

Önkéntes megállapodások a környezetpolitikában

Az utóbbi évtizedekben a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD tagországai egyre gyakrabban használják az önkéntes megállapodást a környezeti problémák megoldására. Kezdetben a meglévő adminisztratív szabályozás („command and control”) kiegészítéseként vezették be az önkéntes megállapodás különböző formáit, jelenleg leggyakrabban intézkedési csomag részeként, például környezetvédelmi adókkal és/vagy szennyezési jogok kereskedelmével társítva alkalmazzák. Megkérdőjelezhető azonban az önkéntes megállapodások hatékonysága mind környezetvédelmi, mind gazdasági szempontból. Az OECD 2003-ban megjelent Önkéntes megállapodások használata a környezetpolitikában című kiadványa példákon keresztül minden oldalról megvizsgálva próbál teljes képet nyújtani e vitatott eszközről.*

A vállalatok és háztartások önkéntes cselekedetei környezetünk védelme érdekében üdvözlendő, és számos irodalom bizonyítja, hogy a vállalatoknak hasznot hoz az efféle önkéntes vállalás. Megoszlanak a vélemények azonban arról, hogy hatékony-e a döntéshozóknak önkéntes megállapodásokra támaszkodni a környezetvédelmi célok elérése érdekében. Egyesek a környezetvédelmi problémák rugalmas és olcsó megoldásának lehetőségét látják benne, mások szerint viszont alig van kedvező környezetvédelmi hatása azontúl, ami egyébként is bekövetkezne, miközben az adminisztrációs és a szennyezés-csökkentés költsége magasabb lehet más eszközökénél.

2001-ben az OECD Környezetpolitikai Bizottságának Nemzeti Környezetpolitikai Munkacsoportja (WPNEP) számos esettanulmányt készített abból a célból, hogy megalapozott következtetéseket vonhasson le az önkéntes megállapodás rendszeréről. Ezek alapján készült el az alábbiakban bemutatásra kerülő kötet, amely a rendelkezésre álló, Európai Bizottság által finanszírozott kutatásokat is feldolgozza.

A tanulmány két fő részből áll. Az első rész az önkéntes megállapodást önmagában vizsgálja környezeti hatására, gazdasági hatékonyságára, valamint adminisztrációs költségeire összpontosítva, majd összehasonlítja a szennyezési jogok kereskedelmével. A második fejezet az önkéntes megállapodást környezetpolitikai intézkedéscsomag részeként tanulmányozza, a többi eszköz mellett annak pótlólagos hatását, hatékonyságát és költségét elemzi elméletben és gyakorlati példákon keresztül.

Az önkéntes megállapodás formái

Az OECD 1999-ben végzett átfogó kutatása az önkéntes megállapodás következő négy típusát különbözteti meg a hatóságok növekvő részvételének sorrendjében:

A szennyezők egyoldalú önkéntes vállalása: A vállalat az általa létrehozott környezetvédelmi programokat fogadtatja el az érintettekkel. A környezetvédelmi célokat és megvalósításuk eszközeit egyaránt a vállalat határozza meg, habár az ellenőrzés jogát átadhatja egy harmadik félnek annak érdekében, hogy vállalása hihetőségét és kedvező környezeti hatását növelje.

A szennyezők és a szennyezést elszennvedők közötti (magán) megállapodás: A vállalat vagy vállalatok egy csoportja szerződésben megállapodik a munkavállalókkal, helyi lakossággal vagy a szomszédos cégekkel, hogy környezeti menedzsment rendszert vezet be, illetve szennyezéscsökkentő berendezést alkalmaz.

Az ipar és a hatóságok (helyi, regionális vagy országos) közötti környezetvédelmi megállapodás: A szerződés legtöbbször a környezetvédelmi célokat és azok teljesítésének határidejét tartalmazza. A hatóságok cserében biztosítják, hogy nem hoznak újabb környezetvédelmi rendeleteket (pl. új határértékeket, adókat) feltéve, hogy teljesülnek a szerződésben vállaltak.

A hatóságok (pl. környezetvédelmi hivatalok) által megalkotott és kihirdetett környezetvédelmi programok: A résztvevő vállalatok és a hatóságok között létrejött megállapodás tartalmazza a részvétel feltételeit, a teljesítendő környezetvédelmi intézkedéseket, az ellenőrzés kritériumait és az eredmények értékelési módszerét. A megállapodás fejében a hatóságok kutatás- fejlesztési támogatást, technikai segítséget és hírnevet (pl. környezetvédelmi embléma használatának engedélyezését) biztosíthatnak a vállalatnak.

Az önkéntes megállapodások közül jelen tanulmányban *az ipar és a hatóságok közötti környezetvédelmi megállapodás* vizsgálata kap főszerepet főként politikai jelentősége és a rendelkezésre álló információ miatt. *A hatóságok környezetvédelmi programjaira* is figyelmet szentelnek a szerzők, míg *a szennyezők egyoldalú vállalásai és a szennyezést elszenvedőkkel kötött megállapodásai* kiesnek az elemzés köréből.

Az önkéntes megállapodás környezeti hatása

A kötet esettanulmányai azt bizonyítják, hogy a legtöbb esetben sikerült elérni azokat a környezetvédelmi célokat, amelyeket az önkéntes megállapodások kitűztek. Előfordul ugyan, hogy a környezetvédelmi hatóságok szemt hunynak az alulteljesítés fölött, ha példának okáért a szennyezés-csökkentés drágábbnak bizonyul a tervezettnél. *Ez történt a holland fémiparral kötött szerződés esetében is, ugyanis az 1995-re kitűzött környezetvédelmi céloknak mindössze a felét sikerült elérniük a vállalatoknak arra hivatkozva, hogy a kilencvenes évek elején a gazdasági helyzet kedvezőtlen volt az ágazat számára. A hatóságok végül elfogadták az alulteljesítést, és a 2000-re tervezett célok elérésének határidejét 2005-re tették, hogy több időt adjanak a vállalatoknak alacsonyabb költségű szennyezéscsökkentési eljárások bevezetéséhez. A kegyes hatóság emellett ígéretet tett arra, hogy amíg a szerződés érvényben van, új szabályok nem lépnek hatályba.*

Amennyiben a kitűzött célok teljesülnek, a kérdés az, hogy milyen mértékben köszönhető ez az önkéntes megállapodásnak, vagy egyéb tényezők okozták-e az előrelépést, például a piaci árak, vásárlási szokások, ipari struktúrák, technológiai ismeretek változása. Sajnos sok esetben nyilvánvaló, hogy a megállapodásban kikötött szennyezés-csökkenés egyébként is bekövetkezett volna a „szokásos üzletmenet” szerint a vállalat tervezett fejlesztéseinek, folyamatváltoztatásainak köszönhetően. Valószínűleg ez történik, ha a csökkentés hamar, a megállapodást követő 1–2 éven belül bekövetkezik. *Mitöbb, a kanadai Dofasco vasművel kötött megállapodás környezetvédelmi intézkedéseinek jelentős része már a megkötés előtt megvalósult.* Mindez azt mutatja, hogy a környezetvédelmi célokat nem megfelelően határozták meg. Lehet, hogy a vállalat stratégiájában szerepel egy veszteséges, szennyező üzemszám bezárása (pl. a holland erőműveknél a régi széntüzelésű üzemek bezárása, ami önmagában jelentősen csökkentette a kén-dioxid és a nitrogén-oxidok kibocsátását), vagy egy új, környezetkímélőbb berendezés vásárlása. *Az Intel például – mivel ismertén tervező vállalat – a megállapodás megkötésekor pontosan tudta, hogy mennyi lesz a kibocsátása 5–10 év múlva, és hogy a célokat könnyedén teljesíti anélkül, hogy a „szokásos üzletmenetén” változtatna.* Az Egyesült Államokban 1991-ben bevezetett 33/50 program célja 17 erősen mérgező vegyi anyag kibocsátásának 1992-re 33 százalékkal, 1995-re 50 százalékkal való csökkentése volt. 1991 és 1993 között az említett szennyezőanyag-kibocsátás már 54

százalékkal esett vissza, de ökonometriai módszerekkel kimutatták, hogy csak 28 százalékos csökkentés köszönhető az önkéntes megállapodásnak, a többi 26 százalék visszaesés egyébként is bekövetkezett volna.

A bemutatott esettanulmányok felénél az önkéntes vállalás előtt nem készült felmérés arról, hogy milyen lenne a vállalat környezetvédelmi teljesítése a szokásos üzletmenettel. Így nehéz egyrészt megfelelő szinten meghatározni a környezetvédelmi célokat, másrészt értékelni az önkéntes megállapodás hozzájárulását a célok eléréséhez. *A kiadvány tartalmaz olyan eseteket is, ahol egyértelmű, hogy a kedvező változás az önkéntes megállapodásnak köszönhető. A német „Kék Angyal” környezetvédelmi embléma használata, amely egy önkéntes megállapodás eredménye, nagymértékben megnövelte az oldószermentes festékek keresletét, holott drágább volt a környezetszennyezőbb megfelelőjénél.*

Az önkéntes megállapodás előnye környezetvédelmi szempontból, hogy kevesebb előkészületet igényel, mint a többi eszköz. Elméletileg tehát egy adott környezeti probléma hamarabb megoldható önkéntes megállapodásokkal, mint például új adókkal, törvényekkel. Mindazonáltal az önkéntes vállalás a szokásos üzletmenettel elért eredményeken felüli környezetvédelmi teljesítése nagymértékben függ a megállapodás kidolgozottságától.

Közös (ipari) önkéntes megállapodás esetén a leggyakoribb probléma az, hogy egy vállalat megszerzi az önkéntes vállalás „hasznait” (pl. adó vagy szigorúbb rendeletek bevezetésének elkerülése), miközben „terheit” a szokásos üzletmenetben elérteken túl nem veszi vállára. Ezt elkerülendő vállalatokként kellene meghatározni a környezetvédelmi célokat, de ez alássa a gazdasági hatékonyságot.

Sok önkéntes megállapodás kedvező környezeti hatása nagyobb volna, ha a teljesítés elmaradása esetén a környezetpolitika ténylegesen más eszközökhöz folyamodna szigorúan betartva azt. *A könyvben található japán esettanulmányban például Jokohama város megtagadhatta a föld átadását, amelyre a vállalatnak szüksége volt egy új erőmű építéséhez, ha a környezetvédelmi célok teljesítése elmaradna. (A későbbiekben, az adóval való együttes használat elemzésénél is találhatunk erre példát.)* Az efajta fenyegetés viszont kevésbé hihető, ha a „büntető” intézkedés szociális hatása köztudottan jelentősen kedvezőtlen.

Az önkéntes megállapodás gazdasági hatékonysága

Gazdasági hatékonyságot tekintve az önkéntes megállapodások nem versenyezhetnek a környezetvédelmi adókkal és a szennyezési jogok kereskedelmével, de hatékonyabbak a hagyományos szabályozási módszereknél, különösen, hogy egyre nagyobb szabadkezet adnak a vállalatoknak a célok elérésének módjára vonatkozóan. A vizsgált módszer – habár segíti a meglévő technológiák elterjedését – gyenge ösztönző az új szennyezéscsökkentő technológiák kifejlesztésére, különösen akkor, ha a megállapodás engedélyezi a hatóságoknak, hogy fejlesztések esetén szigorítsanak a környezetvédelmi célokon.

Az önkéntes megállapodás adminisztrációs költségei

Habár az adminisztrációs költségek (a megállapodás előkészítésének, megtárgyalásának, bevezetésének költsége) esetenként jelentősen különbözhetnek, összességében elmondható, hogy a nagyon alacsony költségű megállapodások gyenge, a szokásos üzletmenettől alig eltérő környezetvédelmi teljesítéshez vezetnek.

Környezetvédelmi adók összekapcsolása önkéntes megállapodással

Amennyiben az önkéntes megállapodást összekapcsoljuk egyéb intézkedésekkel, a környezetvédelmi célok elérésében az egyes eszközök szerepét meghatározni nagyon összetett feladat. A cikk terjedelme nem ad lehetőséget arra, hogy az „eszköz kombinációk” hatását kifejtsem, ezért elemzésem céljából az önkéntes megállapodás mellé a környezetvédelmi adókat, díjakat választottam társult intézkedésként, hiszen ez utóbbi hazánkban is gyakran használt gazdasági ösztönző. Egy példán keresztül mutatom be a két eszköz együttes alkalmazásának eredményét.

Angliában mielőtt 2001 áprilisában bevezették az úgynevezett éghajlatváltozási díjat, az energiaigényes ágazatoknak 80%-os adókedvezményt ajánlottak fel, ha megállapodásban vállalták, hogy javítanak energiahatékonyságukon vagy csökkentik szénkibocsátásukat. 44 ágazat vesz részt a 2010-ig tartó önkéntes megállapodásban, amelyben a környezetvédelmi célok kellő szigorúságát kétszer, 2004-ben és 2008-ban ellenőrzik. A megállapodások mind az ágazatoknak, mind az egyes vállalatoknak tűznek ki környezetvédelmi célokat. Néhány ágazat úgy akarja teljesíteni a célokat, hogy minden vállalatának százalékban mérve ugyanakkora szennyezéscsökkentést ír elő, míg más ágazatok gazdasági szempontok alapján szétosztják maguk között a terheket. Amennyiben az ágazat eléri az előírt környezetvédelmi célokat, úgy tekintik, hogy az ágazat összes vállalata teljesítette kötelezettségét. Ez előidézheti a már korábban említett jelenséget, miszerint egyes vállalatok – kihasználva az ágazat sikerét a teljesítésben – megszerzik az önkéntes megállapodás hasznait, miközben nem tesznek semmit szennyezésük csökkentése érdekében. A túlteljesítő vállalatok viszont eladhatják a többlet szennyezéscsökkentésüket a szennyezési jogok piacán. Ha az ágazat egészében véve nem teljesíti az átfogó célokat, a saját céljait elérni nem tudó vállalat az elkövetkezendő 3 évben elveszíti a 80%-os adókedvezményét.

A megállapodás összességében évi 2,5 millió tonna szénkibocsátás-csökkentést ír elő a szokásos üzletmenet állapotához képest, ami jelentős fejlődésnek számít. Elemzők szerint az éghajlatváltozási díj önmagában, önkéntes megállapodás nélkül pótlólagos 0,25 millió tonna emisszió-csökkenést eredményezne.

Ebben a példában és a kötet számos más esettanulmányában (energiahatékonysági megállapodások Dániában, a kéndioxid-kibocsátás csökkentését vállaló megállapodások Norvégiában) az adó önkéntes megállapodással való összekapcsolásának célja, hogy megmentse az ipari vállalatokat a bezárástól, ami a teljes adó megfizettetése esetén bekövetkezhetne. E két eszköz együttes alkalmazásával a döntéshozók egyre gyakrabban tesznek kísérletet arra, hogy biztosítsák a fenntartható fejlődés környezetvédelmi, gazdasági és szociális kockázatainak mérséklését. Valószínű azonban, hogy a jövő lényegesen törekvőbb környezetvédelmi célkitűzéseinek lesz kedvezőtlen gazdasági vagy szociális hatása. Kérdés, hogy lesz-e megfelelő politikai hajlandóság arra, hogy a környezetvédelmi célokat mindenképp elé helyezze.

Az adót és az önkéntes megállapodást együttesen használó esetekben az adó megfizettetése hihető és egyben ösztönző fenyegetés, ha a teljesítés elmaradna. Az adók mellett tárgyalásos megállapodások kötése bizonyos ágazatokkal azonban jelentős adminisztrációs terhekkel jár mind a célok meghatározását, mind a teljesítés ellenőrzését és behajtását illetően.

A környezetvédelmi adók rendszerében a vállalat költsége egyenlő a szennyezéscsökkentés költségeivel és a fennmaradó kibocsátásra kivetett adóval. Amennyiben a vállalat önkéntes megállapodással megkerüli a fennmaradó kibocsátás utáni adó megfizetését, a környezetpolitika – miközben védi a vállalat versenyképességét – korlátozott hatással van a vállalat termelési költségeire. Az adott vállalat pedig bizonyos mértékig átterhelheti az adó megfizetéséből származó költségnövekedést a fogyasztóira, ezáltal a környezetpolitika képes

mérsékelni az előállításuk során szennyezést okozó termékek keresletét. Környezetvédelmi szempontból ez egy nagy érdeme a gazdasági ösztönzőknek, **amin az önkéntes vállalás csorbít.**

Ajánlások döntéshozók számára

Jelen tanulmány nem cáfolja sok korábbi elemzés következtetését, miszerint a gazdasági ösztönzők használata eredményesebb az önkéntes megállapodásoknál mind környezetvédelmi, mind gazdasági hatékonyság szempontjából. A gazdasági ösztönzők széleskörű alkalmazását azonban gyakran gátolja a nemzetközi versenyképesség elvesztésétől való félelem a legszennyezőbb vállalatoknál, ami a foglalkoztatásra is kedvezőtlenül hatna. A versenyképesség megóvása érdekében az említett legszennyezőbb ágazatok adómentességet kaphatnának a fenti példa szerint, ha önkéntes vállalásokat tesznek a szennyezés csökkentésére. Ez a módszer azonban költséges, ezért jobb megoldásnak bizonyulna, ha nemzetközi összefogás könnyítené a gazdasági ösztönzők használatát.

Környezeti hatás és gazdasági hatékonyság szempontjából tehát egyaránt a legjobb megoldás az lenne, ha a hagyományos szabályozási politikát felváltanák a gazdasági ösztönzők, ahol technikailag és adminisztráció szempontjából ez lehetséges.

A második legjobb módszer a meglévő szabályozás rugalmasabbá tétele lenne ahelyett, hogy apránként, mindössze néhány vállalatnak adnak szabadabb kezet a környezetvédelmi célok eléréséhez.

Az önkéntes megállapodást és a szennyezési jogok kereskedelmét összehasonlító elemzés szerint előrelépés lenne a sok vállalatot magában foglaló önkéntes megállapodásokat a szennyezési jogok kereskedelmének valamelyik formájával kiváltani.

Amennyiben a döntéshozók mégis az önkéntes megállapodást választanák, a tanulmány a következőket bocsátja átgondolásra:

- más intézkedések kombinációja nem vezetne-e hasonló eredményre alacsonyabb költségek mellett;
- a kitűzött környezetvédelmi cél esetén ésszerű egyensúly van-e a környezetvédelmi hasznok és az elérés teljes költsége között;
- vajon a célok a lehető legalacsonyabb gazdasági és szociális határköltséggel teljesülnek;
- kedvezőtlen szociális hatás esetén (munkanélküliség stb.) az okozott szociális problémákat meg lehetne-e oldani más módon;
- ha egy önkéntes megállapodás már érvényben van, a teljesítés határidőre történjen, illetve megfelelő és hihető „büntető” eszközt kell előírni a teljesítés elmaradása esetére;
- ha új önkéntes megállapodás készül: fel kell mérni, hogy milyen fejlesztések várhatók az elkövetkezendő években, ha a folyamatok nem változnak (szokásos üzletmenet), a mennyiségi célokat úgy kell meghatározni, hogy a csökkentés határköltségei és környezeti határhasznai ésszerű egyensúlyban legyenek, és az értékeléshez minden szükséges információt be kell gyűjteni, valamint szükség esetére egyéb, hatékonyabb eszközöket kell kilátásba helyezni;
- milyen következményekkel jár az önkéntes megállapodás kiegészítése más eszközökkel, illetve milyen a hozzáadott eszköz környezeti hatása, gazdasági hatékonysága, adminisztrációs költségei és az ágazati versenyre gyakorolt hatása.

Tanyi Anita

* Voluntary Approaches for Environmental Policy – Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes. OECD, Párizs, 2003