alapján a következő „döntési fával” írható le:

1. ábra. Az önkéntes megállapodás döntési sémája



Forrás: Segerson és Micelli 1998, p. 114.

Az 1. ábra két döntési pontot ábrázol: (1) a szabályozó dönt, hogy kínál-e lehetőséget az önkéntes megállapodásra az a_v elhárítási szint eléréséhez, majd (2) a cég eldönti, hogy elfogadja-e a megállapodást.

A cég csak abban az esetben fogja elfogadni a megállapodást, ha az önkéntes megállapodás esetén a várható költségek alacsonyabbak, mint a p valószínűséggel „fenyegető” szigorúbb szabályozás esetén:

$$pC_L(a_L^*) \geq C_v(a_v)$$

(C a cég többlet-költségeit jelenti az adott elhárítási szinthez)

A legmagasabb elhárítási szintet, amelyet az önkéntes megállapodás keretében a cég el tud fogadni:

$$a_v^{\max} = p(c_L/c_v) a_L^*$$

Mivel a költségek alacsonyabbak az önkéntes megállapodásoknál, így a cég akár magasabb elhárítási szintet is elfogadhat, mint amelyet a kötelező előírás megszabna.

A szabályozó akkor hajlandó felajánlani az önkéntes megállapodást, ha a nettó társadalmi hasznok meghaladják azokat a hasznokat, amikor nem ajánlja fel ezt:

$$NSB_v(a_v) \geq pNSB_L(a_L^*)$$

Ezen feltételek esetén a modell bizonyítja, hogy minden $p > 0$ esetén a tárgyalás egyensúlyi kimenetele az, hogy a szabályzó felajánl egy bizonyos szintű elhárítással járó önkéntes megállapodást, a cég pedig elfogadja azt. Ha a p értéke 0, vagyis tulajdonképpen nincs a szigorú szabályozással való gyakorlati fenyegetettség, akkor semmilyen elhárítási szint nem lesz elfogadható egyik partnernek sem.

Az eredmények azt mutatják, hogy a szennyező és a szabályozóhatóság közötti interakciók egyensúlyi végeredményeként, az elérhető költségmegtakarítások miatt az önkéntes megállapodások létrejötte lesz az egyensúlyi megoldás $p > 0$ esetén. Mindazonáltal az elérhető

szennyezésselhárítás alacsony szinten fog megvalósulni, ha a kötelező szabályozás bevezetésének a fenyegetése kevésbé valószínű.

Ezek után a modell megvizsgálja az alkupozíciók különböző eloszlásának hatását is. A relatív alkupozíció nemcsak az önkéntes megállapodásból eredő többlet hasznok elosztását változtatja meg, hanem az egyensúlyi elhárítási szint hatékonyságára is hatással van. Ha a szabályozó rendelkezik az összes alkupozícióval, akkor megvalósulhat a társadalmilag optimális szintű elhárítás (first best) az önkéntes megállapodáson keresztül, ebben az esetben akár a mérlegelt kötelező előírásoknál is magasabb szinten. Ha a cég(ek) birtokolják az alkupozíciókat, akkor bár az önkéntes megállapodás megvalósul, azonban olyan elhárítási szinten, amely biztosan alacsonyabb szintű lesz, mint a társadalmi optimum, és kisebb annál a szintnél is, amelyet a kötelező előírásokkal el lehet érni.

A továbbiakban a létrejövő elhárítási szint vizsgálatát kiterjesztették egy olyan modellre, amely már nemcsak a szabályozással való fenyegetettséget vizsgálja, hanem a támogatás lehetséges hatását. Tehát ebben az esetben a céget már nemcsak a szabályozás, hanem az elfogadás esetén egy esetleges támogatás is arra ösztönözheti, hogy önként vállalja a magasabb elhárítási szintet. A kutatók azt vizsgálták, hogy hogyan változik a potenciálisan elfogadható elhárítási tartomány a szabályozással való fenyegetettség és a támogatás különböző kombinációi esetén.

Ha az önkéntes megállapodásban való részvétel csak (költséges) támogatással váltható ki, akkor az optimális elhárítási szint kiválasztásában nem elegendő csak a marginális hasznok és az elhárítás marginális költségeinek kiegyenlítése, hanem a szabályozóhatóságnak figyelembe kell vennie a támogatás előteremtésének társadalmi költségeit is (social costs of funds). Minél „drágább” az adott országban a támogatás, annál alacsonyabb a szabályozó hatóság által kínált támogatás és a hozzátartozó elhárítási szint. Egyensúlyi szinten a fizetett támogatás ($p > 0$ esetén) kisebb, mint az önkéntes megállapodást vállaló cég ebből következő összes költsége, úgyhogy inkább „költség-megosztásról”, mint teljes kompenzációról beszélhetünk.

Az elemzés az alábbi összegző következtetéseket fogalmazza meg az önkéntes megállapodásoknak a kötelező előírásokhoz viszonyított relatív hatékonyságára vonatkozóan a felállított közgazdasági modellből. Az önkéntes megállapodás az elérhető költségmegtá-

karítások miatt mindig egyensúlyi kimenetele lesz a szabályozó hatóság és a cég közötti interakciónak (vagyis a tárgyalás során megállapodnak egy kölcsönösen elfogadható elhárítási szintben, és e kialakított szintet egyik fél sem tudja vagy akarja egyoldalúan megváltoztatni a megállapított feltételek betartása mellett), még abban az esetben is, ha a cégeknek nem ajánlanak fel támogatást. Mindazonáltal a kölcsönösen kialakított elhárítási szint függeni fog:

- (I) a szabályozó és a cég alkupozícióinak eredeti leosztásától
- (II) a szigorúbb szabályozással való fenyegetettség mértékétől
- (III) a támogatás, közfinanszírozás társadalmi szintű költségeitől.

Amikor a szabályozó erős alkupozícióban van, akkor az egyensúlyi állapot a társadalmilag leghatékonyabb elhárítási szinthez vezethet (first best), sőt az így kialakult szint meghaladhatja a kötelező előírások által megkívánt szintet (pl. az EPA XL projektje). Az ilyen magas szint elérése akkor valószínű, ha a szigorú szabályozás háttérfenyegetése jelentős. Ilyen esetet képvisel az is, ha az önkéntes megállapodásban résztvevők automatikusan mentesülnek bizonyos kötelező előírásoktól, illetve azok egyes elemeitől (tehát a másik alternatívára nézve $p=1$).

Kisebb fenyegetés esetén, és/vagy abban az esetben, ha a cégnek van jó alkupozíciója, a kialakuló önkéntes megállapodás alapján létrejövő elhárítási szint alacsony lesz, így ennek eredményeként a kötelező előíráshoz képest alacsonyabb környezetminőség érhető el, mint a kötelezően alkalmazott eszközök esetén. Ez az összefüggés rámutat az önkéntes megállapodások előkészítésének veszélyeként sokszor emlegetett „szabályozási csapda” két fő magyarázó tényezőjére. Az ilyen eseteknél is, még viszonylag kedvező kimenetel lehet – ha a támogatások előteremtéséhez szükséges társadalmi költségek alacsonyak –, hogy az önkéntes megállapodásokat költség-megosztással (részleges támogatással) úgy ösztönzik, hogy az a jólétet is növelje, ugyanakkor jobb környezet állapothoz is vezessen.

Ez utóbbira – megfelelő feltételek esetén – a mezőgazdaságban, a környezetkímélő gazdálkodás kritériumainak kielégítésekor lehet leginkább példát találni.

A mezőgazdaságban J. Wu és B. A. Babcock vizsgálta az önkéntes programok – kötelező előírásokhoz viszonyított – relatív hatékonyságát.

A modellben vizsgált önkéntes programban a termelők természetközeli gazdálkodásra térnek át, míg a kormányzat technikai és pénzügyi segítséget nyújt ezért cserébe.

A modell a támogatás alapegységének meghatározásakor az egységnyi területre eső legnagyobb profitsökkenéssel sújtott farmot jelöli ki. Ebből az egységből kiindulva határozza meg azt az összeget, amelyet a kormányzatnak ki kell fizetnie, hogy minden érintett termelő részt vegyen a programban.

A modell elméletileg két költségcsoportot azonosít: a farmokon belül és farmokon kívül felmerülő költségeket. A termelők profitsökkenést, vagy termelési költségeik emelkedését szenvedik el, ha természetközeli módon gazdálkodnak. A kormánynak ezért kompenzálnia kell őket, de ezeknek a kompenzációra fordítható pénzeknek az összegyűjtésekor különböző költségek merülnek fel (holtteher veszteség az adóbegyűjtés adminisztrációs költségei, a munka, a beruházások és fogyasztási szerkezet torzulásai miatt). Ennek nagyságát az USA-ban 0.2-0.5 dollárra teszik minden egyes adódollárra számítva (!).

A szerzők modelljében az önkéntes program teljes társadalmi költségét tovább finomítva, azt négy tényezőre bontják, melyek a következők:

- a termelők kormányzati támogatás előtti teljes profit csökkenése
- a közvetlen kormányzati támogatások holtteher vesztesége
- a kormányzati szolgáltatások társadalmi költsége
- az önkéntes program végrehajtási költsége

Az önkéntes program csak akkor hatékonyabb, mint azok a programok, amelyek a termelési mód váltását kötelezővé teszik, ha az önkéntes programhoz tartozó kormányzati támogatások holtteher-veszteségei kisebbek, mint a kormányzat szolgáltatásainak a magán- és közköltségének különbsége, valamint a kötelező előírásokon alapuló program végrehajtási költsége. Ennek a szükséges és elégséges feltételnek a teljesülése akkor valószínű, ha

- (I) a kormányzati bevételek növeléséből adódó holtteher veszteségek csekélyek (vagy zérus értékű)
- (II) ha a kormányzat kevésbé piaci (verseny-) szegmensben nyújt szolgáltatást (pl. információszolgáltatás)

- (III) ha a kormányzat által nyújtott szolgáltatás olcsóbb, mint az ugyanolyan hatású nyújtó magánszolgáltatás
- (IV) a résztvevő termelőegységek (farmok) száma nagy
- (V) ha az önkéntes program végrehajtási költségmegtakarításai jelentősek és gyorsan csökkennek a program keretébe tartozó terület növekedésével

Ez utóbbi két eredményt több tapasztalati megfigyelés is alátámasztotta. Amikor nagy kiterjedésű érzékeny természeti területen (ESA) célozták a természetközeli gazdálkodást elterjeszteni, a kötelező szabályozásnak jelentősen növekedni kezdtek a végrehajtási költségei. A modell rámutat arra, hogy a természetközeli gazdálkodás gyakorlatának elterjesztésében a nagy számú, kis területen gazdálkodó termelők esetén az önkéntes programoknak komparatív előnye van a kötelező programokkal szemben.

3.1. További kiegészítések az elméletekhez

A szabályozás kialakulásának hazai folyamata eltért attól, ami több más – fejlettebb, és a környezetpolitikák formálásában nagyobb tapasztalatokkal rendelkező – ország gyakorlatát jellemezte, illetve jellemzi. Érdemes tágabb keretek között szemügyre venni, némileg sarkítottan, mi volt a különbség a szabályozás kialakulásának folyamatában.

A környezetvédelem gazdasági szabályozásának elterjedt logikája eddig az európai és más fejlett országokban elsősorban a következő fázisok egymásra épülését jelentette. Amíg az egyes környezeti problémák hatásmechanizmusainak felismerése és tudományosan megalapozott felmérése eljutott addig a szintig, hogy pl. bizonyos anyagokról, anyagcsoportokról egyértelműen eldönthető lett, mennyiben és miként járulnak hozzá az adott környezeti probléma kialakulásához, addig a jellemző folyamat a hatósági és az ipari álláspontok kommunikációja volt. Tehát a veszélyesnek gondolt anyag használatát a szabályozás negatívan értékelte, például kilátásba helyezte, hogy amint egyértelműen bebizonyosodik az anyagnak a károsodáshoz való jelentős hozzájárulása, az anyagfajta tilalmi listára kerül. A felmérések, vizsgálatok során felgyűlt ismeretek hatására felhívták az érintett szektor figyelmét arra, hogy helyettesítő anyagot, terméket dolgozzanak ki, vagy ha a gondok jellemzősen a hulladékká válás után jelentkeznek, más módon – az adott anyagnak, anyagcsoportnak összegyűjtéssel, és hasznosításával vagy megfelelő ártalmatlanításával – oldja meg a problémát. A megoldás formáját a lehetséges keretek közt az iparág dolgozta ki. Az utóbbi

példánál maradva: a szükségesnek tartott begyűjtési arányhoz (amely a hulladékfázisban veszélyes anyagok esetén elvileg akár teljeskörű is lehet) a leghatékonyabb rendszerek kialakítását az iparra bízta. (Az elvileg elérhető maximális hatékonyság a kialakult rendszerek nem mindegyikét jellemzi, lásd pl. a Németországban kialakult duális hulladékgyűjtő rendszert, amelynek ilyen formában történő kialakulásához azonban számos tényező hozzájárult).

Amennyiben az érintett iparág (szektor) az adott követelményeket nem tudta teljesíteni, pl. a megfelelő kezelési arányokat ebben a helyzetben nem érte el, akkor helyezte a hatóság kilátásba a komolyabb fenyegetéssel járó eszközök (súlyos bírságok, esetleges tilalmak) bevetését. Tulajdonképpen ilyen „fenyegető” eszköznek minősült egy „ösztönző” szintet elérő gazdasági szabályozó (pl egy viszonylag magas szintű termékdíj) bevezetése is. A szabályozási rendszer logikájának eredményes működésekor azonban e „fenyegető” eszközök tényleges alkalmazására sokszor már nem is kerül(t) sor. Az érintett vállalatok – elsősorban a legnagyobb befolyással bíró piacvezetők – ugyanis addigra kidolgozzák a megfelelő helyettesítő anyagot, terméket, vagy visszagyűjtési, kezelési rendszereket. Ezek után nemhogy a szigorú szabályozás ellen küzdenek, hanem annak minél következetesebb és az egész piacra kiterjedő érvényesítéséért szállnak síkra, hiszen érdekükké vált pl. a helyettesítő termék piacának kiterjesztése, avagy, hogy az általuk kidolgozott rendszerbe való belépés követelmény legyen (ezzel próbálva nagyobb piaci részesedést elérni), ugyanakkor a begyűjtő rendszerek hatékonyságát is javítva: minél többen válnak a rendszer tagjává, annál könnyebb a méretgazdaságosságból adódó előnyöket kihasználni. A folyamat több környezetvédelmi szakterületen, akár ciklikusan is érvényesülhet.

Az előző fejezetben részletezett kutatásokban leírt fenyegetettség hazai viszonylatban a szabályozó részéről (KöM) úgy is növelhető, hogy ha a p értékét egy szigorú(bb) törvényi szabályozás bevezetése nagyobb valószínűségével nem tudja növelni (mert pl. a kormányon belül sincs jó alkupozíciója, már az ilyen törvénytervezetek elfogadtatása is nehézségekbe ütközik, az Országgyűlésről nem is szólva), hogy a határértéket szigorítja, amennyire ez saját hatáskörben lehetséges: jelöljük ezt $H_é$ -vel. Így a p értékének – a fenyegetettségnek – a mérlegelésekor a gazdálkodóknak figyelembe kell vennie, hogy a szigorítás egyes elemei – pl. $H_é$ – saját hatáskörben könnyebben, nagyobb valószínűséggel érvényesíthetők, s ennek

hatására a vállalatok inkább hajlanak az alkura. Erre nyújt gyakorlati példát a tanulmány 6.1. fejezete.

4. A gyakorlati alkalmazás követelményei a nemzetközi tapasztalatok alapján

A nemzetközi szakirodalom általában három különböző fajtáját vizsgálja az önkéntes megállapodásoknak: egyoldalú egyezmények, tárgyalásos megállapodások és önkéntes közös (public) programok.

Egyoldalú egyezmény: Általában olyan iparágazati kezdeményezést jelent, amely inkább kvalitatív, mint kvantitatív célokat fogalmaz meg. Mivel a közigazgatási szervek hiányoznak ezekből a programokból, és az egyoldalú egyezmények a végrehajtásra, s különösen az ellenőrzésre és szankcionálásra általában nem tartalmaznak rendelkezéseket, ezért ezeket a közvélemény kevésbé fogadja el.

Tárgyalásos megállapodások: egy közigazgatási szerv és valamilyen ipari testület, képviseleti szerv között kötött megállapodás, amely valamilyen szennyezésselhárítási szintet jelöl meg céljául, meghatározva annak határidejét is. Két fő fajtája különböztethető meg: az egyikben a monitoring (megfigyelő, ellenőrző-értékelő) funkciók és a szankciók egy-egy cégre lebontva jelennek meg (engedély vagy kvóta rendszerben), míg a másik esetén a monitorozás és a szankciók is közösek, így ez a kevésbé kikényszeríthető megállapodási forma.

Hollandiában ezek a megállapodások mindig kötelező érvényűek, amit úgy érnek el, hogy mivel az iparági képviseleti szervekkel nem lehetséges kötelező érvényű szerződést kötni, minden egyes csatlakozni kívánó vállalattal egyedi szerződést kötnek. Németországban mivel az alkotmány tiltja, hogy a kormányzat aláírjon önkéntes megállapodásokat, így ezek nem kötelező érvényűek, annak ellenére, hogy a közigazgatási szervek részt vesznek azok megfogalmazásában, és informálisan elismerik azokat.

Az önkéntes közös programok: olyan kizárólag a közigazgatási szervek által megtervezett létrehozott programok, amelyekben az önkéntes elem az, hogy a vállalatok választhatnak, hogy részt vesznek-e vagy sem. Meghatározott célkitűzések és ellenőrzéssel kapcsolatos részletes rendelkezések jellemzik.

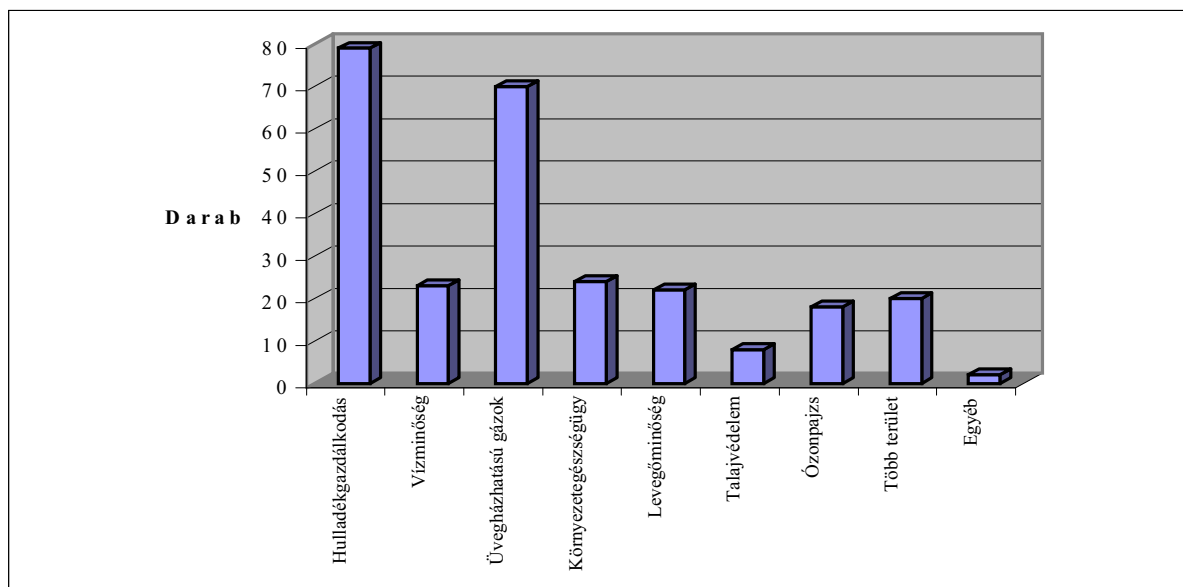
4.1. Összefoglaló az Európai Unió tapasztalatairól

Az Európai Unión belül háromszázat meghaladta a tárgyalásos megállapodások száma, ugyanakkor a másik két kategóriában ez 20-20 körül alakult. Egy 1999-es nemzetközi vizsgálat az Európai Unióban 312 olyan megállapodást azonosított az egyes tagállamokban, amelyeket az általunk is vizsgált tárgyalásos megállapodás kategóriájába tartoznak. A vizsgálat adatai a tárgyalásos megállapodások következő ágazati megoszlását mutatják.

A tagországokban a legtöbb ilyen megállapodás az iparban született, amelyet az energetika, majd a mezőgazdaság követ. Az iparban az alkalmazott megállapodások közel harmada a vegyiparban, ezen túlmenően tíz százalékos részarányt meghaladóan az élelmiszeriparban, a fémelőállításban és felületkezelésben, a nem ásványi termékek előállításában, a gumi és műanyag termékek előállításában, valamint az energia, gáz és vízszolgáltatásban jelentkezik.

A felmérés szerinti önkéntes megállapodás szakterület szerinti bontását a következő ábra mutatja be az Európai Unió országaiban:

2. ábra. Az önkéntes megállapodások száma szakterület szerint

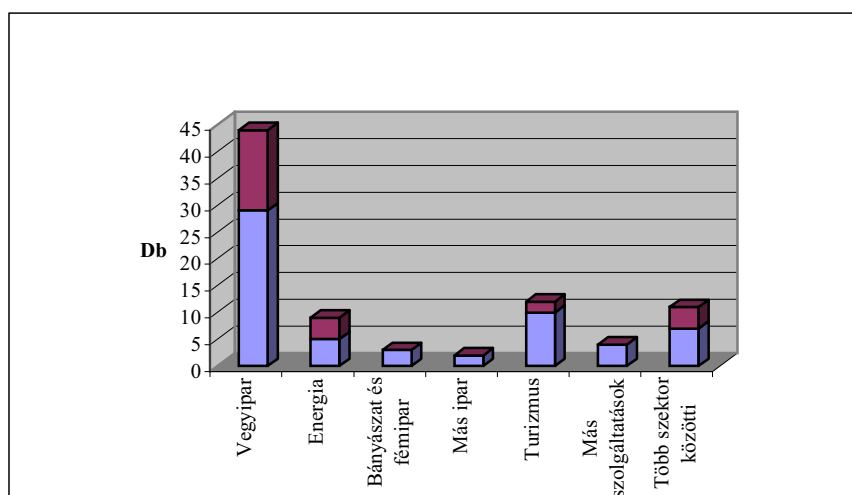


Forrás: OECD 1999, p. 53.

Az egyoldalú egyezmények (programok) számát egy 1998-as UNEP tanulmány az EU-ban 27-re teszi. Ezek nagy részét a vegyiparban kötötték meg, ami hasonló tendenciát mutat a többi,

Európán kívüli fejlett országokban történő alkalmazásuk ágazati megoszlásához. Ennek egyik legjelentősebb oka az, hogy a Responsible Care programot a Kémiai Szövetségek Nemzetközi Tanácsa (ICCA) is elfogadta, és ajánlotta nemzeti szinten elfogadásra. Számos egyéb vegyipari egyezség is ehhez a kezdeményezéshez kapcsolódik, így nem meglepő, hogy a vegyiparban leginkább ez a fajta megállapodás dominál.

3. ábra. Unilaterális egyezségek



Forrás: OECD 1999, p. 55-56.

Az önkéntes közös programok közül európai szinten ismert programok az EMAS (Eco-Management and Auditing Scheme), amely a környezetirányítási gyakorlat hitelesítésével foglalkozik, illetve az Európai Öko-címke Rendszer.

4.2. Az egyik potenciális országpélda a megállapodások alkalmazására: Hollandia

A holland jogi gyakorlat részletekbe menő vizsgálata nagy segítséget adhat az önkéntes megállapodásokkal kapcsolatos magyar jogszabályi követelmények konkrét megfogalmazásához. Hollandiában az önkéntes megállapodások (covenant) kötelező érvényűek és az ezekkel kapcsolatos tapasztalatok összegyűjtésére jelentős időtáv állt rendelkezésükre. Ugyanakkor a megállapodások kötésével kapcsolatos iránymutatásokat tartalmazó kormányrendelet (Regulation no. 95M009543) csak 1995 decemberében jelent meg. A megállapodásokkal kapcsolatos legfontosabb sarokpontok, kritériumok és problémák

kezelésére így elegendő tapasztalat gyűlt össze, mire az iránymutatásokat hivatalos formába öntötték. Ennek elemzése adhatja a vázát a konkrét magyarországi teendőknek is.

Már 1992-ben készült Hollandiában egy áttekintő jelentés a megállapodásokról, ami ajánlásokat tartalmazott gördülékeny alkalmazásukra. Végül 1995-ben egy minisztériumok közötti munkacsoport állította össze a tervezetet, amely 1995 végén a miniszterelnök és az általános ügyekért felelős miniszter aláírásával hatályba lépett. A kormányrendelet iránymutatásai inkább ajánlások mintsem kötelező érvényű rendelkezések, mivel a kapcsolatos elmélet és a gyakorlat még akkor sem volt teljesen kiforrott, illetve a korábbi rugalmasságot továbbra is fenn kívánták tartani. Az irányelvek elsősorban azokat a hivatalnokokat célozza meg, amelyek a kormány által megkötendő megállapodások előkészítésével foglalkoznak.

A megállapított rendelkezések a következőként csoportosíthatóak.

Egyrészt definiálja a megállapodásoknak azt a körét, amelyek a rendelet iránymutatásai alá tartoznak. Itt kizárja a magánfelek egymás közti megállapodásait és azokat a kormányzati szervek és egyéb felek közti megállapodásokat, amelyek tartalmuk miatt nem tartoznak ide (pl. az adóhatóság és adózók közti megállapodások). Az EU rendelkezések végrehajtásban a megállapodások lehetséges szerepét is pontosítja.

Ezt követi a tárgyi követelmények megfogalmazása: a lehetséges partnerek körének meghatározásával, a megállapodások céljainak, az abból adódó jogok és kötelezettségek lehetséges eseteinek a definiálásával. Ezután a megállapodás által elérendő (elért) teljesítmény értékelésével, valamint az érdekütközések, jogviták során követendő eljáráshoz szükséges alapvető szabályokat állapítja meg. Ezek során konkrét tartalmi elemeket is megad, illetve amelyeket explicit módon ki kell zárnia. A megállapodások időtartamáról, az elért eredmények értékeléséről, a módosítás lehetőségeire, a csatlakozásra és kilépésre megállapítható szabályokra ad iránymutatást.

Ezek után az eljárásrendi követelmények közül a minisztériumok jogi részlegeinek kötelező részvételéről, bizonyos esetekben az EU Bizottság értesítéséről és a teljes Kormány vagy a Parlament részvételének szükségességéről rendelkezik. Ez utóbbi két esetet a jelentős

költségekkel járó, vagy olyan kötelezettségvállalással járó megállapodásoknál kell alkalmazni, amelyeket egy minisztérium nem tud, vagy nem kíván önállóan a partnerekkel megkötni.

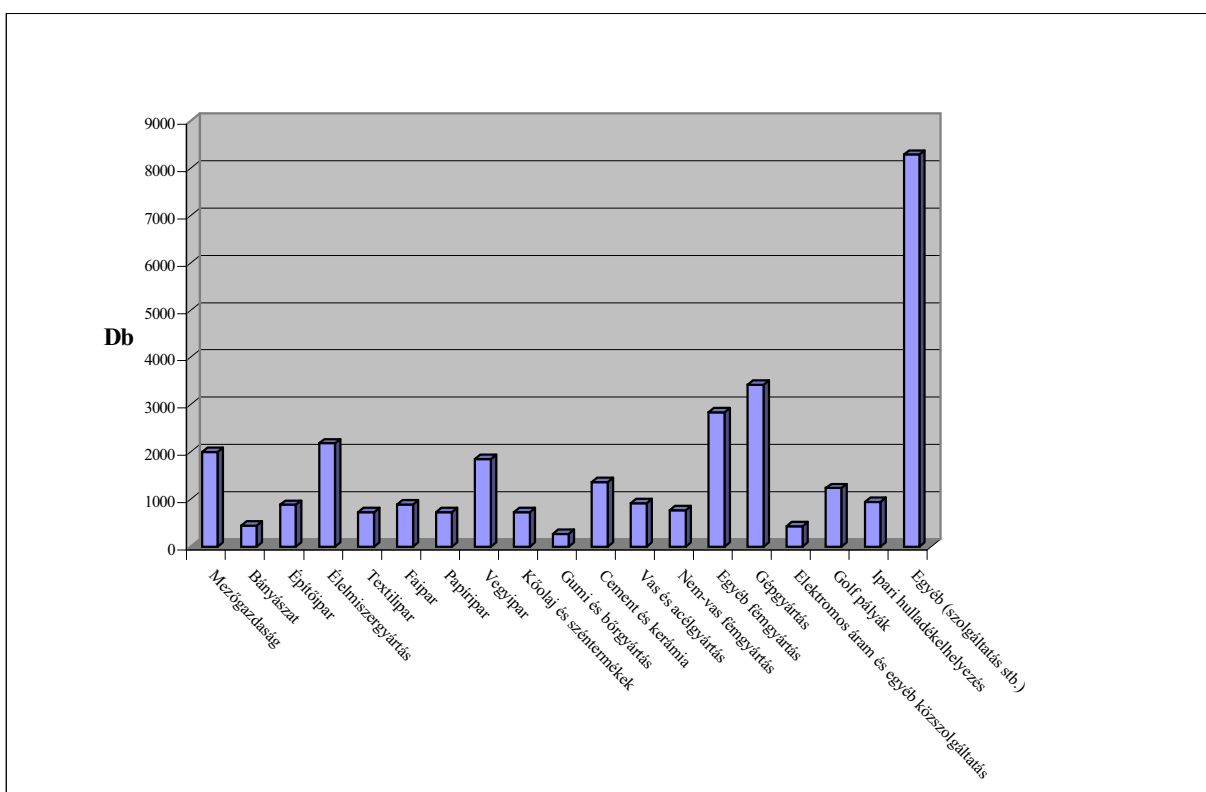
Végül a közvélemény megállapodásokhoz való hozzáféréseinek biztosítását, a publikálási kötelezettséget írja elő.

E rendelkezések elemzéséhez, az alkalmazhatóság vizsgálatához természetesen a holland közigazgatási jogról szóló törvény előírásait, a kapcsolódásokat is át kell tekinteni.

4.3. Az intenzív alkalmazási terület: Japán

Japánban az önkéntes megállapodásoknak egy teljesen más nagyságrendjével találkozunk. Itt a tárgyalásos megállapodások száma a harmincezret is meghaladja (az 1971. évi kb. kétezerről 1996-ra az ismert érvényben lévő ilyen megállapodások száma 30961-re nőtt). Ezeknek az ágazati megoszlását mutatja be a következő ábra:

4. ábra. A szennyezéscsökkentéssel kapcsolatos tárgyalásos megállapodások száma Japánban 1996-ban



Forrás: OECD 1999, p. 69.

Hozzá kell azonban tenni, hogy Japánban ezek a megállapodások nagyrészt a környezetvédelmi szabályozásuk bizonyos hiányosságát hivatottak pótolni: a túlnyomó többséget kitevő *helyi* tárgyalásos megállapodások esetében a helyi hatóságok nem voltak minden esetben teljeskörűen felhatalmazva arra, hogy az egységes nemzeti szabályozásnál szigorúbb környezetvédelmi szabályokat hozzanak, viszont egyes területeken a gazdasági aktivitás koncentrációjának növekedése halaszthatatlanná tette e negatívan érintett területeken a felmerülő problémák helyi kezelését. A tárgyalásos megállapodások jelentették tehát a megoldás alapvető eszközét. Az előbbi ábrából ezt a helyzetet tükrözi a szolgáltatási (egyéb) kategória túlsúlya.

4.4. Az Egyesült Államok gyakorlata a megállapodások alkalmazásában

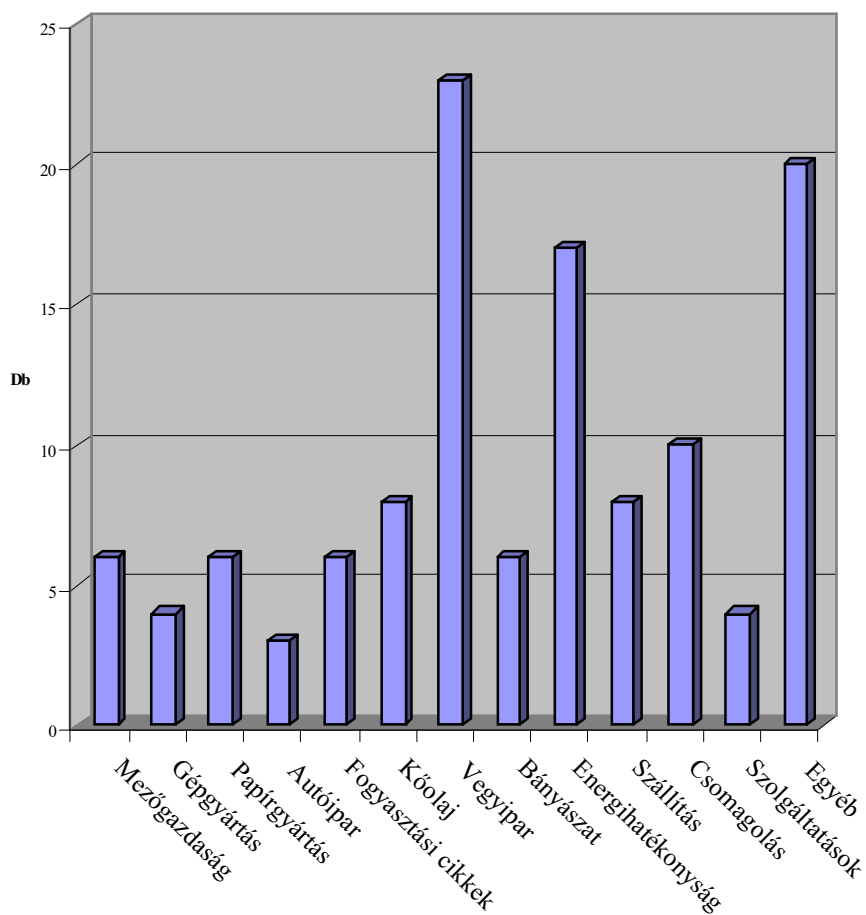
Az Egyesült Államok Környezetvédelmi Hivatala (EPA) és az ipari kereskedelmi szervezetek 1988-1996 között 42 önkéntes megállapodást hoztak létre. Ebből 31 önkéntes közös program és kilenc az egyes ipari szervezetek egyoldalú megállapodása. Az önkéntes megállapodások nagy részét (33-at) az EPA önállóan vagy más szövetségi hivatalokkal közösen felügyeli. Az európai vagy a japán példával ellentétben az USA-ban az önkéntes megállapodásokat elsősorban úgy tekintik, mint a meglévő levegő-, talaj- és vízvédelmi, valamint toxikus kibocsátásokra vonatkozó jogszabályi előírások hatékonyságának növelésére, a végrehajtás elősegítésére szolgáló kiegészítő eszközöket. Az alapvető különbség tehát, hogy míg Európában és Japánban inkább a többi környezetvédelmi szabályozó eszköz helyettesítéseként használják az önkéntes eszközöket (az adott szakterületen), addig az USA-ban a jogszabályokban lefektetett követelmények jobb végrehajtásához alkalmazzák ezeket.

Az Egyesült Államokban működő önkéntes megállapodások mintegy felét a klímaváltozással kapcsolatos programok teszik ki. Ezek között nemcsak az energiatakarékossági célok szerepelnek, hanem a metán és CFC csökkentéssel kapcsolatosak is. Ezeken túlmenően azok az iparágak, amelyek leginkább érintettek a következők: a vegyipar, fémbevonat készítő szektor, kőolajfinomítás, autógyártás, nyomdaipar, vas és acélipar, valamint az elektronikai eszközgyártás.

4.5. Az önkéntes megállapodások szakterületi megoszlása Kanadában

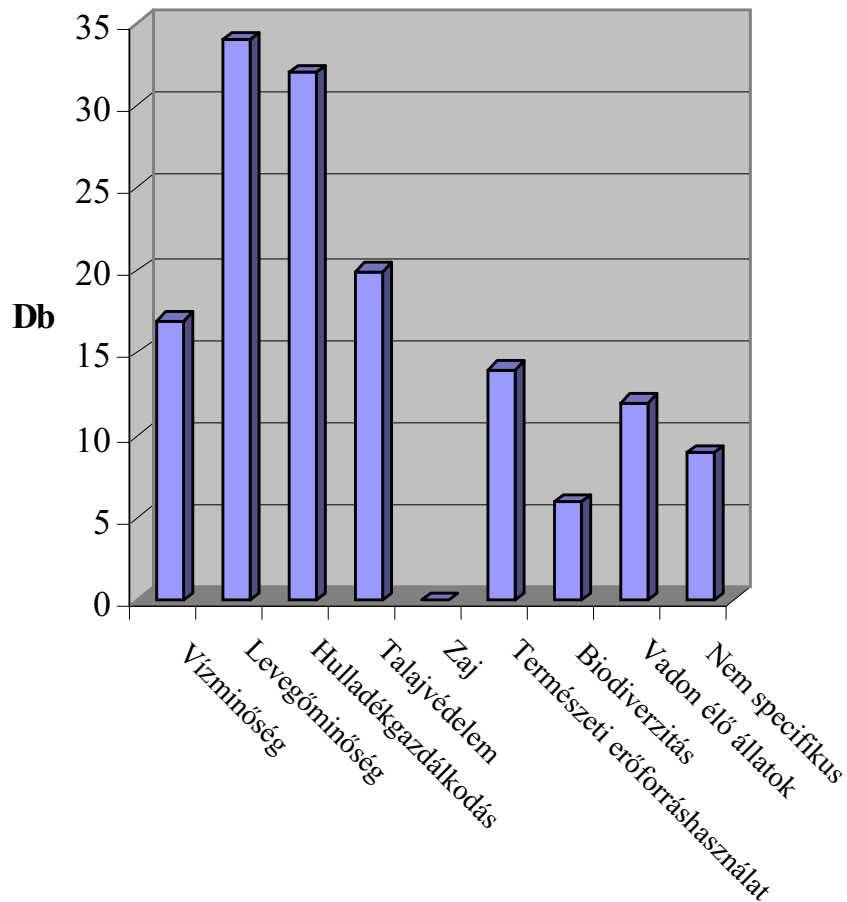
Kanadában az iparban létrehozott közel 100 önkéntes megállapodás kétharmada tárgyalásos megállapodás, harmada egyoldalú megállapodás, és csak kettő önkéntes közös program. Itt is a vegyipar, az energiahatékonyság, valamint a csomagolóeszköz gyártás területére esik a megállapodások súlypontja. Az érintett szektorokat és a szakterületeket mutatja be a két ábra.

5. ábra. Az önkéntes megállapodások megoszlása Kanadában a különböző szektorok között 1998-ban



Forrás: OECD 1999, p. 94.

6. ábra. Az önkéntes megállapodások szakterülete 1998



Forrás: OECD 1999, p. 94.

5. Szakterületek beazonosítása

Optimális esetben egy-egy önkéntes megállapodás sikeressége a következő kritériumoktól függ, így ezek figyelembe vételével lenne biztosítható a legjobban a megfelelő szakterület kiválasztása:

- az adott szakterületen a célkitűzések, prioritások meghatározottsága
- a szabályozással érintett szervezetek száma
- az adott ágazat szakmai szövetségének a befolyása az ágazaton belül
- az ágazat koncentrációja
- az adott célra fordítható állami források csoportosítása

- az elérni kívánt cél eléréséhez milyen arányban szükséges a gazdálkodók finanszírozásba történő bevonása
- a szabályozni kívánt területen lévő szervezetek elhárítási költségszintjének ismertsége, homogenitása
- a szigorúbb szabályozással való fenyegetettség erőssége
- a meglévő szabályozás formája, mértéke
- a kompenzációs-ösztönző mechanizmusok lehetősége
- a közfinanszírozás, (támogatások előteremtése) társadalmi költségei (social costs of funds)
- az alkupozíciók eredeti allokációja

A kutatás folytatásaként a potenciális szakterületek egy olyan szűrése is megvalósítható, amelyben az itt felsorolásra került összes kritériumot (legalábbis a 13 kritérium közül a legfontosabbakat) figyelembe véve lehet leszűkíteni az önkéntes megállapodások alkalmazási területeit. A továbbiakban egy olyan egyszerűsített szűkítési módszert alkalmazunk, amely a legfontosabb szempontokat figyelembe véve azonosít kezelhető számú szakterületet, s amely további részletesebb vizsgálatra érdemes. A kutatás jelenlegi fázisában alkalmazott szűkítésnél három szempontot veszünk figyelembe:

- a megfogalmazott környezetvédelmi cél eléréséhez a környezetvédelmi tervezés mennyire számít a gazdálkodói szféra forrásainak bevonására,
- a szakterület jelenlegi szabályozottsága, az alkalmazott szabályozóeszközök, s ezzel összefüggésben a szigorodó szabályozással való fenyegetettség,
- a területen érintett gazdálkodók száma, koncentrációja (a gazdálkodókon belül a nagyvállalatok részaránya).

5.1. A környezeti tervezési rendszer alapján adódó szakterületek az önkéntes megállapodások alkalmazására

A jelenlegi Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) a következő éves finanszírozási tervet állította fel a kitűzött feladatok végrehajtásához szükséges forrásokról (1996-os árakon).

1. táblázat

Feladat	1997	1998	1999	2000	2001	2002	NKP össz
Levegőtisztaság-védelem	23,6	28,0	42,3	47,2	64,3	71,2	276,6
Vízvédelem	41,8	48,9	51,7	53,7	57,1	60,9	314,1
Földvédelem	2,0	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	20,1
Környezet-egészségügy	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	1,8
Természetmegőrzés	2,2	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	16,2
Hulladékártalmatlanítás	13,1	12,1	18,8	23,9	28,1	33,2	129,2
Zaj- és rezgés elleni védelem	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	3,4
Környezetvédelmi K+F	1,7	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	11,6
Közvetve környezetvédelmi fejlesztés	3,3	3,6	4,0	4,3	5,4	6,4	27,0
Mindösszesen	88,3	101,6	123,0	141,3	161,4	184,4	800

Az egyes években a konkrét feladatok meghatározását és a finanszírozási igény konkrét elosztását a különböző források között az adott évre vonatkozó Intézkedési terv határozza meg. E részletes finanszírozási forráslebontás 2000-es évre a 2314/1999. Kormányhatározatban, a 2001-re és 2002-re vonatkozó Intézkedési terv forráslebontása a 2066/2001. Kormányhatározatban lett lefektetve. A 2000, 2001 és 2002-évre vonatkozó, a kiemelt területekre tervezett finanszírozási összegeket tartalmazó táblák az 1, 2, és 3 számú függelékben találhatóak meg.

A Függelékekből látható, hogy a környezetvédelmi célok teljesítéséhez a gazdálkodók hozzájárulását a tervezők a teljes finanszírozási szükséglet átlag 22 %-ára tervezték 2000-ben. Ugyanakkor az egyes kiemelt területek között jelentős eltérések mutatkoznak. Számos területen nem, vagy csak elhanyagolható mértékű gazdálkodói hozzájárulást terveztek az NKP

intézkedési tervében. Ilyenek a térségi fejlesztési programok, a környezetbiztonság fejlesztése, a természeti értékek védelme, de furcsa módon ide sorolja a beosztás a vizek mennyiségi és minőségi védelmét is. Ez utóbbi esetben egyrészt nyilván arról van szó, hogy a közüzemi víziközművek beruházásaihoz való gazdálkodói hozzájárulást (ott is, ahol már magántulajdon is megjelent) az önkormányzatok alatt szerepeltetik, mivel itt az önkormányzati tulajdon dominál, illetve a közüzemi jelleg miatt a tevékenységet az önkormányzati szférába sorolják. Ugyanakkor a gazdálkodóknál szereplő zérus érték egyébként is hibás, hiszen az ipari szennyvíz-tisztítással kapcsolatban lévő fejlesztések egyetlen évben sem maradtak el teljesen. Az adott évi – és a többi – Intézkedési Terv számadatai tehát fenntartással kezelendők, elsősorban azért, mert a gazdálkodói szférából származó adatok hiányosak.

Ezt a problémát még inkább tükrözi, hogy a 2001-re és 2002-re vonatkozó tervekben a gazdálkodók részaránya a finanszírozásban 2,2 és 2,5%-ra csökken. Ez jelentős nominális csökkenést takarna, szinte minden egyes kiemelt területen csökkenne a gazdálkodók hozzájárulása a tervezett célok megvalósításának finanszírozásában, azonban nyilván az IT-k funkciójának módosulása a magyarázat: még a korábbinál is kevésbé vállalják fel a gazdálkodók környezetvédelmi fejlesztéseinek saját erő finanszírozásának kimutatását.

Szemponctunkból – e fenntartások mellett is – fontos a jelentős szintű gazdálkodói finanszírozással tervezett feladatok beazonosítása. A 2000. évi táblázat alapján a versenyképesség javítása, az anyag és energiahatékonyság javítása a környezetkímélő közlekedési infrastruktúra kialakítás mind az átlagot meghaladó – 35 % feletti – gazdálkodók általi közvetlen finanszírozást tételez fel, és a települési és termelési hulladékgazdálkodás finanszírozása is eszerint majdnem egyötöd részben a gazdálkodókra marad.

Az önkéntes megállapodások ezeknek a tervezett magasabb saját finanszírozási arányoknak a tényleges realizálásához nyújthatnak jelentős segítséget. Az esetek nagy részében ugyanis a kötelező előírások önmagukban nem biztosítják a megcélzott környezeti állapot elérését. Ennek számos – többnyire jól ismert – oka lehet. A termelésre vonatkozó költség- és egyéb információk aszimmetrikusan oszlanak meg a szabályozó és a termelők között. A szabályozó a hiányzó információkkal jellemezhető esetekben a kibocsátási értékek határértékeket úgy tudja csak meghatározni, amely nem biztosítja a kívánt környezeti állapotot, immissziós értéket. Másrészt az ellenőrzés szűk intézményi, személyi kapacitásai, pl. a monitoring

jelentős költségei miatt az alacsonyabb szintű ellenőrzés a gazdálkodókat az előírások betartásának megkerülésére ösztönözheti. Több szakterületen a bírságok mérsékelt nagysága, vagy a büntetés kis valószínűsége szintén arra ösztönözhet, hogy a kitűzött célállapot eléréséhez szükséges fejlesztéseket elhalasszák. Ezekben az esetekben valamilyen, az érintettekkel kötött megállapodás nagyban hozzájárulhat a tervezett fejlesztési kiadások tényleges realizálásához.

Ezek után nézzük meg, melyek azok a konkrét programok, amelyeknél a Nemzeti Környezetvédelmi Program jelentős hozzájárulást vár a gazdálkodók különböző szervezeteitől. A következő táblázatból kiolvasható, melyek azok a programok, ahol az NKP a gazdálkodók részéről jelentős források biztosítását tervezte az adott cél eléréséhez.

2. táblázat Millió Ft 2000

Kiemelt területek	BM	EüM	FVM	GM	HM	ISM	IM	KöM	KHVM	KSH	KüM	MEH	NKÖM	MOM	PM	SzCsM	Külső forrás	Önkormányzat	Gazdálkodók	Összesen	
Versenyképesség javítása környezetkímélő módszerekkel és eljárásokkal																					
VERS.I.2. Nehézfűtőolaj feldolgozási projekt																				20 000	20 000
Kiemelt terület: Települési és termelési hulladékgazdálkodás fejlesztése																					
/C. Ipari hulladék megelőzési és hasznosítási beruházások támogatása								67												150	217
/D. Korszerű regionális települési hulladék égető művek kialakításának támogatása								1 000											2 000	2 000	5 000
HUL.II.4. Termékdíjas termékekből keletkező hulladékok begyűjtése és hasznosítása								7 000												3 100	10 100
Kiemelt terület: Anyag- és energiahatékonyság javítása és a megújuló energiaforrások elterjesztése és a hulladékok energetikai hasznosítása																					
EN.I.1. Mátrai Erőmű Rt. 3x212 MW teljesítményű erőművi blokkjainak kéntelenítő berendezése																				5 000	5 000
EN.I.4. Erőműfejlesztési Program																				Erő- művek	
Környezetkímélő közlekedési infrastruktúra fejlesztése																					

KÖZ.I.1. Volán társaságok autóbusz beszerzéseinek támogatása a menetrend szerinti személyszállítás fejlesztése érdekében									200	2 630								800	3 500	7 130			
KÖZ.I.7. Budapesti Intermodális Logisztikai Központ fejlesztés																975			975				
KÖZ.II.1. Közúti fuvarozók támogatása a tehergépjármű állomány környezetkímélő megújítása érdekében									56										12 500	12 556			
KÖZ.II.2. A hajópark rekonstrukciója az áruszállítás minél nagyobb mértékű vízi útra terelésének érdekében									50										360	410			
Kiemelt terület: Természeti értékek védelme és a fenntartható agrártermelés módszereinek széles körű alkalmazása																							
MG.II.3. Mezőgazdasági célú vízgazdálkodás feltételeinek megteremtése																			2 400	600	770	2 970	
Kiemelt terület: Környezetegészségügy fejlesztése																							
EG.I.1. Egyes zajos építőipari és háztartási gépek és közlekedési eszközök zajvizsgálatát végző laboratóriumok fejlesztése																				31		40	71

2001-ben és 2002-ben a gazdálkodók a következő programokat fogják 30%-nál nagyobb arányban finanszírozni az intézkedési tervek szerint

3. Táblázat Millió Ft 2001-2002																									
VERS.II.1.C Támogatás az ipari hulladékszegény technológiák elterjesztésére																						1500	1500		
HUL. II. 2 A Ipari és mezőgazdasági hulladékmegelőzési és-hasznosítási beruházások																				100	200	100	50	750	1200
EN. II. 3. A Biomassza																									

hagyományostól eltérő felhasználása																			80	80
EN. II. 3.B. Szilárd biomassza energetikai hasznosítási program																			959	959
EN. II. 3.C. Bioetanol program																			920	920
EN. II. 3.D. Növényolaj-motorhajtóanyag program																			4000	4000
KÖZ. I. 1. Volán társaságok autóbusz beszerzéseinek támogatása								400											6008	7140

Mielőtt az egyes konkrét programokat az önkéntes megállapodások szempontjából megvizsgáljuk, nézzük meg, hogy az egyes érintett területeken hány gazdálkodó van jelen, és azokra milyen koncentráltág jellemző. A következő táblázat a legutóbbi (1999. évi), a működő társas vállalkozásokra vonatkozó statisztikai adatokat mutatja be:

3. táblázat

		0 fős és ismeretlen létszámú	1-9	10-19	20-49	50-249	250-499	500-	Összesen
A+B	Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás	4 779	5 321	682	825	663	44	24	12 338
C	Bányászat	146	184	34	31	29	4	3	431
D	Feldolgozóipar, ebből	10 824	20 863	3 397	2 829	1 933	356	242	40 444
	élelmiszer, ital és dohánytermék	975	1 845	525	475	287	66	47	4 220
	textília, ruházat és bőrtermék	1 196	2 246	459	536	417	84	34	4 972
	fa-, papír- és nyomdatermék	3 261	5 637	572	389	179	26	8	10 072
	vegyipar	579	1 253	257	234	178	28	21	2 550
	nemfém ásványi termék	362	744	119	85	89	15	10	1 424
	kohászat és fémfeldolgozás	1 426	2 972	635	483	277	19	21	5 833
	gépipar	2 216	4 488	608	472	409	99	96	8 388
	egyéb feldolgozóipari termék	809	1 678	222	155	97	19	5	2 985
E	Villamosenergia-, gáz-, vízellátás	146	160	38	64	95	20	37	560
C+D +E	Ipar	11 116	21 207	3 469	2 924	2 057	380	282	41 435
F	Építőipar	9 192	15 871	1 933	1 051	382	23	11	28 463
G	Kereskedelem, javítás	30 096	55 171	4 122	1 830	731	53	38	92 041
H	Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	4 624	7 422	758	346	128	14	9	13 301
I	Szállítás, posta és távközlés	3 626	7 280	633	322	170	25	44	12 100
J	Pénzügyi tevékenység	1 249	1 609	81	168	119	5	18	3 249
K	Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás	62 523	44 989	1 755	979	473	41	31	110 791
M	Oktatás	2 525	2 418	74	42	9	–	2	5 070
N	Egészségügy	3 993	6 979	104	57	15	5	3	11 156
O	Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás	5 987	8 194	295	159	117	7	9	14 768
P+Q	Egyéb tevékenység	4	2	1	–	–	–	–	7
	Összesen	139 714	176 463	13 907	8 703	4 864	597	471	344 719

Forrás: KSH Statinfo 2000.

A villamosenergia-, gáz-, vízellátás területén kis számú és koncentrált a jelenlévő piaci szereplők száma. A hulladékgazdálkodás, amelyet az egyéb közösségi, személyi szolgáltatás sora tartalmaz, további adatokat igényelt. Egy 1997-es IKIM kiadvány a hulladék-kereskedelemmel, illetve a hulladékból történő nyersanyag visszanyerésével foglalkozó társas vállalkozások számát 98-ra, illetve 114-re, tehát összességében valamivel 200-at meghaladóra teszi. A szállítás ágazatban működő vállalkozások száma jelentős, ezek közül számos alacsony létszámú, így az ágazatra a koncentráció alacsony foka jellemző.

A környezetvédelmi programok közül a következőkben ismertetettek mutatnak jelentős gazdálkodói forrás bevonását, és így ebből a szempontból potenciálisan az önkéntes megállapodások preferált területei lehetnek.

A nehézfűtőolaj feldolgozási projektben a gazdálkodói szféra 100%-ban a MOL Rt.-t jelenti, amely projektre a cégvezetés is elfogadta a megvalósítást, így az Intézkedési Terv végrehajtásához további szabályozói mechanizmusra valószínűsíthetően nincs szükség.

A három hulladékgazdálkodással kapcsolatos projekteknél a gazdálkodói részvétel arányát 30-65% között tervezték 2000-re, és a következő két évben is szerepel két hulladékkal kapcsolatos projektcsomag, amely döntően gazdálkodói finanszírozáson keresztül valósulnak meg. Ebből a korszerű regionális települési hulladék égető művek kialakítása, illetve a termékdíjas termékekből keletkező hulladékok begyűjtése és hasznosítása projekteknél számítanak milliárdos nagyságrendű gazdálkodói részvételre. Ezek a területek, a nemzetközi példák alapján is tipikusan azok közé számítanak, ahol a környezeti teljesítmények elősegítésére széles körben alkalmazzák az önkéntes megállapodásokat.

A két energiatermeléssel kapcsolatos 2000. évi cél esetén szinte kizárólag a magánforrások bevonására számított a terv. Ennek egyike már meg is valósult (a Mátrai erőmű kéntelenítője), ami részben egy önkéntes megállapodásnak felfogható mechanizmus eredménye is. Ennek a folyamatnak a tapasztalatairól a későbbiekben (ld. 6.1.) részletesen is szó lesz. A energiatakarékos fogyasztási szerkezet kialakítására ugyan az adott évben nem terveztek jelentős magánforrásokat, de egyéb információforrásoktól (Energia Központ Kht.) kapott adatok szerint itt is jelentős magánberuházások folynak. Mivel ez a nemzetközi tapasztalatok alapján jelentős területét képviseli az önkéntes megállapodások alkalmazásának, így ezzel is

foglalkozunk a részletesebb elemzésben. A 2001-2002-es biomassza és biodízel projektek megvalósításához nagyon ambíciózus magánforrás bevonással számolnak. A program finanszírozási mechanizmusáról jelenleg nem áll rendelkezésünkre információ, a kutatás további folytatásában felmérjük, hogy milyen mértékben játszhat szerepet önkéntes megállapodás a finanszírozás biztosításában, a kitűzött célok elérésében.

A közlekedés, szállítás korszerűsítésével kapcsolatos célok teljesítéséhez is a tervezett magánforrások jelentik a domináns finanszírozást. A területen azonban a koncentráció annyira alacsony, és a fuvarozó szervezetek száma pedig olyan magas, hogy az önkéntes megállapodások alkalmazhatósága feltételeinek pontosítását csak a kutatás egy későbbi fázisában javasoljuk. A kutatás további szakaszában fogjuk megvizsgálni, milyen előnyökkel és hátrányokkal jár a jelenleg a tervezés által követett megoldás, amely szerint egy-egy jobban körülhatárolt csoportra szűkítik le a programokban részt vevők körét (pl. Volán társaságokra).

Négy olyan szektort tudunk jelenleg ez alapján kiválasztani, amely a többihez képest elemzési szempontból kiemelhető: az energiaszektor, az ehhez szorosan kapcsolódó energiafogyasztás, a hulladékgazdálkodás, valamint a mezőgazdaság. Ez utóbbi esetben nem véletlen, hogy az elméleti irodalom is nagyrészt erre a területre koncentrál. A mezőgazdaságban a környezetkímélő gazdálkodási forma elterjesztésében számos fejlett országban a kötelező előírások és az önkéntes megállapodások mintegy versenyeztek egymással. A környezetkímélő gazdálkodás fellendítésére nálunk is számos próbálkozás indult. A gazdálkodók törvényi kényszerrel vagy ösztönzéssel történő orientálása azonban mindeddig kevés eredménnyel járt ebben az irányban. A szigorodó jogszabályok által való fenyegetés és a támogatás önkéntes megállapodásban történő ötvözésére itthon is a természetközeli gazdálkodás az egyik legígéretesebb terület.

Ezeken a szakterületeken az önkéntes megállapodással kapcsolatba hozható eddigi tapasztalatokról, valamint a jövőbeli lehetőségekről a témában érintett szakértőkkel készített interjúk segítségével alkottunk részletesebb képet.

6. Esettanulmányok

6.1. Energiatermelő-szektor: az erőművek összkibocsátási, valamint az egyes erőművekre vonatkozó határértékeinek megállapítása

A 22/98.as KTM rendelet az első olyan szabályozási csírat jelenti a magyar környezetvédelmi szabályozásban, amely a környezetgazdasági elméletben forgalmazható szennyezési jogként ismert szabályozási eszköz alkalmazásához, a jogszabályi előírások működésének elősegítésében tulajdonképpen az önkéntes eszközök alkalmazását is megengedi. Ezeknek az önkéntes elemeknek az alkalmazását azonban egyrészt a piaci szereplők sem kezdeményezték, másrészt a szabályozás más elemei, majd pedig a később hatályba lépő szabályozás is mérsékelte az eredetileg elképzelt alkufolyamat beindulásának lehetőségét. Ezeknek a – sajnos, részben negatív – tapasztalatoknak az áttekintését megelőzően a fenti jogszabályban foglalt intézmények áttekintését adjuk meg.

6.1.1. Erőművek összkibocsátási határértékeinek megállapítása jogszabályban

A 22/98. KTM rendeletben szabályozott összkibocsátási határértékek hatálya a légszennyező anyagok közül a kén-dioxidra és a nitrogén-oxidokra terjed ki. A légszennyező források közül pedig a következőkre vonatkozik:

- a szállítóval vagy a szolgáltatóval a termelőkapacitás igénybevételére vagy a termelt villamos energia átvételére szerződést kötött – az 1994. évi XLVIII. törvény szerinti – üzemeltetőkre,
- a Magyar Villamos Művek Rt. saját erőműveire,
- az áramszolgáltató társaságok saját erőműveire,
- az önálló szolgáltató joggal rendelkező erőművekre, továbbá
- a saját célra termelő üzemi erőművekre.

A felsorolt erőművek megjelölt légszennyező anyagokból származó éves összes kibocsátása nem haladhatja meg a rendeletben – 2000. I. 1.-e, 2002. I. 1.-e, illetve 2005. I. 1.-e utáni időszakokra – meghatározott értékeket.

6.1.2. Gazdálkodó szervezetek – az összkibocsátási határértéket kielégítő – kibocsátásának megállapítása

Az összes kibocsátásból az egyes gazdálkodó szervezetek által kibocsátható mennyiséget a Környezetvédelmi Főfelügyelőség a Magyar Energia Hivatal szakvéleményének figyelembevételével, határozatban állapítja meg. /22/98. 8. § (2)/.

6.1.3. Kibocsátható mennyiségek egymás közötti átengedése

A Főfelügyelőség által megállapított kibocsátható mennyiségeket a gazdálkodó szervezetek egymás között részben, vagy egészében – a Főfelügyelőség jóváhagyásával – átengedhetik, úgy, hogy sem az összkibocsátási, sem az adott területen érvényes területi kibocsátási határérték nem léphető túl.

6.1.4. A határértékek betartásával kapcsolatos rendelkezések

Az összkibocsátási határérték nem léphető túl, új tüzelőberendezés létesítéséhez környezetvédelmi engedély kizárólag azonos légszennyezőanyag-mennyiség csökkentése esetén adható. (Rendkívüli időjárás esetén a környezetvédelmi miniszter az ipari feladatok ellátásáért felelős miniszter kezdeményezésére az éves engedélyezett összkibocsátási értéktől határozatban eltérést engedélyezhet.)

Az alkalmazott szabályozási konstrukció a forgalmazható kibocsátási engedélyek erős hatósági befolyás melletti változatának tekinthető. A végrehajtás során a jogszabályi ismertetőben leírt közigazgatási szerződés – illetve annak hiánya – okozta az egyik problémát. A jelenlegi szabályok alapján az éves kibocsátható mennyiség gazdálkodó szervezetek között megosztása hatósági határozattal történik. A határozatot a kötelezett megtámadhatja, aminek következtében a másodfokú, majd akár a közigazgatási bírósági eljárás lezárásáig a hatály alá tartozó valamennyi szervezet kibocsátási követelménye bizonytalanná válik. A probléma megelőzésére alkalmas megoldást jelentene az érintett gazdálkodó szervezetek megállapodására alapozott hatósági határozathozatal. A megállapodás célszerű formája a közigazgatási szerződés lenne, amelyre vonatkozó általános szabályokat viszont a hatályos magyar szabályozás nem tartalmaz. A megállapodás alkalmazását – abban az értelemben, hogy a hatósági határozat az összes érintett gazdálkodót átfogó egyeztetésen, majd a tervezett határozat mindenki általi elfogadásán alapuljon – a jogszabályi előírások nem zárják ki, de nem is teszik kötelezővé. Egy ilyen folyamatra lehetőséget (keretet) biztosíthat az, hogy a

Főfelügyelőségnek a Magyar Energia Hivatal szakvéleményének figyelembevételével kell határoznia, s a szakvélemény alapozódhat az érintettek megállapodására.

Az engedélyek szétosztása a hatálybalépést követő első két évre még viszonylag egyszerű volt, mivel a tényleges összkibocsátás és az előírt összhatarérték közelítőleg megegyezett. Az összkibocsátási határérték fokozatos szigorodása miatt (a 2000. és a 2005. év között a kéndioxidból kibocsátható mennyiség 42%-kal, a nitrogénoxidokból kibocsátható pedig 25%-kal kell hogy csökkenjen) ugyanakkor feltételezhető lett volna, hogy ebben az időszakban a keretszűkítés okozta konfliktusokat az erőművek közötti önkéntes megállapodások oldják fel, amelyek közgazdaságilag megfeleltek volna a kibocsátási (rész)kvóták forgalmazásának.

Az engedélyek érintettek közötti átcsoportosítása, összességében a kvóták szűkítése tehát a forgalmazható kibocsátási engedélyek lényegét jelentő gazdaságossági megfontolások alapján történhetnének (ezen megfontolások a szétosztásnál sem kizártak, a megállapodás kialakításánál érvényesülhetnek), a Főfelügyelőség ellenőrző szerepe pedig a területi levegőminőségi követelmények megsértésének elkerülése miatt mindenképpen indokolt.

Az egyes erőművekre jutó kibocsátás eredeti leosztása 1999-ben megtörtént. A leosztás első változatának kialakításánál az összes erőmű, a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség és az Magyar Energia Hivatal képviselői voltak jelen. A Magyar Energia Hivaltól és a Főfelügyelőségtől kapott információk szerint ennél a leosztásnál alapvetően az addigi kibocsátások arányában kapták meg az egyes erőművek a jogokat, és az együttes tárgyalást követően az egyedi kvóták már csak kismértékben módosultak (a gazdálkodók újabb tárgyalásos bevonása nélkül.)

A csökkenő összkibocsátási kvóták további leosztásánál többféle scenárió is elképzelhető volt. Lehetett volna egységesen (arányosan) csökkenteni a rendelkezésre álló kvótákat, vagy esetleg figyelembe lehetett volna venni a szennyezésselhárítási költségekben meglévő különbségeket, és differenciáltan csökkenteni a kvótákat. A kvóta-adásvételi korrekciókat első esetben várhatóan az erőművek maguk végeznék, a második esetben ennek igyekezik „elébe menni” a hatóság. Az első gondolatmenet alapján kellett volna elméletileg maguk között megosztani a kvótákat az erőműveknek akkor is, ha a hatóság csak az összkvótát csökkenti, és e kisebb keretet az erőműveknek kellett volna egymás között elosztani. Nyilván ahol olcsóbb

lett volna, ott több csökkentést vállalt volna az erőmű, a csak költségesebben csökkenteni képes erőművek által fizetett kompenzáció mellett.

Jelenleg azonban úgy értékelhető, hogy az önkéntes megállapodások alkalmazásának fenti változatai alól tulajdonképpen már a KTM rendelet további követelményeként megjelenő technológiai szabályozás is „kihúzta a talajt”. A rendelet 3. § (1) bekezdése, valamint 1-4 mellékletei ugyanis előírták azokat a technológiai határértékeket is, amelyeket a működő erőműveknek – nem-teljesítés esetén a leállítási szankciójával – 2005 január 1.-re teljesíteniük kell. Ezek a technológiai határértékek pedig (melyeket a szabályozás az EU harmonizáció keretében vett át) jóval szigorúbbak, mint ami a csökkenő összkvóta betartásához szükséges. A kétfajta szabályozás tehát úgy fed át egymással, hogy – 2005-re – az összkibocsátási kvóta betartásának, a részkvóták leosztásának nem marad jelentősége.

A technológiai határérték dominanciája a legjobban a szénttüzelésű erőműveknél érzékeltethető: míg a kvóták arányos csökkenéséből csak 42% kibocsátás csökkentési követelmény adódna, a technológiai határérték követelménye szerint a jellemző 100-500 MW erőművi kategóriában 400-2000 mg/m³ SO₂-kibocsátási szintet kell elérni, a jelenlegi 6-8000 mg/m³-ről (de van olyan erőmű, ahol ez az érték 10 000 mg/m³ körüli. Nem jelent könnyebbséget az a technológia előírás sem, hogy ha a hazai szén jellemzői miatt ez a határérték nem tartható, elég – ebben a kategóriában – a 85%-os kéntelenítési arány. A technológia követelmény tehát lényegében kétszer olyan szigorú, mint ami megállapodásos-gazdasági szabályozásból adódik. Természetesen a bizonyításhoz hozzátartozik annak figyelembevétele, hogy a szénttüzelésű erőművekből származó SO₂-kibocsátás teszi ki a szektor jelenlegi összkibocsátásának mintegy 80%-át, azaz ezeknél az erőműveknél a technológiai határérték elérésével felszabaduló kvótának nem lesz „piaca”, részben mert a CH-tüzelésű erőművek technológia határértékei is szigorúak, részben mert nem létesül annyi új erőmű, ami a többletet „felvinné”. Több szénttüzelésű erőműnél a gazdálkodó (tulajdonos) a szigorú technológia határérték (és a 2005-től abszolút szigorú leállítási szankció) miatt köztudottan a bezárást tervezi: vizsgálatunk szempontjából ez ugyanúgy a megállapodásos szabályozás eljelentéktelenedését mutatja.

Felmerül mindazonáltal, hogy a 2002. évi kvóta szigorításnak még lehetne gyakorlati szerepe a megállapodások lehetőségére, ha nem is több, de legalább három évre. Itt azonban egy újabb

szabályozás-módosulás megint csak hasonló hatással jár, mint a szigorú technológiai határértékek előírása. Az elemzéshez azt kell figyelembe venni, hogy a 22/1998 KTM rendelet a meglévő erőművekre hatályban hagyta a levegőminőség-védelmi bírságokat, amelyek már 1999-től a szigorú technológiai határérték fölött kibocsátott szabályozott légszennyezőanyagokat, pl. az SO₂ többletkibocsátást sújtják. Ezek a bírságmértékek azonban relatíve alacsonyok voltak ez ideig, ugyanis – a bírságkulcsot tekintve – nem változtak 1986 óta, mértéküket még a 4/1986 OKTH rendelkezés állapította meg. Ez a bírságteher eddig elviselhetőnek tűnt az erőművek számára, már csak azért is, mert az árszabályozás ezt elismerte költségeik között. Fordulat következik be azonban a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001 Kormányrendelet hatályba lépésével, amely a bírságkulcsokat 2002-től drasztikusan megemeli. Ez a növekedés több mint egy nagyságrendet jelent, és 2003-ra, majd 2004-re és 2005-re a bírságkulcs évente tovább duplázódik. Ha tehát 2002 után a bírságnövekedés hatását – különösen a széntüzelésű erőművek esetében – az árszabályozás nem lesz képes „semlegesíteni” a gazdálkodók számára, ami egyébként környezetvédelmi szempontból nem is lenne kívánatos – a bírságszigorodás hatása már a 2002-2005 közti időszakban „felülvezérli” a megállapodásos kvótaleosztás lehetséges hatását. Azaz, egy másik szabályozóelem működésbe lépése megint csak várhatóan eljelentékteleníti az önkéntes megállapodások illetve forgalmazható engedélyek potenciális szerepét.

Mindkét tekintetben jól érzékelhető, hogy a szabályozás egyfelől ugyan megteremtette az önkéntes megállapodások lehetőségét (legalábbis tartalmilag, előkészítő jelleggel), másfelől azonban éppen hogy érvényesítette azt a „fenyegetést”, aminek kiváltása, megelőzése elvileg az önkéntes megállapodások fő motiváló ereje lenne, de – a megállapodás létrejötté esetén – nem több!

Végül még egy tényező is ellehetetlenítette a környezetgazdasági logikájú megállapodások alkalmazását ebben a körben. A Mátrai Erőmű Rt. ugyanis mintegy megelőzve a szabályozást (first mover), tulajdonképpen determinálta a további kvótaleosztást. Egy MVM-mel kötött megállapodás alapján az erőmű legnagyobb blokkjainál olyan kéntelenítő berendezésbe ruházott be (KAC támogatással), amellyel jelentős mértékű SO₂ kibocsátás-csökkentést ért el. E csökkentés olyan mértékű lehet, ha az erőmű blokkjait kapcsolják be a rosszabb fajlagos SO₂ kibocsátású erőművek helyett, hogy ezáltal Magyarország teljesíteni tudja a 2004-ig a szigorodó nemzetközi vállalásait. A 2000-re vonatkozó leosztás így azt jelentette, hogy a

Mátrai Erőműnek jelentősen csökkentették a kvótáját (akkor még a blokkok csak az év egy részében működtek a szűrővel) a többi erőműét pedig annyival (kis mértékben), hogy teljesüljön az országos kvóta. A következő években a bekapcsolás időtartamának említett változtatásával a megállapított kereten belül maradhat az ország SO₂ kibocsátása.

Ezzel azonban a szabályozó választási lehetősége jelentősen csökkent. A Mátrai erőmű szűrő-beruházási költségeit elismerte az árszabályozás a költségek között. A többi széntüzelésű, illetve pakuratüzelésű erőmű is hasonló „saját” megoldást szeretne, azonban ezeknél ez a termelői árak jelentős növekedését okozná, amit a Magyar Energetikai Hivatal el akar kerülni. Ez a helyzet ugyanakkor azt jelenti, hogy a Mátrai Erőművet a jövőben hosszabb időtartammal kell bekapcsolni, ha a kvótát teljesíteni akarjuk, és így a többi erőműtársaság többé kevésbé indokoltan „negatív” megkülönböztetést érzékel.

Mindez rámutat arra is, hogy az erőművek nem a kibocsátás-csökkentés költségeinek a minimalizálását próbálták meg elérni egymás közötti megegyezéssel, hanem inkább a nagyobb és biztosabb piaci pozíció megszerzésére törekedtek, a környezetvédelmi szabályozás belső feszültségeit, illetve az árszabályozással való feszültségeit is kihasználva.

A fentiek ismeretében megállapíthatjuk, hogy a 22/1998 KTM rendeletben megjelent szabályozási elem, amelyet részben az erőművek egymás közötti (a hatóság által jóváhagyandó) önkéntes megállapodásának elősegítésére dolgoztak ki, tulajdonképpen nem tudja (várhatóan nem tudja) betölteni ezt a funkcióját. Környezeti szempontból kétségkívül jelentős eredményt ért el (fog elérni) egy heterogén szabályozás, ezt azonban nem képes a korábbinál piackonformabb, a hatékonyságot elvileg könnyebben garantáló eszközzel megvalósítani.

6.2. Az energiafogyasztás csökkentését célzó eszközök

A fogyasztási oldalon történő önkéntes szabályozás hosszabb múltra tekint vissza, mint a termelői oldalon. Itt a meglévő kötelező előírásokon (pl. az újonnan épült lakóépületek hőszigetelési követelményei) túlmenően az elérhető megtakarítások növelését pl. a már korábban épített épületekre hagyományosan a támogatások ösztönző erejével próbálták elérni. Az első próbálkozások alapvetően külföldi finanszírozás keretében folytak (pl. német szénszegélyből, vagy japán finanszírozás keretében). 2000-től teljes egészében magyar

finanszírozású támogatások keretében is indítottak energiatakarékossági programot. Ezeket a támogatások hatékonysága szempontjából érdemes röviden megvizsgálni, mivel a támogatás – ahogyan a 3. részben elvi szinten jeleztük – az önkéntes megállapodások alkalmazhatóságának egyik elősegítő tényezője lehet, sőt a megállapodásos szabályozás csíráit is képezhetik azok a támogatási konstrukciók, amelyek egy jól behatárolható szakterület képviselői felé irányulnak, és amelyek fokozatosan társulhatnak a „fenyegetettség” motiváló erejével, a konstrukcióhoz csatlakozók egyre inkább szervezett párbeszédbe kényszerítésével.

Az energiafogyasztói oldalon ehhez érdemes hozzátenni, hogy ha a támogatások nem is közvetlenül a vállalkozókhoz irányulnak, de hatásuk a demand-side-managementen keresztül ugyanúgy elősegítheti a környezetvédelmi igazgatás részvételére is kiterjedő önkéntes megállapodások megszervezését.

A magyar energiatakarékossági program keretben négy alprogram indult, amelyek közül kettő esetében: a lakossági energiatakarékossági és a megújuló energiaforrások alprogramból lehet olyan következtetéseket levonni, amelyek egy szélesebb körű önkéntes megállapodás végrehajthatóságára is befolyással lehet.

A programok részletes szabályainak áttekintése röviden vizsgáljuk meg, finanszírozási szempontból hogyan ítélné meg az egyes programok:

4. táblázat

	Beadott pályázat	Beadott beruházási volumen	Igényelt támogatás	Sikeres pályázat	Megítelt támogatás	Támogatott beruházások volumene	Támogatott háztartások száma	Energia-megtakarítás	Energia-megtakarítás	Energia-költség-megtakarítás	Átl. megtérülés (beruházás alapján)	Átl. megtérülés (támogatás alapján)
	db	Millió Ft	Millió Ft	db	Millió Ft	Millió Ft	db	Gj/év	toe/év	Millió Ft	év	év
Lakossági energiatakarékosági program	533	802	224	292	149,94	521,95	3852	37501	874	50,73	10,29	2,96
Nyílászárók cseréje	149	92	24	95	14,96	53,31	1348	2184	51	2,25	23,65	6,64
Fűtéskorszerűsítés	181	219	60	91	37,76	133,74	859	17091	398	19,75	6,77	1,91
Utólagos hőszigetelés	144	209	58	66	37,3	129,79	1259	9086	212	13,58	9,56	2,75
Vegyes	59	281	82	40	59,93	205,11	386	9140	213	15,15	13,54	3,96
Megújuló energiaforrások elterjesztése	178	846	136	88	63,8	283	155	24389	569	40,7	6,95	1,57
Közlekedésszervezés	13	67	46	7	23							
Szemléletformálás	82	446	228	11	25							
Német szénsegély 1999				49	1401	2096		559000	13900	692	3,03	2,02
Német szénsegély 2000				34	1024	1612		325000	7700	469	3,44	2,18
EHP 1999				73	915	1039		198000	4700	255	4,07	3,59

Amint a táblázatból látható, a támogatással évi 1 GJ energiamegtakarítást az Energiatakarékossági Program kb. 4100. Ft támogatással, a német szénsegély 2500-3100 Ft (1999-2000-ben) támogatással tudott elérni. A fűtőkorszerűsítés támogatása volt a leghatékonyabb: 2200 Ft támogatással lehetett 1 GJ éves fogyasztást csökkenteni.

Számottevő mértékű energiamegtakarítás ilyen támogatási arányok mellett nagymértékű központi költségvetési terhelést eredményezhetne. Az érintett szakterületen az érdekelt felek száma jelentős, és ezek ráadásul jelentős számú heterogén csoportba tartoznak. Ezen a területen is az olyan feladatok konkrét meghatározása az elsődleges, amelyek költség-hatékonyan csökkentik a fogyasztást, és jelentős számú fogyasztóra terjeszthető ki. Az energiatakarékosság döntő része nyilván a fogyasztók saját beruházásain keresztül kell megvalósuljanak, így e programok elsődleges feladata annak tudatosítása a résztvevők felé, hogy milyen lehetséges módjai vannak ez energia megtakarításának, és esetlegesen az első ilyen lépések megtételét támogassák.

6.3. Védett területeken és hatásterületeiken a gazdálkodókkal kötött megállapodások

Az elvi szinten már ismertetett szabályozás általi fenyegetettség, valamint a támogatás, vagy esetleg a kártalanítás lehetősége általi ösztönzés is kiindulópontja lehet a mezőgazdasági termelők önkéntes megállapodásban való részvételének elősegítésére. Néhány mezőgazdasági vállalkozás vezetőjével folytatott interjú során a következő vélemény rajzolódott ki ebben a tárgykörben.

Amennyiben a jelenleg folytatott gazdálkodásban a természetvédelmi hatóság valamilyen, a természetközeli gazdálkodás irányában történő elmozdulást kíván elérni, akkor mindenképp valamilyen pozitív ösztönzést célszerű alkalmazni. A szigorúbb szabályozással való fenyegetettség jelenleg is fennáll ugyan, ennek ellenére nem figyelhető meg ilyen irányba történő elmozdulás. A szigorú szabályozással való fenyegetést és az ösztönzés lehetőségét is már maga a **természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény** tartalmazza, a következő rendelkezésekben:

Támogatások és kártalanítás

71. § (1) A védett természeti értékek és területek megőrzését állami támogatás nyújtásával, adókedvezmény biztosításával, a természetkímélő gazdálkodást segítő hitelrendszerrel is támogatni kell.

(2) Támogatást kell biztosítani különösen:
a) a természetkímélő gazdálkodást folytatóknak,
b) élőhely rekonstrukciót, élőhely kialakítást végzőknek, kivéve, ha az erre irányuló kötelezettség megállapítására szankcióként került sor.

(3) A támogatás eseteit, mértékét, feltételeit, a kifizetés módját – e törvény keretei között – a Kormány rendeletben szabályozza.

(4) A kötelezettségek megtartását – a támogatás megfizetésének feltételeként – az igazgatóság rendszeresen, de évente legalább egy alkalommal ellenőrzi.

72. § (1) A védett természeti területeken természetvédelmi érdekből – az e törvény hatálybalépését követően – elrendelt mező- és erdőgazdasági korlátozás, illetve tilalom esetén, vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos tényleges kárát meg kell téríteni. A természeti kár megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom kártalanítási igényt nem keletkeztet.

(2) Amennyiben az ideiglenes védetté nyilvánítást annak indokolatlansága miatt nem követi végleges védetté nyilvánítás, a tulajdonos részére az ideiglenes védetté nyilvánításból eredő tényleges kárt meg kell téríteni.

(3) Ha védett természeti területen kívül elrendelt természetvédelmi célú korlátozás, tilalom, egyéb hatósági kötelezés miatt a tulajdonos jelentős mértékű termelésszerkezet változtatásra kényszerül, kártalanítására a (2) bekezdésben meghatározottak az irányadóak. Az (1)-(3) bekezdés szerinti kártalanítás részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.

A 71. § megadja a lehetőséget a támogatás biztosítására. A 72. § (1) első része pedig utal a jelentős termelésszerkezet-váltás előírása esetén a kár megtérítésére (kártalanításra). Ugyanezen bekezdés második része ennek kissé ellentmond azzal, hogy jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom kártalanítási igényt nem keletkeztet. Ez utóbbi megfelel az eddig tárgyalt szigorúbb szabályozással való fenyegetésnek, hiszen a „természeti kár megelőzése” kapcsán elrendelt korlátozás jelentős többletköltséggel járna a gazdálkodóknak. A meginterjúvált szervezetek vezetői viszont biztosak abban, hogy ilyen korlátozásból következő bármilyen költségesebb termelésszerkezet vagy munkafolyamat többletköltségeit az elrendelő hatósággal megfizettetnék, és erre jó esélyük is lenne. Mivel a bekezdés első fele „a természetvédelmi érdekből elrendelt” korlátozás, tilalom esetén erre jogalapot is szolgáltat, egy esetleges per kimenetele jelenleg bizonytalan (mindaddig, amíg a „természetvédelmi érdek” illetve a „természeti kár megelőzésének az érdeke” kellően nem megkülönböztetett, de legalábbis, amíg a „termelésszerkezet jelentős megváltoztatása” eseteit valamilyen jogszabály nem tisztázza).

Ilyen jogszabályi helyzetben ezért jelenleg inkább a pozitív ösztönzéssel lehetne az önkéntes megállapodások kötését elősegíteni.

A megkérdezett mezőgazdasági szervezetek vezetői és képviselői számos olyan esetet vázoltak fel, amikor a termelésszerkezet átalakítása kapcsán egy-egy természetközeli gazdálkodási opciót is komolyan fontolóra vettek, de végül pénzügyi okok miatt nem

valósították meg. A jelentős méretű szarvasmarha-tenyésztéssel és tejtermeléssel foglalkozó gazdaság például bizonyos állománytípusoknál (fejésből kivett üszök) át kívánt állni legeltető állattartásra. Meg is valósították volna az egyik természetvédelmi területtel szomszédos területükön, azonban már a védőkerítés felállítása miatt is, a kezdeti beruházási igény túl magas lett volna. Legalábbis a vezető állítása szerint, amennyiben a kerítésállítás költségeinek legalább egy részét a nemzeti park igazgatóság kifizette volna, akkor megvalósult volna a beruházás.

Az önkéntes megállapodások egy másik példája, amely kísérleti jelleggel már elindult, egy védett állatfaj élőhelyének a megőrzését kívánja elősegíteni. Ennél az esetről a természetvédelmi célt nem a szankciók alkalmazásával, hanem az érintett magángazdálkodókkal való megegyezéssel kívánják elérni. Olyan ösztönzőrendszert próbál a szabályozó hatóság felállítani, amelyben a gazdálkodó eddigi ellenérdekeltsége helyett preferálja, hogy az ő területére is kiterjedjen az élőhely.

Az erdőgazdálkodás területén is több hasonló példa létezik. Az önkéntes megállapodások kötésére való ösztönzés az erdőgazdálkodás területén elsősorban annak a kérdésnek az eldöntésétől függ, hogy melyek azok a tevékenységek, amelyek a tartamos erdőgazdálkodás részét képezik, és melyek azok, amelyek természetvédelmi szempontból szükséges többlettevékenységnek minősülnek.

Az önként vállalt erdőgazdálkodási többlettevékenységek meghatározásánál alkalmazható irányelvek a következőképp foglalhatók össze:

-Hangsúlyozni kell, hogy a tevékenységek elbírálásánál az elvégzendő teljes tevékenységsort kell vizsgálni. Ez azt jelenti, hogy ha egy tevékenységet (pl. erdősítést) többlettevékenységnek minősítünk, akkor minden – a szokványos erdőgazdálkodás során fellépő – résztevékenysége is (pl. ültetés) többlettevékenységnek minősül, továbbá egy többlettevékenységnek minősülő tevékenység (pl. akác tuskózás) csak abban az esetben tekinthető valóban annak, ha a hozzá tartozó elő- és utófeltételek is -amennyiben szükségesek- biztosítottak (az előbbi példánál maradva pl. a gyökérfésülés).

-A jogszabályban előírtak minden érintett jogalany számára kötelezőek, azok betartásának költségeit a kötelezettnek kell viselnie. Megfontolásra érdemes azonban a tény, miszerint a természetvédelmi igazgatóságokhoz ezidáig beérkezett erdőgazdálkodói

pályázatok, támogatási igények -ismereteink szerint- csaknem kizárólag jogszabályi szinten előírt tevékenységekkel, korlátozásokkal kapcsolatosak. Megítélésünk szerint ezen esetekben a természetvédelmi szempontból kiemelt fontosságú célok, tevékenységek megvalósítása érdekében -ösztönző jelleggel- a természetvédelem hozzájárulhat e tevékenységekből ill. korlátozásokból eredő többletköltségekhez. Jól lehatárolva ezek az esetek jelenthetik azt a területet, ahol az önkéntes megállapodásoknak leginkább létalapjuk van.

-A hatósági határozatban előírt kötelezettségek esetén a mező- és erdőgazdasági tevékenységet folytatók kártalanításra jogosultak, ha a korlátozás jelentős mértékű, illetve a termelés szerkezetének változását eredményezi. Ezekről az esetekről, a kártalanítás részletes szabályairól, az értelmezés részleteiről külön kormányrendelet fog rendelkezni.

-Fokozottan védett természeti területen lévő erdőben erdőgazdálkodási beavatkozás csak a természetvédelmi kezelés részeként, a kezelési tervben foglaltakkal összhangban, a természetvédelmi hatóság hozzájárulásával végezhető, így önkéntesen vállalt többlettevékenységről nem lehet beszélni. Ezen területeken a természetvédelmi törvényben megfogalmazott módon történik az erdőgazdálkodás támogatása. Hasonló a helyzet a védett természeti területen lévő erdők esetén is.

-Nem védett természeti területen lévő erdőben a védett természeti területekre a jogszabályok által kötelezően előírt, valamint a jogszabályok által nem előírt, de természetvédelmi célból végzett, a szokványos erdőgazdálkodáson felüli önként vállalt tevékenységek természetvédelmi többlettevékenységnek minősülhetnek.

-A jogszabályok szerint az erdőtervezendő területekre Körzeti erdőterv, majd ennek alapján Üzemterv készül. Az erdészeti tervezéssel párhuzamosan a védett területekre a természetvédelem Kezelési Tervet készít. A Körzeti erdőterv és az Üzemterv előírásai nem foghatók fel szokványos erdőgazdálkodási tevékenységként, mivel védett területen mindkét terv elkészítésében és jóváhagyásában, a kezelési terv alapján, a természetvédelmi hatóság aktívan közreműködik. Ezen tervek tehát már egy az erdőgazdálkodó és az egyes hatóságok között létrejött kompromisszum eredményei, s így már a gazdálkodó által önként vállalt természetvédelmi többlettevékenységeket is tartalmazhatnak.

Nem védett erdő esetén az Üzemterv akkor biztosítaná megnyugtatóan a természetvédelmi célokat, ha az erdészeti hatóság ennek engedélyezése során olyan alaposan venné figyelembe a TvT. előírásait, ami azoknak tulajdonképpen részletes értelmezését és adaptációját jelentené az adott körülmények között. Ezt a feladatot azonban az erdészeti hatóság nyilvánvalóan kevésbé érzi magáénak. A természetvédelmi szakhatóság illetékessége

hiányában ilyen esetekben az önkéntes megállapodások képezhetik a részletes követelmények vállalásának és végrehajtásának alapját.

Mind a mezőgazdasági gazdálkodás, mind az erdőgazdálkodás esetén a szakértői vélemények szerint jól körülhatárolt tevékenységi kört kell meghatározni, amely támogatható természetközeli gazdálkodásként értékelhető. Ezek után a hatóság az érdeklődő gazdálkodókkal többkörös tárgyalásokon keresztül egyezsége juthat egy olyan gazdálkodói körrel, amely viszonylag kis támogatás mellett is hajlandó a kívánt gazdálkodási formát megvalósítani. Egy ilyen megállapodást annyiban könnyebb megvalósítani a mező- illetve erdőgazdálkodásban, mint az ipar különböző területein, mert a költségviszonyok itt sokkal homogénebbek, így a hatóság számára is jobban becsülhetőek.

6.4. Hulladékgazdálkodás: a termékdíj és a koordináló szervezetek potenciális szerepe

Magyarországon a termékdíjas szabályozás kialakítása nem követte a 3.1. fejezetben leírt szabályozói folyamatot (aminek szintén megvannak a buktatói), hanem az „önszabályozás” lehetőségeitől eltekintve alkalmazni kezdte azt a gazdasági szabályozóeszközt, amelyet az érintett gyártók, forgalmazók – attól függetlenül, hogy mértéke a környezetgazdaságtani értelemben „öszönző” szintet jelentő tehertől valójában elmaradt-e vagy sem -, „fenyegetőnek” tekintettek.

Az önkéntes megállapodáson alapuló szabályozásnak nincsenek meg a jogszabályi alapjai és nem voltak hagyományai. Meg kell itt jegyezni, hogy a nyugaton is, mielőtt kialakultak volna ezek a megoldások, az ipar tapasztalatokat szerezhett arról, hogy a hatóságok „fenyegetései” mögött általában megvan az az erő, amivel a környezetpolitikai cél kikényszeríthető. A hatósági fenyegetések mellett több nagy cég ellen lefolytatott polgári kártérítési per, valamint a fogyasztók környezettudatosabb magatartása befolyásolta a vállalatokat abba az irányba, hogy az önkéntes megállapodásokat komolyan kezdeményezzék és komolyan betartsák. Magyarországon mindennek nem volt meg a kellő előélete. A hatóság és az ipar érintkezését ehelyett inkább a bizonytalan előrejelezhetőség és a bizalmatlanság jellemezte, és ez a helyzet mindmáig is csak keveset javult.

A szabályozó hatóság részéről jelenleg is tapasztalható a „kecskére a káposztát” vélemény, míg az ipar nem egyszer úgy véli, önkényes és változékony célokat kényszerítenek rá: ez jellemezte – sőt jellemzi bizonyos fokig ma is – a termékdíjas szabályozás körüli vitákat.

Ami az „önkényes” célokat illeti, a kifogások egy részének az a valós alapja, hogy a termékdíjrendszer nem elsősorban ösztönzési, hanem – az eredetileg a bevételek részleges vagy teljes visszaforgatását előíró jogszabályhelyeket módosítva – inkább forrásképző funkciót töltött be, a termékdíjakkal terhelt gazdálkodói szakterületek – főleg a csomagolóipar és a közlekedés – „rovására.”

A termékdíjas szabályozásnál a forrásképző funkció előtérbe kerülése valószínűleg elkerülhetetlen volt, és – a központi költségvetés valamint a KAC lehetőségeit illetve feladatait ismerve – legalábbis a környezetterhelési díjak bevezetéséig a jövőben sem várható, hogy az kormányzati környezetpolitika lemondana erről az eszköztől illetve funkcióról. Egyébként hangsúlyozni kell, hogy még ha a díjtételek elérik is az „ösztönző” szintet, és különösen, ha elmaradnak attól, önmagában semmiféle környezetgazdaságtani logika nem diktálja, hogy a képződő források kisebb vagy nagyobb része ne más területek támogatására irányuljon, ahol az a leghatékonyabbnak bizonyul. A forrásképző funkcióval és a kötött felhasználással (annak hiányával) kapcsolatos kritikák csak akkor lennének helytállóak, ha mindez egy „ösztönző” szintet meghaladó (környezetgazdasági szempontból indokolatlan) termékdíjas terhelés mellett zajlana. Más kérdés viszont, hogy a bevételek támogatáskénti felhasználásának hatékonysága vagy hatékonytalansága (a KAC működése a kiadási oldalon) mennyiben járul hozzá a a szabályozásból adódó holttehervesztéshez.

Mivel viszonylag árrugalmatlan termékeket sújt termékdíj, a fő kérdés nem a kereslet közvetlen visszaszorítása, hanem, hogy a mentesség (csomagolóeszközöknél) a kezeléssel kapcsolatos visszatérítés (kenőolajok) és a támogatások (főleg a rendszeres támogatások) szabályai és a tényleges működésük emennyiben segítette elő a környezetvédelmi célokat?

Kezelési arány, mentesség

A termékdíjrendszer kialakításának alapvető célja a hulladékképző termékeknek a hulladékáramból való kivonása, és a megfelelő hasznosításra való ösztönzés volt. E fő célnak

a megvalósítása mellett – tulajdonképpen annak érdekében – a szabályozás másodlagos funkciókat is felvállalt.

A mentességet lehetővé tevő kezelési arány előírása – ha az nem 100 % – olyan irányban torzítja el a termékdíjas szabályozást, hogy az többé nem minősül tisztán gazdasági szabályozó eszköznek, hanem egy közvetlen előírás szankciójává módosul („non-compliance fee”). Különösen igaz ez akkor, ha a részleges mentesség intézménye megszűnik, ahogyan ez történt. Ha kötelező kezelési arány eltér attól a szinttől, amire a termékdíj gazdasági hatása akkor vezet, ha lehetőség van a kezeléshez kapcsolódó (arányos) visszaigénylésre, vagy olyan rendszeres támogatásra, ahol annak – a gyűjtésre és feldolgozásra adott együttes – mértéke egyenlő a termékdíj mértékével, kétféle helyzet következhet be:

- ha a díjtétel viszonylag alacsony, és a kezelési arány ehhez képest túlzott (ld a 2001. évi kezelési arányokat a papírt kivéve szinte az összes többi csomagolóeszköznél), féltő, hogy országos szinten a kezelési arányok nem fognak teljesülni
- ellenkező esetben a környezetpolitikai cél alultervezett, és akármilyen magas termékdíj sem fog arra ösztönözni, hogy a kötelezettek túllépjenek ezen a célon, hacsak nincs meg ennek a termékdíjtól független gazdasági racionalitása.

A tényleges helyzet jelenleg – a papír kivételével, bár a gyűjtést és hasznosítást meg kell különböztetnünk – az első esethez közeli.

Amennyiben a kezelési követelmények nem szakadnak el attól a környezetgazdasági optimumtól, amelyre egy racionális termékdíj rendszer vezet, még mindig fontos kérdés, hogy az egyedi kötelezettekre vetített arányok miként teljesülhetnek országos szinten a legkisebb ráfordítással.

A csomagolóeszközök termékdíjas szabályozása ösztönözni kívánta, hogy azok a cégek, amelyek hulladékgyűjtéssel vagy feldolgozással (is) foglalkoznak, alakuljanak át **kezelést koordináló szervezetté**, vagy legalábbis, hogy a termékdíjfizetésre kötelezettek hozzák létre ezt a szervezetet, amely szoros kapcsolatba kerül majd a gyűjtőkkel és hasznosítókkal. Ez a cél – a szervezet kialakulása – csak a csomagolóeszközök tekintetében nyert (közvetett) megfogalmazást, aminek több oka volt:

- Kompromisszumot jelentett egyrészt egy olyan „tiszta” termékdíjrendszer között, ami mentességet nem ismerte volna el, vagy legfeljebb csak közvetlenül, utólagosan és a

teljes mennyiség arányában (tehát körülbelül a kenőolaj termékdíj visszaigénylési rendszeréhez hasonlóan), másrészt aközött, hogy az ipar által létrehozott szervezet vállalja a kötelezően előírt kezelési arányok átfogó teljesítését, termékdíjas szabályozás és állami redisztribúció nélkül;

- A szakterületi érdekképviselőt kiforrott volt;
- E szakterületi célokat szabályozta a 94/62 EU direktíva;
- Az egyéb szabályozni kívánt hulladékképző termékek visszagyűjtési – hasznosítási pályáihoz képest összetettebb feladat a csomagolóeszköz hulladékok megfelelő arányú kezelését elérni.

6.4.1. Lépés az önkéntes megállapodás felé

A kezelést koordináló szervezet létrehozásának ösztönzésével a szabályozás többszörös előnyt kívánt elérni. Azoknak a vállalatoknak, amelyek nem kívánják az általuk termelt hulladékot visszagyűjteni, hasznosítani, lehetőséget kínál, hogy a kezelést koordináló szervezeteken keresztül, amennyiben kölcsönös lehetőséget látnak rá, szélesebb keretek között próbálják meg az általuk termelt hulladékot kezelni. Ennek fejében a belépő hulladéktermelő vállalatnak – piaci alapon – fizetnie kellene a koordináló számára, viszont a termékdíjfizetés alól mentességet kaphatna, az átvállalási szerződésnek megfelelően. A koordináló szervezet pedig ezzel a forrástöbblettel hatékonyabban tudná megszervezni a begyűjtést és feldolgozást, a növekvő méretgazdaságosság előnyeit is kihasználva. Ennek a rendszernek az elterjedésével a német zöld pont vagy kék angyal rendszerhez hasonló koordináló szervezetek alakulnának ki. Mégpedig nem közvetlenül az állam jelölné ki ezeket, hanem a piacon alakulna ki ez a folyamat. Az állam a termékdíjak „súlyával” kezdeményezte ezt a folyamatot.

A leírt folyamat veszélyt is rejt magában, hiszen a koordináló szervezetnek mindaddig megéri ilyen átvállalási szerződéseket kötni, amíg több hulladékot gyűjt(et) és dolgoz(tat) fel, mint az a mentességhez szükséges. Így – bizonyos fázisban – nem a kezelt mennyiség növekedne a rendszerben, hanem a mentességet kapott hulladék mennyisége.

A kezelést koordináló szervezetre vonatkozó szabályok jelenleg csak általános keretet adnak meg a szervezetre.

„1995 LVI tv. 11. § ... (2)... Kezelésnek minősül a csomagolóeszköz gyártója, illetve importálója (elsődleges kötelezett) számára egy kezelést koordináló szervezettel kötött, valamint az értékesített csomagolóeszköz vevőjével kötött szerződés, amelyben az elsődleges kötelezettől a termékdíjfizetési kötelezettséget a kezelést koordináló szervezet vagy a csomagolóeszköz vevője (másodlagos kötelezettek) átvállalja.

(4) A (2) bekezdésben meghatározott kezelést koordináló szervezet olyan jogi személy, amely a csomagolóeszközök kezelését szervezi, végzi, és amely a csomagolóeszköz gyártóinak, forgalmazóinak részvételével jött létre.”

Ez a megközelítés egyfelől indokolt, hiszen így nem részletezi az együttműködés megengedett kereteit a leghatékonyabb szervezeti forma kialakulása érdekében. Ugyanakkor, ha ezt az intézményt valóban működővé akarjuk tenni, vagyis a szabályozást – fokozatosan – a piaci szereplőkre bízni, konkrétabb tartalommal kell a szabályozást megtölteni.

Jelenleg a csomagolóeszköz-hulladékból a szelektíven kigyűjthető alkotók meghatározott arányának összegyűjtéséért és feldolgozásáért a felelősséget az állam vállalja azáltal, hogy a nemzetközi követelményeket is – az EU harmonizáció szintjén – figyelembe véve meghatározza az elérendő kezelési arányokat, de ezeket nem írja elő, csupán a mentesség feltételeként szabja meg.

Külön kérdés, hogy a **csomagolóeszközökre** ezek az arányok (2001-re) indokoltan feszítettebbek-e, mint az EU-nak a *kevésbé fejlett* tagállamaira előírt követelményrendszere. Ráadásul úgy tűnik, hogy ez az egyik kérdés, ahol a tárgyalások során a magyar kormányzat várhatóan kitart a derogációs igény mellett, amivel összhangban van a hulladékgazdálkodási törvényben megszabott 2005 júliusi határidő a 94/62 EU direktívának megfelelő visszagyűjtési és visszanyerési követelmények teljesítésére.

A hosszabb távon megcélzott kezelési arányok elérése érdekében tehát az állami szabályozás bevezetett különböző jogintézményeket (elsősorban a termékdíjrendszer keretében, a maga kötelezettségeivel és ösztönzőivel). Azonban azzal, hogy „csak” a csomagolóeszköz termékdíj fizetési kötelezettség bevallását és megfizetését tette kötelezővé, ha a gazdálkodók bevallják és megfizetik a termékdíjat, mint a hulladékképző csomagolóeszközök termelői mentesülnek a további környezeti felelősség alól. Azonban a termékdíjak jelenlegi rendszere – és ezen

belül főleg a díjtételek szintje – félő, hogy nem elégséges ahhoz, hogy hosszabb távon az EU követelményt, illetve rövidebb távon a központilag 2001-re „elérni kívánt” kezelési arányokat biztosítsa. Tehát a kialakított felelősségi rendszer nem feltétlenül elégséges ahhoz, hogy a hatékony visszagyűjtést, kezelést elérje. Ebben a helyzetben – sarkítva fogalmazva – úgy tűnik, mintha a mentességhez megszabott (2001-es) kezelési arányok teljesítetlensége lenne a remélt cél, ami így nagyobb termékdíjbevétel eredményezhet. A „hiányzó” visszagyűjtési, visszaforgatási részarányokat így viszont az állami támogatások segítségével kellene biztosítani (amelyek akár a termékdíjbevételből, akár más KAC, vagy azon kívüli költségvetési forrásból származhatnak.) Kérdéses, hogy a források állami (KAC) újraelosztásával és a támogatási ösztönzőkön keresztül lehet-e hatékonyabban az EU követelmény teljesítését elérni (várhatóan 2005-re), vagy pedig a rendszert abba az irányba kell két-három éven belül továbbfejleszteni, hogy a teljes felelősség valóban közvetlenül érintse a hulladékképző termékek kibocsátókat. Utóbbi esetben a kitűzött célok vállalását is arra a szintre kellene delegálni, amelyen a probléma előidézése felmerül és a megoldás is várható: a célok vállalásának formalizálása, az esetleges szankciók meghatározása pedig az „önkéntes” megállapodások kertében történhet..

Hosszú távon valószínűsíthetően a hulladékgyűjtés rendszere hatékonyabban üzemeltethető, ha az adott hulladékok „termelői” vagyis a gyártók és a forgalmazók működtetik a begyűjtő hálózatot. Azonban a jelenlegi árstruktúra mellett (vagyis a termékárak, a szállítási költségek, a termékdíjak, a hulladéklerakás díjai) a vállalatoknak ma Magyarországon nem éri meg önálló gyűjtő-koordináló szervezeteket kialakítani. Ezt támasztja alá az a tény, hogy annak ellenére, hogy a termékdíjakról szóló kormányrendelet biztosítja a lehetőséget ilyen koordináló szervezetek létrehozására, azóta a piacon nem zajlottak le a remélt önkéntes szerveződések, amelyek ebben az irányban. Bár a támogatási oldalról kialakulásra készített hulladékgyűjtő konzorciumok (Dunántúli Hulladékhasznosító Konzorcium DHK, Alföldi Hulladékhasznosító Konzorcium AHK stb.) az első lépést jelenthetnék ebben az irányban, a rendszer működési tapasztalatai alapján megerősíthető, hogy ezek a szervezetek csak a központi támogatás jelenlegi szintje mellett tudják biztosítani az általuk eddig bejelentett hulladékmennyiségek további szelektív begyűjtését. Az 1999 III. negyedévi támogatási szint csökkenése például jelentős visszaesésekhez vezetett mind a papír, mind a műanyag csomagolóeszközök terén pl. a DHK begyűjtő területén. A támogatás megszűnésével vagy visszaesésével a rendszer tagjainak döntő többsége visszafejlesztené ez irányú tevékenységét,

a további beruházásaik leállításával együtt. A támogatási forrást tehát jelenleg – adott termékdíj-szintek mellett – várhatóan nem váltanák ki a „kezelést koordináló szervezet” tagsági befizetései.

A kötelezettek nagy része jelenleg nem érez készletet a koordináló szervezet(ek) létrehozásának, mert

- a termékdíj tételek viszonylag alacsonyak,
- tart a kezelési arányok kiszámíthatatlan változásától (emelkedésétől), és ezért az erőfeszítései ellenére a termékdíj-teher visszatértétől,
- továbbra is bizakodik egy olyan megoldás lehetőségében, hogy a szervezetet termékdíjas szabályozás keretei nélkül, kizárólag önszabályozással (finanszírozási szempontból „licence-díjas” rendszerben hozhatja majd létre,
- és hogy „csak” az EU-direktívának megfelelő célkitűzéseket kell teljesítenie, ami nem is annyira az átlag 50%-os kezelési arány kérdését érinti, mint, hogy az egyes csomagolóeszköz fajtákra az elérendő részátlagokat maga határozhatja meg, a jelenlegi hazai mentességi arányok előírásai helyett, csupán az EU, illetve a Ht anyagcsoportonkénti 15%-os anyagában való hasznosítási követelménye mellett.

7. Következtetések; a kutatás további folytatásának lehetőségei

Az eddigi elemzés során arra összpontosítottunk, hogy a nemzetközi tapasztalatokat, valamint az elméleti következtetéseket bemutassuk, és az azokból levonható követelmények tükrében közelebbről megvizsgáljuk a hazai környezetvédelmi szabályozás olyan szakterületeit – a szabályozás végrehajtásának tapasztalataival együtt – amelyeken az önkéntes megállapodások egyes kezdeményei már felismerhetők, vagy a megállapodások alkalmazásának viszonylag kedvező lehetősége fennáll.

A levonható következtetések egyelőre csak részlegesek, de annyit feltétlenül alátámasztanak, hogy az önkéntes megállapodások alkalmazásához *a magyar jogszabályi háttér alapvető fejlesztése lenne szükséges*. Meg kell alapozni azokat a jogszabály-módosításokat, amelyek a kormányzati intézmények oldaláról szükségesek ahhoz, hogy érdemi tárgyalásokat kezdeményezhessenek a gazdálkodókkal való önkéntes megállapodások létrehozásának céljával. Elsődlegesen az ilyen jellegű megállapodások kötésének a háttérét az általános jogalkotásról illetve az államigazgatási eljárásról szóló keretek közt kellene megalkotni.

Amennyiben a jogalkotási program nem tartalmazza ezeknek a jogszabályoknak a módosítását a következő években, akkor esetleg lehetséges a megállapodások körét a környezetvédelem területére leszűkíteni, így a szükséges jogszabályi módosítások mértékét csökkenteni. Ebben az esetben a környezetvédelmi alkalmazás jelentené azt a kísérleti területet, ahol az önkéntes megállapodások hatékonyságát a magyar közigazgatási rendszerben tesztelik. Bár ez a szűkítés leegyszerűsítene a szükséges jogszabályalkotási feladatot, a közigazgatási szerv kötelezettségvállalása továbbra sem lenne teljesen megnyugtatóan alátámasztva. Ez a gazdálkodók fenntartását növelheti a megállapodásokkal szemben. E bizalmatlanság feloldásának feltételeit, technikáit is biztosítani kell a szabályozási háttér kialakításánál. Konkrétan meg kellene nevezni azokat a közigazgatási intézményeket, amelyek ilyen megállapodásokban részt vehetnek (Nemzeti Park Igazgatóságok, Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség, Környezetvédelmi Felügyelőségek, esetleg a KöM és egyes intézményei, valamint egyes környezetvédelmi hatásköröknek megfelelően az önkormányzatok), és a felhatalmazásuk területeit, feladatait is konkrétan meg kell határozni. Ezzel biztosítható, hogy szűkebb körben, de meglegyen a célokhoz rendelhető finanszírozási háttér és részvételi szándék, valamint minden résztvevő számára világos legyen, hogy a megállapodás nem merül ki valamiféle előzetes egyeztetési folyamatban, hanem önálló jogintézményként befolyásolja más jogintézmények, szabályozók alkalmazását (az elméletileg „fenyegetést” képező alternatív szabályozás tényleges alkalmazását is).

A megállapodások lehetséges formáival kapcsolatban *két alapvető választási lehetőség van.*

Az első esetben – Németországhoz hasonlóan – *a közigazgatás szervei csak nem kötelező érvényű megállapodásban tudnak részt venni*, pontosabban, ha a megállapodás kötelező elemei a közigazgatási szerve nem hárulnak. Tulajdonképpen a közigazgatási szervek csak programokat hirdethetnek meg, de a végrehajtás kizárólag a többi résztvevő kötelezettségvállalásán múlik. Az ilyen jellegű programok kialakításában, a résztvevők célra orientálásában a közigazgatási szerv számos nehézségbe ütközik. A pozitív ösztönzéshez szükséges támogatás nyújtása bizonytalanabb (elszakad a formális megállapodástól), éppen mivel a megállapodások keretében nem tudja a megfelelő forrásokat a többi partner felé biztosítani, így a többi fél nem bízhat az ilyen típusú egyezségek végrehajtásában, ezzel ezek motivációját is csökkentve a részvételre. Bár ez a változat kevesebb jogszabályalkotási – módosítási munkát igényel, a korlátozottabb hatékonysága miatt alkalmazását nem javasoljuk.

A másik lehetőség, amikor a *közigazgatás szervei részt vesznek szerződéses megállapodásban* (amely rájuk nézve is kötelező elemeket tartalmaz), ha a jogszabályi háttér megfelelően kidolgozott. A nemzetközi tendenciák egyre inkább ez utóbbi változat preferenciájára utalnak.

Az esettanulmányok megerősítették, hogy az önkéntes megállapodás keretében elérni kívánt környezetvédelmi *célt pontosan lehatárolva kell megfogalmazni*. A megállapodás hatékonyságát növeli, ha az ellenőrzés, az esetleges szankciók, a teljesítéshez kapcsolódó esetleges pozitív ösztönzés, a csatlakozási illetve felmondási feltételek részletezettek. Az önkéntes megállapodások elterjesztésének *kívánatos területei lehetnek* a jelenlegi vagy a jövőben kidolgozandó *támogatási konstrukciókkal „lefedett” célok, kedvezményezettek köre*, különösen, ha a tanulmány 5. részében felsorolt további szempontokból (pl. koncentráció, szakmai szervezetek befolyása) is kedvezőek a körülmények.

A kutatás folytatásának egyik javasolt iránya további szakterületek azonosítása, amelyek környezetvédelmi céljainak megvalósításában az önkéntes megállapodások alkalmazása jelentős előmozdulást eredményezhet. Az ismertetetteken túlmenően pl. a környezetbarát közlekedéssel kapcsolatos, illetve a megújuló energiaforrásokkal (biomassza mint energiaforrás, biodízel) kapcsolatos területek azok, ahol az eddighez hasonló munkamódszerrel fel lehet deríteni, mi az esélye egy sikeres megállapodásnak. *Tovább kell vizsgálni a hagyományos szabályozás során alkalmazott informális alkumechanizmusokat* (pl. zajvédelem, kármentesítések, valamint az önkormányzati hatáskörök kapcsán) abból a szempontból, hogy miként hozhatók felszínre az abban megnyilvánuló környezetvédelmi kompromisszumok. Mindezeket követően meg kell fogalmazni a konkrét jogszabályelőkészítő és intézményfejlesztési javaslatokat, gyakorlati lépéseket.

Irodalomjegyzék

1. Amacher, G. S. – Malik, A. S.: Instrument Choice When Regulators and Firms Bargain, *Journal of Environmental Economics and Management*, 1999. pp. 225-241.
2. Az Európai Unió környezetvédelmi tevékenységének statisztikai adatai, OMIKK, Műszaki Információ Környezetvédelem, 99/3-4
3. External Kft: A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995 évi LVI törvény és végrehajtási rendeleteinek hatásvizsgálata, Bp. 2000.
4. External KFT: A környezetvédelmi és természetvédelmi fejlesztések megjelenítése az Átfogó Fejlesztési tervben 1999.
5. Gazdasági Minisztérium: Pályázati Útmutatók A Széchenyi Terv Programja keretében meghirdetett „A lakossági Energiamegtakarítás Támogatása” című pályázatokhoz
6. Guidelines for Covenants, Netherlands, 1996.
7. IKIM: Szakágazati adattár, Információs kiadvány 1997
8. Ipari és építőipari Statisztikai Évkönyv KSH 1997
9. dr. Kerekes Sándor, Baranyi Árpád, Kovács Eszter, Nemcsicsné Zsóka Ágnes, Zilahy Gyula (Tisztább Termelés Magyarországi Központja): Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások és alkalmazásuk lehetőségei Magyarországon, Bp. 1999. november
10. dr. Kerekes Sándor (szerk.): Szigorodó környezetpolitika. Műhelytanulmányok , Környezetvédelme és integráció, MTA, 1998.
11. Környezetgazdálkodási Intézet: Az Európai Unió jogszabályainak adaptálása és hatásainak vizsgálata a veszélyes hulladék irányelv végrehajtásával kapcsolatban, 1999.11.04.
12. Környezetvédelmi Minisztérium, Környezetvédelmi Hivatal: Részanyag a Környezetvédelmi Minisztérium Átfogó Fejlesztési Tervének összeállításához. 1999
13. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium : Hazánk környezeti állapotának mutatói 1996.
14. Központi Statisztikai Hivatal: Adatok a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet országairól, 1997.
15. Központi Statisztikai Hivatal évkönyvei 1997-1999, Online adatbázis 2000.
16. Központi Statisztikai Hivatal: Környezetstatisztikai adatok 1998
17. Markó Csaba: Nemzetközi kötelezettségek az EU csatlakozás szempontjából a hulladékgazdálkodás területén 1999.
18. Markó Csaba: A hulladékgazdálkodás jogi szabályozórendszere Magyarországon, 1999
19. Magyar Statisztikai Évkönyv 1997
20. Magyarország szennyvízelvezetési Kerettervének aktualizálása 1996

21. Nagy Erzsébet, BM: Előadás a települési hulladékgazdálkodás helyzetéről, Országos Hulladék- és Másodnyersanyag-hasznosítási Konferencia, Sopron, 1999 okt.
22. Nemzeti Környezetvédelmi Program, 1997-2002.,
23. OECD: Voluntary Approaches for Environmental Policy, 1999
24. OECD: Austria, Environmental Performance Reviews, 1995.
25. Országos Hulladékgazdálkodási Terv (előkészítés) munkaanyaga, 2001
26. Segerson, K. – Miceli T. J.: Voluntary Environmental Agreements: Good or Bad News for Environmental Protection, Journal of Environmental Economics and Management, 1998. pp. 109-130.
27. Szakágazati Adattár: Az 1996 évi társasági adóbevallás kiemelt adatai IKIM 1997
28. Villamos Energia Statisztikai Évkönyv 1997, 1998, 1999
29. Wu, J. – Babcock, B. A.: The Relative Efficiency of Voluntary vs. Mandatory Environmental Regulations, Journal of Environmental Economics and Management, 1999. pp. 158-175.

Interjúk

A Magyar Energetikai Hivatal munkatársaival: Részch Pál, Pál Gabriella, Szabó László

Az Energiaközpont Kht. munkatársával: Szabó Teréz

A Környezetvédelmi Minisztérium és a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség munkatársaival: Markó Csaba, dr. Varga Pál, Varga Lászlóné

Mezőgazdasági vállalkozások vezetőivel, erdészeti szakemberekkel: Szajkó Lóránt, Tóth György

1. függelék. Az NKP 2000-es Intézkedési Tervének finanszírozási programja

Millió Ft 2000																		
Kiemelt területek	BM	EüM	FVM	GM	HM	ISM	IM	KöM	KHVM	KSH	MEH	NKÖM	OM	Külső forrás	Önkormányzat	Gazdálkodók	Összesen	Gazd./összesen
Versenyképesség javítása környezetkímélő módszerekkel és eljárásokkal	0	0	0	5	0	0	0	3 437	330	11	0	0	277	1 763	0	20 000	25 823	77%
Térségi környezeti és fejlesztési programok kidolgozása	1 000	0	5 855	0	751	0	0	1 685	0	0	0	0	0	8 615	800	50	18 756	0%
A vizek mennyiségi és minőségi védelme, valamint korszerű környezetkímélő szennyvízelvezetési és szennyvíztisztítási fejlesztések	20 354	0	0	0	0	0	0	7 570	7 597	0	100	0	0	5 523	24 017	0	65 161	0%
Települési és termelési hulladékgazdálkodás fejlesztése	2 097	0	10	11	0	0	0	10 375	0	8	0	0	0	7 015	4 220	5 250	28 986	18%
Anyag- és energiahatékonyság javítása és a megújuló energiaforrások elterjesztése és a hulladékok energetikai hasznosítása	0	0	1 000	1 050	0	0	0	568	0	0	0	0	0	550	0	5 000	8 168	61%
Környezetkímélő közlekedési infrastruktúra fejlesztése	0	0	0	0	0	0	0	2 529	14 874	0	0	0	0	11 954	871	16 604	46 832	35%
A természeti értékek védelme és a fenntartható agrártermelés módszereinek széles körű alkalmazása	0	0	15 135	0	0	0	0	4 445	600	0	0	0	0	285	0	770	21 235	4%
Környezetegészségügy fejlesztése	0	100	0	5	0	0	0	146	0	0	0	0	0	80	0	40	371	11%
Környezetbiztonság fejlesztése	0	0	5	2 055	0	0	0	185	5	0	0	0	0	200	0	0	2 450	0%
Összesen:	23 451	100	22 005	3 126	751	0	0	30 940	23 406	19	100	0	277	35 985	29 908	47 714	217 782	22%

2. függelék. Az NKP 2001-es Intézkedési Tervének finanszírozási programja

2001 Milliő Ft	BM	EüM	FVM	GM	HM	ISM	IM	KöM	KöViM	KüM	MEH	NKÖM	OM	PM	SZCSM	Külső forrás	Önkormányzat	Gazdálkodók	Összesen	Gazd./összesen
Kiemelt területek																				
Versenyképesség javításának fokozása környezetkímélő módszerekkel és eljárásokkal				2500				2226	345				1000			200		500	6771	7,4%
Levegőtisztaság-védelmi fejlesztési programok kidolgozásának összehangolása								2959	10							807			3776	0,0%
A vizek mennyiségi és minőségi védelme	39520			3600	750			17260	8520		3000					9000	20004	5	101659	0,0%
Hulladékgazdálkodási fejlesztéseknek prioritás biztosítása	3400							6030					50			13558	4083	250	27371	0,9%
Anyag- és energiahatékonyság javítása és a megújuló energiaforrások elterjesztése és a hulladékok energetikai hasznosítása				2044				338										3194	5576	57,3%
Közlekedés környezetbarát fejlesztésének elősegítése				150				2246	31740							3049	150	525	37890	1,4%
A természeti és táji értékek védelme és valamint a fenntartható mezőgazdasági termelés , erdő- vad és halgazdálkodás								5592				9356				91			15039	0,0%
A társadalom környezeti tudatosságának javítása, a környezeti nevelés továbbfejleszt.						250		608					55						913	0,0%
Környezetegészségügy fejlesztésének folytatása		50		15				220											285	0,0%
Környezetbiztonság fejlesztésének	1000	5		4476				345									400		6226	0,0%

folytatása																					
Összesen:	43920	55	0	12785	750	250	0	37824	40615	0	3000	9356	1105	0	0	26705	24637	4474	205476	2,2%	

3. függelék. Az NKP 2002-es Intézkedési Tervének finanszírozási programja

Kiemelt területek Millió Ft 2002	BM	EüM	FVM	GM	HM	ISM	IM	KöM	KöViM	KüM	MEH	NKÖM	OM	PM	SZCSM	Külső forrás	Önkor- mány- zat	Gaz- dálko- dók	Összesen	Gazd./ össze- sen
Versenyképesség javításának fokozása környezetkímélő módszerekkel és eljárásokkal				2500				2338	345				1000			200		1000	7383	13,5%
Levegőtisztaság- védelmi fejlesztési programok kidolgozásának összehangolása								2922	10										2932	0,0%
A vizek mennyiségi és minőségi védelme	21270			2850	750			17433	8579		4000					9000	20004	10	83896	0,0%
Hulladékgazdálkodási fejlesztéseknek prioritás biztosítása	3400			100				8540					50			10106	4623	500	27319	1,8%
Anyag- és energiahatékonyság javítása és a megújuló energiaforrások elterjesztése és a hulladékok energetikai hasznosítása				44				284										2765	3093	89,4%
Közlekedés környezetbarát fejlesztésének				150				2240	33217							1400	100	425	37532	1,1%

elősegítése																				
A természeti és táji értékek védelme és valamint a fenntartható mezőgazdasági termelés , erdő- vad és halgazdálkodás								7332					7205						14537	0,0%
A társadalom környezeti tudatosságának javítása, a környezeti nevelés továbbfejleszt.						250		1060					55						1365	0,0%
Környezetegészségügy fejlesztésének folytatása		30		15				230											275	0,0%
Környezetbiztonság fejlesztésének folytatása	1000	5		9255				245								400			10905	0,0%
Összesen:	25670	35	0	14914	750	250	0	42624	42151	0	4000	7205	1105	0	0	20706	25127	4700	189237	2,5%

A szerzők:

Burger Ferenc közgazdász, az External Kft. munkatársa.

1093 Budapest, Erkel u. 6.
Tel.: 216-4902
external@axeletro.hu

Rabóczki Laura közgazdász, az External Kft. munkatársa.

1093 Budapest, Erkel u. 6.
Tel.: 216-4902
external@axeletro.hu

Szabó Sándor közgazdász, MSc, Ph.D. hallgató, disszertációjának megvédése folyamatban van, az External Kft. munkatársa.

1093 Budapest, Erkel u. 6.
Tel.: 216-4902
external@axeletro.hu