

**Széchenyi István Főiskola**  
**Környezetmérnöki Tanszék**

Dr. Szalay Zoltán:  
**KÖRNYEZETPOLITIKA**

**Győr, 1998.**

## **Előszó**

*A jegyzet terjedelmét alapvetően a szűk képzési idő korlátozta. Így inkább tantárgyi útmutatóról, tanulási segédletről beszélhetünk, amely segítséget kíván adni a felkészüléshez oly módon, hogy a legszükségesebb ismereteket foglalja össze. Ennek következtében az önálló munka nem csak kívánalom, hanem kötelezettség is, mert a szükséges információkhoz csak a szakirodalom elmélyült tanulmányozásával lehet hozzájutni.*

*A tematika összeállításánál fontos szempont volt, hogy az illeszkedjék a győri Széchenyi István Főiskola környezetmérnök képzésének oktatási programjához és szerves kapcsolat legyen a környezetpolitika, valamint a rokon szakterületek - Környezetgazdaságtan, Környezetjog és igazgatás - között.*

*A környezeti elemek konkrét környezetpolitikai vonatkozásait a jegyzet nem érinti. Ezek részletekbe menő tárgyalása a szaktárgyak (pl. Talajvédelem, Levegővédelem, Vízvédelem, Hulladékgazdálkodás stb.) feladata.*

*Az egyes fejezetek végén szakirodalmi ajánlás és ellenőrző kérdések találhatóak. Ezek célja, hogy segítsék és a kívánt irányba tereljék a felkészülést. A kérdések az anyag leglényegesebb szempontjaira hívják fel a figyelmet, és megválaszolásukhoz az Olvasónak át kell gondolnia az érintett anyagrész egészét.*

*A szerző*

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. Általános áttekintés</b>	<b>2</b>
1.1. A környezetpolitika tárgyköre, meghatározása	2
1.2. Történeti háttér	2
1.3. Környezetpolitikai alapelvek, célok	10
<i>Ellenőrző kérdések az 1. rész anyagához</i>	<i>14</i>
<i>Irodalomjegyzék az 1. részhez</i>	<i>14</i>
<b>2. A környezetpolitikák típusai</b>	<b>15</b>
2.1. Gyógyító környezetpolitika	16
2.2. Hatásorientált környezetpolitika	16
2.3. Forrásorientált környezetpolitika	17
2.4. Szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika	17
<i>Ellenőrző kérdések a 2. rész anyagához</i>	<i>18</i>
<i>Irodalomjegyzék a 2. részhez</i>	<i>18</i>
<b>3. A környezetpolitika szabályozási eszközei</b>	<b>19</b>
3.1. A szabályozó eszközök kiválasztásának kritériumai	20
3.2. A környezetszabályozási eszközök típusai	26
3.2.1. Közvetlen (normatív) szabályozás	27
3.2.2. Közvetett (gazdasági) szabályozás	32
3.2.3. Egyéb szabályozó eszközök	33
3.2.4. A hazai környezetszabályozási rendszer értékelése	34
<i>Ellenőrző kérdések a 3. rész anyagához</i>	<i>35</i>
<i>Irodalomjegyzék a 3. részhez</i>	<i>35</i>
<b>4. Társadalmi részvétel</b>	<b>36</b>
4.1. A társadalmi részvétel elvi alapjai	36
4.2. A társadalmi részvétel feltételei, lehetséges formái	37
4.3. Tudatformálás	38
<i>Ellenőrző kérdések a 4. rész anyagához</i>	<i>47</i>
<i>Irodalomjegyzék a 4. részhez</i>	<i>47</i>

# 1. Általános áttekintés

## 1.1. A környezetpolitika tárgyköre, meghatározása

Az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb felismerése, hogy a környezetvédelem nem tekinthető a társadalom különálló, elszigetelt szektorának. A környezeti problémák ugyanis szinte minden szakterületet érintenek az egyes gazdasági ágazatoktól a külpolitikán át a tudományokig. A környezetvédelemnek ezért meg kell jelennie minden szaktevékenységben, s ennek tükröződnie kell az irányítási-intézményi struktúrákban is.

A környezetvédelem hosszú távú gondolkodást, távlatos politikát igényel, benne a stratégiai döntéseknek jóval nagyobb hangsúlyt kell kapniuk, mint más szakterületek esetében.

A környezetromlás megállítása, hosszabb távon az állapot javítása olyan stratégiát igényel, amely a társadalom egészének közös érdekeit képviseli. Feladata, hogy a rövid távú gazdasági előnyökkel szemben a természeti erőforrásoknak a fenntartható fejlődést biztosító ésszerű hasznosításáért lépjen fel. Az ökológiai stabilitás megőrzését szolgálja az ökonómiai érdekek gyakori túlsúlyával szemben. A feladatok sorában nem szabad megfeledkezni arról, hogy döntő fontosságú az egyén szerepvállalása. A stratégiának őt is meg kell céloznia, hogy növelje a környezetminőség iránti igényeit és egyúttal visszaadja a hitét abban, hogy érdemes és lehetséges a jövő alakításának részesévé válnia.

A környezetvédelemben az említett mozzanatok országos szintű koordinálását a **környezetpolitika** végzi. **A környezetpolitika komplex kormányzati szintű stratégia és eszkörendszer összessége.** Olyan - tudományosan megalapozott - társadalmi érdekeket feltáró, ütköztető és a társadalom számára legmegfelelőbb hosszú távú környezeti érdekekkel céltudatosan ötvöző szemlélet és magatartásforma kialakítása, amely a környezet megőrzését és fejlesztését irányozza elő.

A környezetpolitika soha nem lehet merev cél- és eszközgyűjtemény, időhöz és térhez igazodó dinamizmus jellemzi. A magyar környezetpolitikában természeti erőforrásaink és környezeti értékeink jelenlegi színvonalának megőrzése élvez prioritást. El kell érniünk, hogy környezetünk állapotának romló üteme mérséklődjék, illetve a javulás feltételei megtermelődjének.

## 1.2. Történeti háttér

A hazai környezetpolitika története elválaszthatatlan a környezetvédelem általános történetétől, a nemzetközi tendenciáktól. A szakirodalom ma már szinte teljesen feltárta a környezetvédelem fejlődéstörténetét és annak hazai sajátosságait. A környezetpolitika kialakulása, fejlődése e történeti háttér nélkül nehezen érthető, az adott keretek azonban csak a tények felsorolására, rögzítésére adnak lehetőséget.

A hazai környezetpolitika fejlődése három jól elkülöníthető korszakra bontható.

**I. Az első időszakban** (a 70-es évek közepétől a 80-as évek közepéig) a környezeti problémák nemzetközivé válásának, a hazai környezeti gondok növekedésének hatására legalábbis deklaratív módon Magyarországon is legitimmé vált a környezetpolitika. Ezt

tükrözi az 1976-ban elfogadott **első környezetvédelmi törvény** (1976. évi II. törvény) és az intézményrendszer kiépülése (Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács, Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal, illetve az alapvető környezeti megfigyelő, információfeldolgozó és kutató-elemző rendszerek és intézetek).

Az első környezetvédelmi törvény mint a környezetügy központi "alapokmánya" a maga idejében, az adott politikai-gazdasági viszonyok között korszerű jogintézménynek számított, és a régió hasonló jogszabályaihoz képest haladóbbnak mutatkozott.

Az "Emberi környezet védelméről" szóló törvény nemcsak a jogi szabályozás, hanem a környezetpolitika 70-es, 80-as évekbeli sajátosságait is tükrözte. Jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

- *formailag általában törvénynél alacsonyabb szintű - főleg kormányrendeleti - szabályozás;*
- *a környezetvédelmi kérdések nem integrálódnak más szabályozási területek - különösen a gazdasági élet szabályozási keretei - közé, hanem attól jobbra elkülönítetten, gyakran gyökértelenül és összefüggéseik nélkül jelennek meg, de legjobb esetben is párhuzamos érdekként (gondolhatunk az adórendszer adósságára a környezeti érdekek adókedvezményt vagy adóemelését megalapozó megjelenítésével szemben);*
- *a részkérdések (az alaptörvény szerint hat környezeti elemet kell megkülönböztetni: föld, víz, levegő, táj, élővilág, települési környezet) eltérő mélységű megközelítése és eltérő részletességű szabályozása, általában egymásra tekintet nélkül;*
- *számos fontos szabályozási terület alig-alig mutatkozik - egyik legsúlyosabb lemaradás e téren a hulladékgyűjtés terén érzékelhető;*
- *a részkérdésekhez igazodóan a központi kormányzati munkamegosztás szétagoltsága, melyen ugyan valamelyest javított a környezetvédelemért felelős minisztérium létrehozása, de az ott tapasztalható állandósult átszervezések erősen visszafogták az esetleges előnyöket;*
- *a megelőzési vagy a közvetlen beavatkozásnak teret engedő szemlélet eleinte teljes, később csökkenő mértékű, de még ma is világos hiánya;*
- *a felelősségi eszközöknek, a szankcióalkalmazásnak részben a szabályozásban is megmutató, részben a gyakorlat hiányosságain alapuló erőtlensége;*
- *végezetül számot kell adni arról is, hogy a kortárs jogi szabályozásban alapvetőnek mondható, nemcsak közvetlenül a környezeti érdekeket érintő háttérintézmények hiányoznak, de legalábbis nagyon kezdetlegesek - ilyen pl. a társadalmi nyilvánosság, a megfelelő információhoz való jog.*

A központilag irányított tervutasításos gazdaság és a paternalista társadalmi szerkezet nem tette lehetővé a környezetvédelem teljes körű kiteljesedését. Az "állami tulajdon - állami környezetvédelem" sajátos paradoxonból az következett, hogy a gazdasági-ágazati lobbik szempontjai nem engedték erőteljesebben érvényre jutni a környezeti érdekeket.

A 70-es évek a környezetvédelem történetében igen mozgalmas, alapozó időszak volt. A fejlett ipari országokban ebben az időszakban gyökeresedett meg a környezetvédelem, alakult ki a környezetpolitika. Ez a folyamat ezekben az országokban minden ellentmondásosságával, nehézségével együtt is szerves folyamat volt. A gazdaság, a tudomány, a politika és nem utolsósorban a civil társadalom együtt hordta ki, hozta létre a környezetvédelem stratégiáit, alapintézményeit és azok jogi, politikai stb. aspektusait. Nálunk alapvetően ez a szerves fejlődés hiányzott és ennek következményei ma is érzékelik hatásukat.

A **Római Klub** tevékenysége, különösen az 1972-ben megjelent "**A növekedés határai**" **c. világmódel-jelentés** körüli hatalmas vihart kavart viták nálunk (jórészt ideológiai okok miatt) csak igen szűk körben folytak. Ezért ennek társadalmi hatása - főleg ami a közvélemény figyelmének felkeltését illeti - az adott időszakban erősen korlátozott volt.

Az **állampolgári környezetvédelmi mozgalmak**, civil szerveződések (zöld szervezetek) a 70-es években a fejlett országok szinte mindegyikében igen komoly szerepet vállaltak abban, hogy a társadalom tagjaiban tudatosítsák a környezetvédelem fontosságát.

A társadalmi átalakulási folyamat ugyanis nem irányítható csupán felülről, adminisztratív eszközökkel. A szocializmus bukása nem utolsósorban ezen elv megsértésének látványos bizonyítéka. Szükség van arra, hogy sok ember váljék környezetvédelmileg aktívvá egyénileg, illetve különféle környezetvédelmi csoportokban tevékenykedve. Az egyén igen sokat tehet a társadalmi szemléletváltás érdekében a fogyasztói magatartásformák megváltoztatását, sőt akár a politikai irányváltást illetően is. A hazai példák sajnos napjainkig nyúlóan igen sok bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy a fenti elvek megsértése mennyi kárt okozhat a környezetvédelem ügyének. A magyar lakosság sokszor kárhozottat alacsony környezeti érzékenységének, közömbösségének okai jórészt ennek az időszaknak a helytelen gyakorlatára vezethetők vissza.

**II. A 80-as évek közepétől 1990-ig tartó időszak a környezetpolitika történetének második, jól elkülöníthető korszaka.**

Az ország gyorsan romló környezeti állapotának javítása ekkor már nem tűrt halasztást. A meghozott intézkedések ugyan sokszor felemások voltak, de a korábbi időszakhoz képest lényeges előrelépés történt. Minden környezeti elem védelmével kapcsolatos alapdokumentum megszületett vagy megújult, és a nemzetközi kötelezettségek vállalását jelentő egyezmények (pl. NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, ózon, veszélyes hulladékok) egész sorának aláírásával hazánk olyan kötelezettségeket vállalt, amelyek rákényszerítettek bennünket arra, hogy igazodjunk a fejlett környezeti kultúrájú országok környezetvédelmi gyakorlatához. Az intézményi, szervezeti változtatások betetőzéseként 1987-ben létrehozták a **Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumot**, amellyel a környezetpolitika a kormányzati politika legfelső szintjére emelkedett.

Ebben az időszakban jöttek létre az állampolgári környezetvédelmi mozgalmak, alakultak ki a hazai zöld szervezetek. Ezeknek a környezetvédelmen túl a demokratizálódásban is fontos szerepük volt. A demokratikus intézményrendszer hiányában azonban ezek a szervezetek szinte azonnal túlpolitizálódtak és a környezeti érdekek képviseletén túli feladatok megoldására is vállalkoztak, illetve részben rákényszerültek. Ez sokszor szerepzavarhoz vezetett és szinte törvényszerű volt, hogy a többpártrendszer létrejöttével ez a politikai túldimenzionáltság sokkal többet ártott, mint használt a hazai környezetvédelmi mozgalmaknak. A belső megosztottság, a szétaprózottság, az együttműködés gyakori hiánya szintén elég hamar jellemzői lettek a hazai zöld mozgalmaknak. Ez más okokkal együtt máig akadálya annak, hogy nagyobb tömegbázisra tegyenek szert és (esetleg a Parlamenten belül is) hatékonyabban tudják képviselni a környezetvédelem ügyét.

**III.** A környezetpolitika *harmadik, jelenleg is tartó szakasza* 1990-től datálható. A társadalmi háttér megváltozása, a parlamenti demokrácia intézményi kiépülése, a piacgazdaságra való áttérés, az ország nemzetközi kapcsolatainak gyökeres módosulása más környezetpolitikát kíván.

A környezetvédelemben a 80-as évek végére nemzetközi szinten egy új, átfogó stratégia bontakozott ki, a **fenntartható fejlődés stratégiája**. Ennek rövid áttekintése elengedhetetlen ahhoz, hogy a hazai folyamatokat, a nemzetközi trendekhez való csatlakozás lényegét, környezetpolitikánk főbb tendenciáit megértsük.

1993-ban a mélyülő környezeti válság hatására az ENSZ Közgyűlése Gro Harlem Brendtland asszony vezetésével létrehozta a **Környezet és Fejlődés Világbizottságát**. A bizottság feladata a környezet romlása, a gazdasági növekedés és a társadalmi jólét közötti kapcsolat vizsgálata, illetve a válság leküzdéséhez szükséges változás irányait kijelölő, átfogó program kidolgozása volt.

A bizottság 1987-ben **Közös Jövők** címmel készítette el jelentését. Az ebben rögzített elvek és követelmények lettek annak a nemzetközileg is elfogadott környezetvédelmi stratégiának az alapelvei, amely **fenntartható fejlődés** néven vált ismertté.

1992-ben Rio de Janeiróban, a stockholmi konferencia (az ENSZ első környezetvédelmi világkonferenciája) 20. évfordulóján tartott **II. környezetvédelmi világkonferencián** az igen éles viták ellenére a fenntartható fejlődést a résztvevő országok többsége (hazánk is) napjaink uralkodó környezetvédelmi stratégiájaként fogadta el. Ezt az elvet a hazai környezetpolitika szintén meghatározó alapelveként kezeli.

A **fenntartható fejlődés** definíciója (Környezetvédelmi lexikon) kicsit nehézkes, a lényege, hogy **olyan fejlődésről van szó, amely biztosítja a jelen szükségleteinek a kielégítését, anélkül, hogy lehetetlenné tenné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését.**

A fenntartható fejlődésnek van egy szűkebb és egy tágabb értelmezése. A tágabb értelmezés a fenntarthatóság társadalmi, gazdasági, ökológiai aspektusait is magában foglalja, míg szűkebb értelemben döntően az erőforrások megőrzéséről, optimális erőforrás-használatról van szó.

Az **erőforrások** használatával, megőrzésével kapcsolatban a fenntartható fejlődés követelményei a következőkben összegezhetők:

- a megújuló természetio erőforrások felhasználásának mértéke kisebb vagy megegyező legyen a természetes vagy irányított regenerálódó (megújuló) képességük mértékével;
- a hulladék keletkezésének mértéke / üteme kisebb vagy megegyező legyen a környezet szennyezésbefogadó képességének mértékével, amit a környezet asszimilációs kapacitása határoz meg;
- a kimerülő erőforrások ésszerű felhasználási üteme, amit részben a kimerülő erőforrásoknak a megújulókkal való helyettesíthetősége, részben a technológiai haladás határoz meg.

A fenntartható fejlődést mint lehetséges alternatívát sokan vitatják. Különösen a környezetvédő mozgalmak képviselői vagy a fejlődő országok kutatói, politikusai, akik szerint

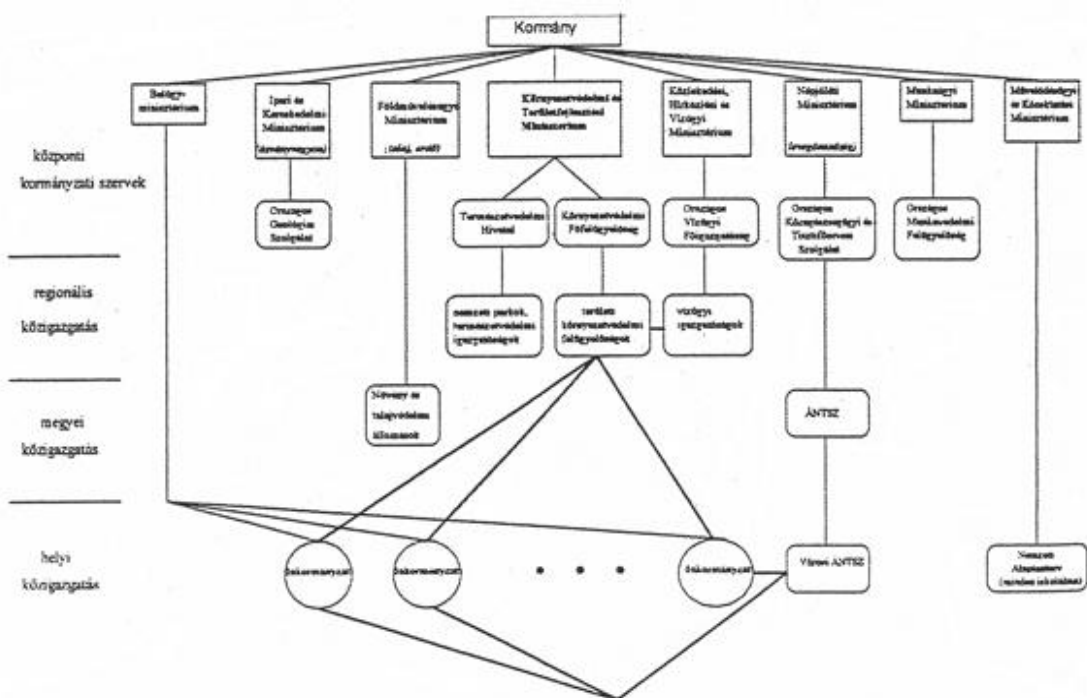
ez az elv alapvetően a fejlett országok érdekeit szolgálja. Az adott keretek között nincs mód e viták taglalására, a szakirodalomban erről bőséges információ áll rendelkezésre.

Abban azonban mindenki egyetért, hogy a **fenntartható fejlődés alapelveinek** betartása hasznos az emberiség számára. Ezek az elvek a következők:

1. Figyelem és gondoskodás az életközösségekről.
2. Az ember életminőségének javítása.
3. A Föld életképességének és diverzitásának a megőrzése.
  - Az életet támogató rendszerek megőrzése.
  - A biodiverzitás megőrzése.
  - A megújuló erőforrások folyamatos felhasználhatóságának biztosítása.
4. A meg nem újuló erőforrások használatának minimalizálása.
5. A Föld eltartóképessége által meghatározott kereteken belül kell maradni.
6. Meg kell változtatni az emberek attitűdjét, magatartását.
7. Lehetővé kell tenni, hogy a közösségek gondoskodjanak a saját környezetükről.
8. Biztosítani kell az integrált fejlődés és természetvédelem nemzeti kereteit.
9. Globális szövetséget kell létrehozni.

A fenti elvek a hazai környezetpolitikai dokumentumokban is mint stratégiai alapelvek jelennek meg.

Visszatérve a 90-es évek magyarországi eredményeihez megállapíthatjuk, hogy a megváltozott társadalmi környezet hatására a környezetpolitikában is alapvető átrendeződések történtek. A szervezeti átalakulások eredményeképpen már az évtized első felében létrejöttek azok a legfontosabb politikai, közigazgatási szervek, amelyek a környezetpolitika alakításában kulcsszerepet játszanak. Ezeket mutatja be az 1. számú ábra.



1. ábra: A magyar környezetpolitika alakításának legfontosabb politikai és közigazgatási szervei



A különböző környezeti elemek védelmének és az egyes környezetvédelmi szakterületek felügyeletének kormányzati struktúrája Magyarországon - hasonlóan az OECD-országok többségéhez - megeosztott. Éppen ezért különös jelentősége van a környezetpolitika és más politikák egyre mélyebb integrációjának. Ugyanakkor a kormányzaton belül az önálló tárcaként működő, 1990-ben létrehozott **Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium** felelős a környezetvédelmi politika átfogó stratégiájáért, a rövid, közép és hosszú távú tervekért, programokért és a környezeti célok elérését szolgáló szabályozó eszközök kidolgozásáért és koordinálásáért.

A környezetvédelem teljes intézményrendszerének részletesebb bemutatása, feladatainak taglalása a **Környezetjog és intézményrendszer** c. tárgy keretében történik.

A környezetpolitika történeti áttekintése kapcsán utalnunk kell arra, hogy a ma hatályos **környezetvédelmi törvény** (1995. évi LIII. törvény) szintén ebben az időszakban született meg. A törvény bemutatása, megismertetése ugyancsak az említett tárgy feladata. A törvény azonban olyan környezetvédelmi alapidokumentum, amely megkerülhetetlen minden, a környezet védelmével foglalkozó szakterület számára. Alapelveivel a környezetpolitika elvei nem ütközhetnek és számtalan környezetpolitikai tényező (dokumentum, program, szervezet) a törvény rendelkezéseiből következik. Pl. A Nemzeti Környezetvédelmi Program létrehozása, az Országos Környezetvédelmi Tanács működtetése, az állampolgárok jogosultságainak biztosítása a környezetvédelemben stb.

A szervezeti átalakulással párhuzamosan több fontos környezetpolitikai dokumentum is megszületett. Ezek közül időrendben kiemeljük az alábbiakat:

*Rövid és Középtávú Környezetvédelmi Intézkedési Terv (1991)*

*Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Koncepció (1994)*

*Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997)*

A teljes dokumentumjegyzék a szakirodalomban megtalálható. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy más fontos törvényeknek, programoknak (pl. 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, Nemzeti Környezetegészségügyi Akcióprogram 1997.) természetesen szintén vannak környezetpolitikai vonatkozásaik.

A **nemzetközi együttműködés** tekintetében a hazai környezetpolitika súlypontjai a 90-es évek elejétől az alábbiak:

- a szomszédos országokkal való együttműködés fejlesztése,
- felkészülés a fejlett országokat tömörítő integrációs szervezetekhez történő csatlakozásra.

A szomszédos országokkal való környezetvédelmi együttműködés erősítése kiemelt feladat, hiszen az ország medence-jellegéből adódóan a szennyezések jelentős része a szomszédos országokból származik. A határokon áttérjedő környezeti problémák megoldása és a környezeti állapot javítása csak hatékony együttműködéssel valósítható meg.

A másik fő cél az **OECD** szabályozásnak, az **EU**-normáknak és az egyéb nemzetközi környezetvédelmi követelményeknek való fokozatos megfelelés.

E téren komoly sikerként könyvelhetjük el, hogy hazánk 1996-ban csatlakozott a világ fejlett országait tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez (OECD). A

környezetvédelem és a környezetpolitika esetében ez azt jelenti, hogy Magyarországon a környezetvédelem intézményrendszere, irányítási struktúrája, a környezeti problémák kezelésének gyakorlata alapvetően megfelel a fejlett országok gyakorlatának. A mondottak igazolására közöljük az **OECD Környezetpolitikai Bizottságának** ide vonatkozó állásfoglalását:

**Az OECD Környezetpolitikai Bizottságának állásfoglalása  
Magyarország készségéről és képességéről az  
OECD-tagsággal járó kötelezettségek elfogadására  
a környezetvédelem területén**

A Bizottság üdvözli, hogy Magyarország elfogadja az OECD valamennyi szabályozóeszközét a környezetvédelem területén; és tudomásul veszi, hogy Magyarország új törvényeket szándékozik bevezetni a közeljövőben az OECD jogi eszközök által lefedett környezetvédelmi területeken, különös tekintettel a vegyi anyagokra és a hulladékgazdálkodásra.

A Bizottság megjegyzi, hogy Magyarország 1994 óta részt vesz a Bizottság Vegyi Anyagok programjának „Helyes Laboratóriumi Gyakorlat” és az „Adatok Kölcsönös Elfogadása” részében. Továbbá a Bizottság üdvözli azt a tényt, hogy Magyarország részese a fontosabb nemzetközi környezetvédelmi egyezményeknek, és azokkal kapcsolatban a felelősség ugyanolyan szintjét fogadta el mint az OECD-tagállamok.

A Bizottság a vizsgálata alapján arra a következtetésre jut, hogy Magyarország egyaránt kész és képes elfogadni az OECD-tagsággal járó kötelezettségeket a környezetvédelem területén.

A Bizottság ezért kinyilvánította Magyarország csatlakozásának támogatását a Szervezethez és azon szándékát, hogy folytatja és szélesíti együttműködését Magyarországgal a környezetvédelmi kötelezettségek és felelősségek teljesítését segítő, mielőtt az az OECD tagjává válik.

A Bizottság felkérte Magyarországot, hogy bocsásson rendelkezésre előrehaladási jelentéseket arról, hogy a környezetvédelem területén az új törvényi szabályozás mennyiben van összhangban az OECD-politikákkal és jogi eszközökkel.

*1995. december 6-án elfogadta  
az OECD Környezetpolitikai Bizottsága.*

Az OECD-hez való csatlakozás sikere egyfajta önbizalmat adhat az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat sikeres megkezdéséhez és befejezéséhez. Közismert, hogy az EU országainak többsége a környezeti kultúra tekintetében a világ legfejlettebb, legigényesebb térségei közé tartozik. Az ottani kívánalmaknak való megfelelés nem lesz könnyű feladat, főleg ha azt is számításba vesszük, hogy a közönség környezetpolitikája is változik, szigorodik.

Az EU-ban az eddigi gyakorlat szerint az egységes piac megteremtése és működtetése élvezett prioritást, a környezetpolitika ennek volt alárendelve. Az 1997-es amszterdami csúcson a fenntartható fejlődés fogalma bekerült az Unió célok közé, és a környezetpolitika immár az általános politikai célkitűzések között szerepel.

Az EU V. Környezetvédelmi Akcióprogramja, illetve annak módosításai szintén a belépni szándékozó országok környezetpolitikájával szembeni fokozott elvárásokat jelzik.

Ízelítőül idézünk néhány fontosabb környezetpolitikai elvet az **EU akcióprogramjaiból**. Ezek már 1974-76 között is hatályban voltak és azóta is alapját képezik a megjelent akcióprogramoknak és egyéb szabályozóknak. Ezek az elvek:

1. A szennyezést forrásánál kell leküzdeni.
2. A lehető legkorábbi lépésben figyelemmel kell lenni a környezetvédelem érdekeire, minden tervezési vagy döntéshozatali eljárásban.
3. A természeti erőforrások vagy a természet olyan kihasználása, mely károkozással jár, elkerülendő.
4. A tudományos és technológiai ismeretek szintjét növelni kell, egyebek között a kutatás támogatásával.
5. A megelőzés és kárelhárítás költségeit viselje a szennyező.
6. Egy állam tevékenysége ne károsítsa más állam környezetét.
7. A fejlődő országok érdekeit messzemenően figyelembe kell venni a tagállamok környezetvédelmi politikájának kialakítása során.
8. A hosszú távú európai környezetvédelmi politika alapján kell tevékenykedni, ennek érdekében nemzetközi és globális környezetvédelmet kell folytatni, melynek egyik eszköze a nemzetközi intézményekben való együttműködés.
9. A környezetvédelem ügye mindenki felelőssége, ezért az oktatás nélkülözhetetlen.
10. A szennyezés típusának legjobban megfelelő akciószintet kell megalapozni, figyelembe véve a szennyezés típusát, a szükséges eljárást, a védendő terület jellegét. Ezt az elvet nevezik aztán a "szubszidiaritás" elvének.
11. Az egyes nemzetközi környezetvédelmi politikákat koordinálni és harmonizálni kell, mégpedig a közösen elfogadott hosszú távú célkitűzéseknek megfelelően.

A kimunkálás alatt lévő csatlakozási stratégia környezetvédelmi, környezetpolitikai vonatkozásairól készült szakértői anyagokban számos fontos javaslat, megállapítás olvasható. Ezeket azonban e jegyzetbe beépíteni nemcsak a terjedelmi korlátok miatt lehetetlen, hanem azért sem, mivel ezek ma még csak vitaanyagok és nem a választandó stratégia végső változatai.

A történeti áttekintés nem azt akarta demonstrálni, hogy a hazai környezetpolitika története szimpla sikertörténet. A kétségtelenül fontos hazai és nemzetközi sikerek ellenére rendszert alkotó, koherens hazai környezetpolitikáról sajnos napjainkban még nem beszélhetünk. A különböző ágazati érdekek sokszor szorítják háttérbe a környezeti érdekeket. A környezetpolitikai, környezetszabályozási elvek érvényesítése, új eszközök, módszerek bevezetése gyakran adhoc történik attól függően, hogy mikor, hol gyengébb a gazdasági és pénzügyi kormányzat ellenállása.

Az elmúlt évtizedben a környezet állapotában bekövetkezett bizonyos kedvező tendenciák, vagy az a tény, hogy a környezet állapota nem romlott katasztrofálisan, sajnos döntően nem az átgondolt környezetpolitikának, hanem főleg annak köszönhető, hogy csődbe jutott és összeomlott a szennyezésért leginkább felelős nehézipar (ajándék effektus).

Az alapelvek, célok helyességét nálunk nyíltan persze senki nem vonja kétségbe. A megvalósítás, a gyakorlati alkalmazás során azonban ma még igen nagy a bizonytalanság.

### 1.3. Környezetpolitikai alapelvek, célok

A történeti áttekintés során gyakran utaltunk arra, hogy mikor és miért fogalmazódtak meg azok az elvek, amelyek a 90-es évek közepére a hazai környezetpolitika elveiként, céljaiként deklarálódtak. Tematikailag ezek tárgyalására rögtön a környezetpolitika definiálása után sor kerülhetett volna. A történeti áttekintés tükrében azonban remélhetőleg könnyebb lesz megérteni, elfogadni őket. Az elvek ugyanis hosszabb fejlődési folyamat belső törvényszerűségeiből következnek és nem erőltetett, mesterséges konstrukciók. Részletes tartalmi elemzésükre a terjedelmi korlátok miatt nem térhetünk ki. Jogi, közgazdasági aspektusaikkal a **Környezetjog és igazgatás**, valamint a **Környezetgazdaságtan** című tárgyak foglalkoznak.

A környezetpolitikai alapelvek tételes felsorolása a környezet védelmével foglalkozó dokumentumok többségében megtalálható. Pl.: Nemzeti Környezet- és Természetvédelmi Konceptió, Környezetvédelmi törvény, Nemzeti Környezetvédelmi Program stb. A megnevezésben néha vannak különlegesek, de a tartalmuk megegyezik.

Az **alapelvek** a következők:

- a fenntartható fejlődés hosszú távú kialakítása, mint fő célkitűzés,
- a káros környezeti hatások megelőzésének elve,
- az elővigyázatosság elve,
- a környezeti szempontok integrálásának elve,
- a környezeti jogok és a felelősség érvényesítésének elve,
- a "szennyező fizet" és a "használó fizet" elve,
- a környezetpolitika regionalizálása,
- a szubszidiaritás és a partneri viszony a környezetpolitika szereplői között.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program alapelvei szintén a környezetpolitika iránymutató elveire épülnek. E program 1997-től kezdődően hat évre meghatározza a környezetpolitika teendőit. Az alábbiakban a rövid értelmezésekkel együtt idézzük a **Program stratégiai alapelveit**.

#### A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

A fenntartható fejlődés két, a piac által nem kellően érzékelhető szempontot kíván érvényesíteni, a környezeti értékek megtartását és a jövő generációkért érzett felelősség elvét. A társadalom fenntartható fejlődésének környezetvédelmi vetülete a környezet fenntartható használatát jelenti, vagyis azt az alapelvet, hogy közben a természeti erőforrások és az életfenntartó ökológiai rendszerek teherbíró és megújuló képességének határain belül maradjunk. A fenntartható fejlődés feltételezi, hogy egyensúlyt lehet teremteni a szükségletek kielégítése és a környezeti értékek megőrzése között. Itt kulcskérdés a lételelemek (víz, föld, levegő) állapotának és a természet megőrzésének igénye. Az elv érvényesítése megkívánja egy sor nem piaci megoldás érvényesítését. Az elvet egyaránt érvényesíteni kell helyi, regionális és globális szinten.

#### AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ELVE

Az emberi tevékenységek bővülésével, a társadalmi és földrajzi munkamegosztás fokozódásával és szakosodásával rohamosan növekednek és gyakoribbá válnak az ezekből eredő környezeti kockázatok. Az újabb és egyre bonyolultabb termelési rendszerek, technológiák alkalmazása során egyre nő a környezeti hatásokra vonatkozó bizonytalansági

tényező. A kockázatok csökkentése érdekében az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni azokban az esetekben, amelyek során súlyos vagy visszafordíthatatlan környezeti károk következhetnek be a jövőben. Ennek legjellemzőbb példái a vegyi anyagokkal kapcsolatos problémák, a nukleáris biztonság kérdései és a hosszabb távon fenyegető globális éghajlatváltozás.

## A MEGELŐZÉS ELVE

A megelőzés elvének érvényesítése nélkül nem lehet előre lépni a fenntartható fejlődés irányába. A megelőzés egyrészt általában lényegesen gazdaságosabb megoldás az utólagos beavatkozásoknál, másrészt vannak olyan esetek - főleg a természeti értékek területén - ahol az eredeti érték semmilyen ráfordítással sem állítható helyre.

Az ilyen értékek csak a káros hatások megelőzésével óvhatók meg. Nyilvánvaló tehát, hogy a Program által meghatározott szabályozási, kutatási és fejlesztési tevékenységeknek a megelőzés a fő iránya.

A stratégia kulcskérdése a megelőzés elvének érvényesítése. A korlátozott erőforrásokat és lehetőségeket még azon az áron is a megelőzésre kell fordítani, hogy a meglévő környezetállapothoz kapcsolódó problémák felszámolása hosszabb időt vesz igénybe.

A megelőzés elve megköveteli, hogy a környezetvédelem segítse és befolyásolja a technológiai fejlődést, részt vegyen annak támogatásában. Hasonlóképpen ezen elv érvényesítéséhez a környezetbarát termékek elterjesztésének és a jelenleg használt, környezeti problémákat okozó anyagok helyettesítésének megoldására is szükség van. Azokat a technológiai fejlesztéseket, innovációs lépéseket, termékkorszerűsítéseket, amelyek a környezet igénybevételét, terhelését csökkentik éppen úgy támogatni szükséges, mint a csak közvetlenül környezetvédelminek tekintett beavatkozásokat. A környezetvédelem segítse és ösztönözze a környezettudatos irányítási módszerek bevezetését, valamint a technológiai fejlődést, vegyen részt azok támogatásában.

## PARTNERI VISZONY

A környezetpolitika kialakítása és megvalósítása során a Program partneri viszonyt kíván kialakítani a különböző szereplőkkel, és ezt a stratégia elvei is tükrözik. Ennek érdekében meg kell teremteni az egyes közigazgatási szintek közötti hatékony és folyamatos együttműködés feltételeit. A "szubsidiaritás" elvét követve egyre nagyobb szerep jut az önkormányzatoknak és társulásaiknak a környezeti problémák megoldásában. A központi kormányzat környezetpolitikájának e tevékenységeket kell elősegítenie és szolgálnia. A közigazgatás valamennyi szintjén törekedni kell a nyílt és eredményes kapcsolatok megteremtésére az önkéntes állampolgári csoportokkal és szervezeteikkel. Külön kiemелendő, hogy új alapokra kell helyezni a magánszektorral való együttműködést.

A stratégiát és magát a Programot elfogadhatóvá kell tenni a társadalom számára. A környezetvédelmi beavatkozások hatékonyságának biztosítása, az érintettekkel való viszony javítása, a megelőzés elvének érvényesítése érdekében előre kell lépni a környezetvédelmi céloknak a többi ágazat politikájába való integrálása kérdésében. A fenti célok csak akkor biztosíthatók, ha ez az utóbbi törekvés sikeres.

Javítani kell a gazdálkodók részvételi lehetőségeit a környezetvédelemben, így ahol ez lehetséges, olyan megoldásokat kell kialakítani, amelyek az érintettek számára gazdasági haszonnal is járnak. Ebből a szempontból szakítani kell azzal az szemlélettel, hogy csak azok

a fejlesztések támogathatók környezetvédelmi szempontból, amelyek valamilyen száz százalékgig környezetvédelminek minősített "csővégi" megoldást jelentenek. Erre annál is inkább szükség van, mert a vállalkozók részvétele nem megfelelő mértékű a környezetvédelmi fejlesztések terén. Mindezek alapján a stratégia egyik legfontosabb eleme a vállalkozók részvételének növelése a környezetvédelemben.

Az adózás körül kialakult viszonyok jól jellemzik, hogy az érintettek közötti egyetértés nélkül nem lehet hatékony rendszert működtetni. A környezetvédelemnek ezt az összhangot meg kell teremtenie: vonatkozik ez a kormányzati szintre éppúgy, mint a területi szervezetekre. A felügyelőségeket hosszabb távon feltétlenül erősíteni kell, abból a célból is, hogy a vállalkozók segítséget kapjanak a megoldások keresésében. Olyan együttműködésre van szükség, amely a bizalomra és a jó szándéokra épít. Az állam felelőssége az, hogy ezeket a folyamatokat elindítsa és segítse.

## GAZDASZEMLELET

A környezetvédelemnek olyan kötelező feladatai is vannak, amelyek nem kapcsolhatók a piaccgazdasághoz, ezért szükség van olyan megoldásokra, amelyek környezetvédelmi és természetmegőrzési célokat valósítanak meg és ehhez biztosítják a gazdasági eszközöket.

Ennek feltétele, hogy mind az állam szintjén, mind az önkormányzatoknál az értékek megtartásának érdekében kialakuljon egy "gazdatípusú szemlélet" és az ennek megfelelő felelősségtudat is.

A stratégia célként tűzi ki az állami és önkormányzati környezetvédelmi példamutatást, mert e nélkül nem várható el a lakosságtól és a vállalkozóktól a környezetvédelem érdekében történő cselekvés. Ehhez a példamutatáshoz nem csupán a "gazda" módjára való viselkedésre, de a megalkotott szabályok betartására is szükség van. A gazdaszerep, a jó "háztartásvezetés" gyakorlata annál erősebben jelentkezhet, minél konkrétabb maga a gazdálkodás tárgya. A problémák megjelenése és azok gyakorlati megoldása is helyi vagy regionális szinten a legjellemzőbb. Ennek megfelelően a stratégia olyan megoldásokat képvisel, amelyek nagyobb lehetőséget teremtenek a helyi és a regionális szinten a társadalmi részvételre és a beavatkozásokra.

A **környezetpolitikai célok** kijelölésénél kerülni kell azt a múltban gyakran előforduló hibát, hogy e célok valamiféle kívánsággyűjteményként, lényegében igazán soha meg nem valósítható pusztán kívánságlistaként jelenjenek meg.

A történeti áttekintés kapcsán szó volt azokról a célokról, amelyek a nemzetközi együttműködés tekintetében irányadóak és az eddigi eredmények alapján (OECD tagság, EU tárgyalások előkészítése) megalapozottak. A továbbiakban a **Nemzeti Környezetvédelmi Program** alapján tekintjük át a fontosabb környezetpolitikai célokat. Ismert, hogy ez a Program már úgy készült, hogy az elérni kívánt célok összhangban legyenek az EU elvárásaival, és egyúttal fejezzék ki a hazai lakosság igényét is az egészséges emberi környezet és a természeti értékek megőrzése iránt. A Nemzeti Környezetvédelmi Program nagy pozitívuma, szemben a korábbi programokkal, hogy nem csak a célokat jelöli ki, hanem a megvalósításukhoz **szükséges eszközöket**, a várható **pénzügyi igényeket** is rögzíti.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program **fő céljai:**

- a) az egészséges környezet feltételeinek biztosítása, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatások megelőzése, csökkentése, megszüntetése; a megfelelő életminőséghez szükséges környezeti állapot megőrzése, javítása és helyreállítása;
- b) az élő és élettelen környezet természetközeli állapotának megőrzése, a természetes rendszerek és természeti értékek megóvása, fennmaradásának biztosítása, a bioszféra sokszínűségének megtartása, a természeti folyamatokban rejlő információk megőrzése;
- c) a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásban a fenntartható fejlődés elveinek figyelembevétele, a lételemnek tekintett természeti erőforrásokkal (víz, föld, levegő) való takarékos, értékvédő gazdálkodás, ezeknek a következő nemzedékek számára való megtartása;
- d) az előzőekkel összefüggésben a gazdasági fejlődés és a környezet harmonikus, az ésszerű környezet-igénybevételre és a minimális környezetkárosításra törekvő viszonyának megvalósítása.

A Program prioritásait úgy kell meghatározni, hogy közben állandóan figyelembe vegyük a környezet egészét, összefüggő rendszerjellegét. A környezet állapotában végbemenő változásokat két, bizonyos fokig ellentétes tendencia jellemzi.

Egyfelől az állapot egésze hosszabb időt tekintve folyamatosan romlik (életkilátások romlása, szennyezett ipartelepek számának növekedése stb.). Másfelől egy sor szakterületen vagy egy-egy regionális és helyi kérdésben kimutathatóan jelentős javulás történt, amely a gazdasági visszaesésnek és szerkezetváltásnak is köszönhető (például a kén-dioxid kibocsátás, vagy egy-egy ipari régió összkibocsátása terén). A környezet védelmének kérdésében bizonyos területeken jelentős előrelépés történt mind a szabályozást, mind a közvetlen beruházásokat illetően, de még nem alakult ki átfogó és a döntések részévé váló környezetvédelmi cél- és eszközrendszer. Mindezek alapján a következő fő szempontokat kell figyelembe venni:

- a) az ország jelentős természeti erőforrásokkal, környezeti értékekkel rendelkezik, amelyek védelme gazdasági érdek is;
- b) a korábbi évtizedekben jelentős környezeti értékvesztés történt, ezek hazai, regionális, illetve globális környezeti problémákra vezethetők vissza;
- c) a már érvényben lévő nemzetközi környezetvédelmi szerződések és együttműködések számos feladatot jelentenek a környezetvédelem számára;
- d) számottevő mértékben a káros környezeti hatásoknak is tulajdoníthatóan az emberi egészség és a természeti értékek védelme nem kellőképpen megoldott; a helyzet különösen kritikus akár a halálozási és megbetegedési mutatókat, akár a természeti értékek alakulását vizsgáljuk;
- e) nagyon erősek azok a háttértényezők, amelyek a káros környezetegészségügyi hatásokat súlyosbítják (stresszhelyzetek, túlterheltség, fogyasztási szokások stb.).

A problémák megoldása szempontjából alapvető jelentőségű a társadalmi részvétel, a tudatformálás, a lakosság megfelelő tájékoztatása.

A céloknak, illetve a kívánatos állapotoknak a környezeti elemek szintjére való lebontását a Program részletesen tartalmazza.

## Ellenőrző kérdések az 1. rész anyagához

1. Ismertesse a környezetpolitika fontosabb sajátosságait!
2. Melyek a hazai környezetpolitika egyes korszakainak alapjellemzői? Mutassa be a társadalmi háttér és a környezetpolitika változásainak közös gyökereit!
3. Melyek a környezetpolitika alapelvei és a Nemzeti Környezetvédelmi Program fő céljai?

\* \* \*

## Irodalomjegyzék az 1. részhez

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

83/1997. (IX.26.) OGY h. a Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

A Magyar Köztársaság környezetvédelmi politikája és intézményrendszere. Nemzeti beszámoló az OECD részére. Környezet és fejlődés, VI. évfolyam, 5-6. szám.

A Riói Nyilatkozat a Környezet és Fejlődésről, az ENSZ Környezet és Fejlődés Világkonferencia Dokumentumai. Föld Napja Alapítvány, 1993.

Az OECD Tanács környezetpolitikai eszközei. (szerk.: Pomázi István). KTM, 1997.

Brown, Lester: A világ helyzete 1990, 1991, 1992. Föld Napja Alapítvány kiadása, Budapest.

Bulla Miklós: Környezetpolitika. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 1993.

Carson, Rachel: Néma tavasz. Katalizátor Iroda, Budapest, 1994.

Kerekes Sándor-Szlávik János: Gazdasági útkeresés - környezetvédelmi stratégiák. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.

Kiss Károly: Ezredvégi kertmagyarország. V-Kiadó, Budapest, 1994.

Közös jövőnk. A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése. Mezőgazdasági Könyvkiadó, Budapest, 1988.

Lorenz, Konrad: A civilizált emberiség nyolc halálos bűne. Budapest, IKVA-SZÁMALK, 1988.

Peccei, A.: Kezünkben a jövő. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.

Sántha Attila: Környeztgazdálkodás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.

Schumacher, E.F.: A kicsi szép (Small is Beautiful). KJK, Budapest, 1991.

Sólyom László-Szabó Máté (szerk.): A zöld hullám. ELTE, AJK, 1988.

Szlávik János-Valkó László: Környezetgazdaságtani alapismeretek. NSZI, Budapest, 1995.

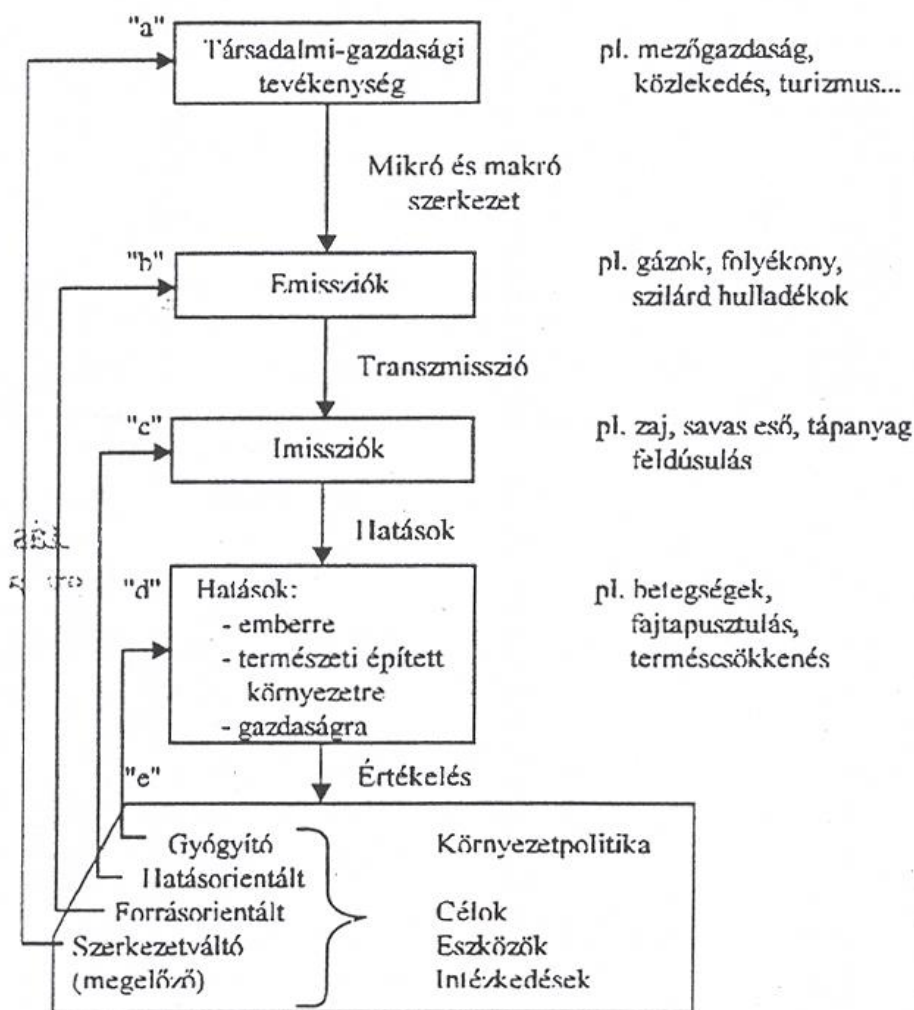


## 2. A környezetpolitikák típusai

Ez a fejezet nagyrészt Kerekes Sándor - Szlávik János: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei* című, 1996-os kiadású könyvéből került átvételre.

A hatékony környezetpolitika kialakítását egy adott országban sok tényező befolyásolja. A gazdaság állapota, a politikai berendezkedés, a környezet állapota, a lakosság attitűdjei, környezeti kultúrája, a nemzetközi kapcsolatok rendszere mind olyan tényezők, amelyek meghatározzák a környezetpolitika jellegét, mozgásterét.

Ahhoz, hogy a környezetpolitika ne pusztán elvárásokat, jól hangzó elveket fogalmazzon meg, ismerni kell a potenciálisan szennyező gazdálkodási-szennyezési folyamat főbb láncszemeit. Ezt mutatja a 2. ábra.



2. ábra: A szennyezési lánc

Az ábrán lévő **szennyezési lánc** elemzése segít abban, hogy a lehetséges és ugyanakkor hatékony környezetpolitikát kialakítsuk. Ezután ki lehet tűzni a **célokat**, meghatározni az

**eszközöket** és kidolgozni a szükséges **intézkedéseket**. Ezek egy adott időszakban és adott országban jól megkülönböztethető, specifikus jegyekkel rendelkező rendszert alkotnak, és így különböző típusokba sorolhatók. A tipizálás persze egyfajta leegyszerűsítéssel is jár, ráadásul a különböző típusok egyazon időszakban és országban párhuzamosan jelen lehetnek. Az egyes környezetpolitikai típusok alapfilozófiájukban azonban lényegesen különböznek, és jól kifejezik valamely ország, térség környezetpolitikájának beállítódását, sajátosságait.

A **környezetpolitikák típusai** a következők:

- *gyógyító környezetpolitika*
- *hatásorientált környezetpolitika*
- *forrásorientált környezetpolitika*
- *szervezetváltó, megelőző környezetpolitika*

## **2.1. Gyógyító környezetpolitika**

A környezetpolitikának ez a típusa a környezetpolitikák "tűzoltója" vagy "mentőorvosa". A gyógyító környezetvédelmi tevékenység iránya, amint az ábránkból is látható, a "hatások" négyzetére mutat. A már bekövetkezett károsodásokat igyekeznek enyhíteni. Általában ez a fajta környezetpolitika a legdrágább és a legkevésbé hatékony megoldás. Illusztráljuk ezt a megoldást néhány gyakorlati példával.

A környezeti bajok "gyógyítása", az utólagos helyreállítás irányulhat pl. az épített környezetre. Ez esetben általában "csak" pénz kérdése a tönkrement építmény rekonstrukciója (pl. egy felüljáró újjáépítése). Korántsem ilyen egyszerű a helyzet más, pl. egy művészeti és történeti szempontból értékes alkotás esetén. A savas ülepedés miatt tönkrement és újonnan megfaragott szobrok pl. a görög Akropoliszon nem ugyanazok a történelmi építészeti emlékek, melyek voltak, több ezer év üzenetét hordozva. Még kevésbé egyszerű a gyógyító megoldás, ha a természeti környezetet vagy az emberi egészséget vizsgáljuk. A kipusztult állat- vagy növényfajt nem lehet újra megteremteni, és a "csak" megrokkant ember sem lesz a régi azért, mert rokkantnyugdíjjal kárpótolják.

A környezet, különösen az élő környezet esetében a sokszor gazdasági okból bekövetkezett "mulasztást" nem lehet semmiféle kompenzációval jóvá tenni.

## **2.2. Hatásorientált környezetpolitika**

A környezetpolitikának az eszközei ez esetben az immissziós állapoton, a környezetminőségen kívánnak javítani olyan körülmények között, amikor a kibocsátások nem csökkennek.

Ilyen technikai eszköz pl. a levegőszennyezés esetében a városok levegőminőségének javítása elkerülő utak építésével, a zajhatás csökkentése hanggátló falak telepítésével. Vízszennyezés esetén egy tó megtisztítása, a hulladékok esetében a megbízható lerakás feltételeinek megteremtése stb.

A szabályozást tekintve viszonylag ritka az immissziós szabályozás. A ritka példák közül jól ismert azonban a nagyvárosokban a szmogriadó tervek rendszere és a hozzájuk kapcsolódó intézkedési csomag.

### **2.3. Forrásorientált környezetpolitika**

Ez a környezetpolitika eszközeivel és módszereivel együtt a legszélesebb körben elterjedt. Célja a károsanyag-kibocsátás csökkentése. A klasszikus "end of pipe" csővégi eljárások többnyire a direkt szabályozó eszközök (normák, határértékek, bírságok) negatív ösztönzésére jöttek létre. Előnyük az, hogy jelentős környezetszennyezés esetén látványos eredményeket produkálnak és sikerélményt adnak az érintetteknek. Jól alkalmazható az ellenőrzés-büntetés kettőse. Klasszikus példái ennek a környezetvédelmi gyakorlatnak a kéményekbe beszerelt szűrőfilterek, az üzemekben megépített víztisztítók, a hangszigetelések stb. Hátránya viszont ennek a politikának az, hogy mivel az alatechnológia a tisztító rendszerek nélkül is működik (sőt olcsóbban működik), az érintettek igyekeznek a környezetvédelmi berendezéseket elhagyni, a kényszerítő hatóságokat pedig kijátszani.

Ráadásul az emissziócsökkentés nemritkán csak azt jelenti, hogy a szennyezés egyik formája egy más formára módosul (pl. a szennyvíz vagy a megszárt levegő visszamaradt része koncentrált veszélyes hulladék lesz).

A forrásorientált környezetpolitika azonban esetenként komoly gazdasági előnyökkel is járhat, amennyiben technológiától függően hozzájárul hasznos anyagok visszanyeréséhez és termelésbe való visszaforgatásához (ld. pl. cementipar porleválasztás, fáradtolaj-hasznosítás, vágóhídi hulladékfeldolgozás).

### **2.4. Szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika**

A környezetpolitikák közül ez a típusú az, amely a legpozitívabb értékelést kaphatja. Lényegét tekintve ez egy olyan hatásmechanizmus, amely a gazdaságot, ill. az egész társadalmat a környezetbarát irányba tereli.

Célja a társadalom mikro- és makroszerkezetének olyan átalakítása, amely a hosszú távú, a természettel harmóniában levő átalakulást segíti elő.

E környezetpolitika végső célja a fenntartható fejlődés biztosítása.

## **Ellenőrző kérdések a 2. rész anyagához**

1. Melyek az egyes környezetpolitikai típusok specifikus jellemzői?
2. Ismertesse a forrásorientált környezetpolitika főbb pozitívumait, ill. hátrányait!
3. Gyűjtsön példákat a különböző környezetpolitikák alkalmazhatóságára!

\* \* \*

## **Irodalomjegyzék a 2. részhez**

Kerekes Sándor-Szlávik János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.

Szlávik János-Valkó László: Környezetgazdaságtani alapismeretek. NSZI, Budapest, 1995.

### 3. A környezetpolitika szabályozási eszközei

Ez a fejezet néhány részletét leszámítva ugyancsak Kerekes Sándor - Szlávik János már említett művéből került átvételre.

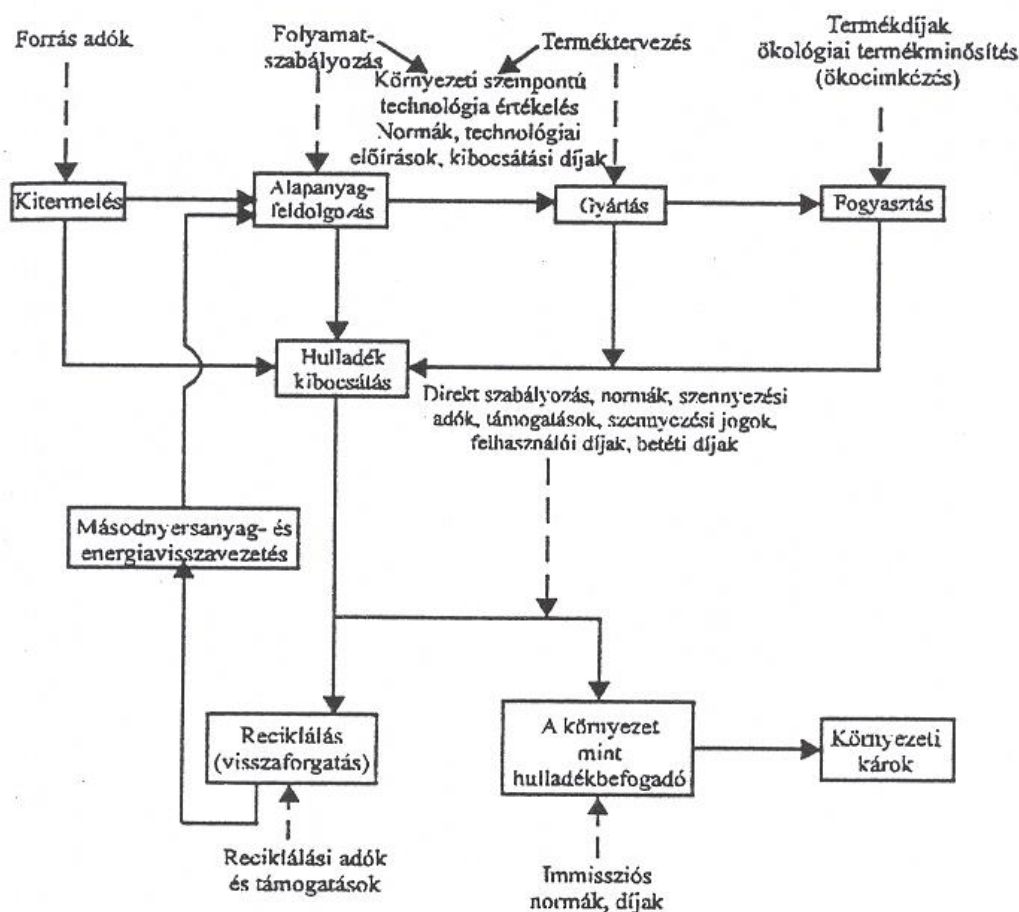
A környezetszabályozás **stratégiai feladata** az, hogy a gazdaság rövid távon a környezet ellenében ható folyamatait a környezet hosszú távú fennmaradási érdekeivel összhangba hozza. A fenntartható fejlődés alap gondolata elvi síkon szintén e probléma megoldására igyekszik választ adni.

A szabályozásnak **kettős célt** kell követnie:

- a természeti tőkének (úgy is mint forrásnak és úgy is mint befogadónak) olyan módon és olyan szinten való használatát, amely lehetővé teszi a hosszú távú fenntartható fejlődés feltételeinek megvalósítását. A természeti tőkét a jelenben úgy kell használni, hogy a használat ne rontsa a jövő generációk lehetőségeit;
- a környezetvédelem lehető leggazdaságosabb megvalósítását, a környezetpolitikák, szabályozási módok közötti költséghatékony választást.

A konkrét szabályozás csak akkor hatékony, ha követi a gazdálkodásnak a környezet szempontjából kritikus kapcsolódási pontjait.

A kapcsolódási pontokat szemlélteti a 3. ábra.



3. ábra: A környezetszabályozás beavatkozási pontjai és módjai

Az ábrából kiolvasható, hogy a szabályozási módok és formák között megtalálhatók a **direkt, normákkal való szabályozások** és a **gazdasági-piaci szabályozók**. Szabályozhatunk

folyamatokat és hathatunk a készletekre. Lehet cél az **emissziószabályozás** és ritkábban az **immissziószabályozás** is.

A szabályozási formák bemutatására, elemzésére később visszatérünk.

### **3.1. A szabályozó eszközök kiválasztásának kritériumai**

A fontosabb környezetpolitikai elvek és célok taglalásánál már említettünk néhány fontos szempontot, amelyek befolyásolhatják a megfelelő szabályozó eszközök kiválasztását. A szabályozási módok helyes megválasztása igen fontos a környezetvédelemben. A nem adekvát eszközök alkalmazása nem csak azért problematikus, mert velük nem érjük el a kívánt pozitív hatást (a környezetromlás megvalósítását, ill. a környezet állapotának javulását), hanem azért is, mert az emberek még inkább elbizonytalanodhatnak a környezetvédelem fontosságát, hatékonyságát illetően. Gondoljunk csak azokra a gyakran hangoztatott érvekre, hogy a környezetvédelem forrásokat von el a gazdaságtól, munkahelyeket szüntet meg stb. A célját el nem érő, sok pénzbe kerülő rosszul kiválasztott környezetpolitikai szabályozás ugyancsak támpontot adhat a hangoztatott érvek alátámasztására.

A **környezetpolitikai eszközök** megtervezésének és kivitelezésének folyamatában különböző elemeket lehet elkülöníteni. Pl. a **belső elemek** azok, amelyek annak megértéséhez szükségesek, hogyan működhet egy eszköz hatékonyan egy adott gazdasági vagy adminisztratív feladat során. A belső elemek felölelik a leglényegesebb nemzeti és nemzetközi közgazdasági, pénzügyi és környezeti politikákat.

Az eszköz kiválasztásánál alkalmazható **helyzetspecifikus jellemzők** az erőforrásokhoz kapcsolódó szempontok, mint például a helyettesíthetőség, rugalmasság, a technológiai újítások esélye, a szennyezéscsökkentési költségek közötti különbség, versenyképesség, piaci szerkezetfüggő jellemzők. Ebbe a körbe tartoznak az olyan problémák jellemzői is, mint a környezeti veszélyeztetettség komolysága, a kibocsátás és a veszélyek közötti területileg és időben változó kapcsolat stb. Ezen faktorok fontossága az összefüggés-specifikus elemek pragmatikusabb vizsgálatának elvégzését követeli meg. Így jelzéseket kaphatunk arról, hogy mikor milyen típusú eszközöket vagy azok keverékét használjuk fel. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a környezeti degradáció szintjein és speciális esetein alapuló, gazdasági életbe történő beavatkozások egyúttal a termékek **életciklusába** és az **anyagláncolatba** való komplex beavatkozást is jelentik. Ahhoz, hogy a környezetpolitika valóban hatékony lehessen, egy **integrált "lánc szemléletet"** kell alkalmaznia a termékekkel és a hozzájuk kapcsolódó folyamatokkal szemben, s az eszközválasztásnak ilyen összefüggésben kell megjelennie (3. ábra).

A következőkben az alábbi kritériumokra való tekintettel vizsgáljuk a kiválasztás szempontjait:

- *statikus hatékonyság*
- *dinamikus hatékonyság*
- *az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, információigény*
- *a gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás*
- *politikai megfontolások*

## ***Statikus hatékonyság***

A statikus hatékonyság esetén alapvetően **extenzív környezetvédelmi** ("end of pipe", azaz csővégi) megoldásról van szó. Ekkor a szennyező technológia káros hatásainak a megszüntetésére jön létre a szennyező folyamathoz közvetlenül vagy áttételesen kapcsolódó környezetvédelmi rendszer. Az extenzív környezetvédelem így a szennyező és tisztító termelési, illetve egyéb szennyező tevékenység és a természet (benne az ember) közé egy "szűrőt, veszélytompítót" épít. Technológiailag nézve ez nem az alaprendszer szerves része, hanem arra utólag ráépített, attól elválasztható, sőt elhagyható.

Ez utóbbi mozzanat nagyon lényeges az extenzív típusú környezetvédelem közgazdasági megítélése szempontjából. Az árutermelők számára ebben az esetben a környezetvédelem olyan ráfordításként jelenik meg, amely nem volt része az újratermelésnek. Ily módon a gazdálkodás alapegységeinél (gyakran társadalmi szinten is) a környezetvédelemmel szemben ellenédekeltség hat.

Különösen élesen vetődnek fel ezek a kérdések erőforráskorlátos rendszerben, alacsony innovációs készség és lassú növekedés mellett. Ilyen esetben ugyanis minden környezetvédelmi ráfordítás, mint termelési kapacitást korlátozó tényező jelentkezik. Könnyen keletkezik az a látszat, hogy a lassú gazdasági növekedés, az egyensúlyhiány és az árszínvonal-emelkedés döntő oka a környezetvédelem. Ilyen rendszerben élesen felmerül a "vagy növekedés, vagy környezetvédelem". Egyik oldalról fellépnek a környezetvédelem-ellenes, másik oldalról a növekedésellenes erők.

Az extenzív környezetvédelmi megoldások azonban minden problematikusságuk ellenére még sokáig meghatározó formái lesznek a környezetvédelemnek. Gondoljunk csak a környezetvédelmi háttéripár gyors fejlődésére, vagy arra, hogy az elhasznált, tönkretett környezet helyreállítása az extenzív módszerek alkalmazása nélkül elképzelhetetlen. E módszerek esetében a hatékonyságot a szennyező azon összköltség-ráfordításával mérik, amely szükséges ahhoz, hogy valamilyen csökkentési célkitűzést megvalósítson. A szabályozó eszközök hatékonyságának megítéléséhez az emissziócsökkentéssel kapcsolatos összes költséget figyelembe kell venni. Az említett hatékonysági kritérium alapján a díjak, adók és értékesíthető engedélyek a normáknál jobban funkcionálnak. E konkrét szabályozási formák taglalására később részletesen kitérünk.

## ***Dinamikus hatékonyság***

A dinamikus hatékonyság vizsgálata jellemzően a preventív forrás- vagy szerkezetorientált környezetvédelemre való ösztönzés eszköze.

A preventív környezetvédelem lényegében az ún. **intenzív környezetvédelmet** jelenti. Ebben az esetben a rendszer jórészt önmaga termeli újra az egyensúlyt. Ilyenkor a termelésben a károk következményeinek a felszámolása helyett a károk megelőzésén (az "okozói elv" helyett az "előzetes gondoskodás elvén") van a hangsúly, olyan eljárásokon, amelyek takarékosan bánnak a nyersanyaggal és az energiával, ugyanakkor nem terhelik a környezetet.

A dinamikus hatékonyság így az alkalmazott eszközök által is elősegíteni kívánt olyan hosszú távú akciókat is magába foglal, mint a szennyezőknek felajánlott lehetőségek a technológiák megváltoztatására (termelési és/vagy szennyezéscsökkentő jellegű technológiák), vagy más, kevésbé veszélyeztetett körzetekbe történő áttelepülésre. Egy eszköz

bevezetésénél mindig fontos kritérium, hogy tartalmazza a szennyezők folyamatos ösztönzését a jobb technológia bevezetésére, vagy egyéb károkat minimalizáló akciókra.

Az adók, díjak és az értékesíthető engedélyek is jól alkalmazhatók e szempontból pénzügyi ösztönző jellegük miatt. A fizetendő adó- vagy díjteher ugyanis állandóan és megfelelő időben emlékezteti a szennyezőt arra, hogy ha kevesebbet szennyez, pénzt takaríthat meg. A normák ugyanakkor többnyire nem élénkítik az innovációs tevékenységet. Előfordul, hogy a szigorú normák csak az új létesítményekre vonatkoznak, ez viszont a meglévő, erősen szennyező üzemek további fennmaradásában és működésében vezet. Ennek az lesz a következménye, hogy a normák nem kellően átgondolt alkalmazás esetén innovációs fékként is szerepelhetnek.

A **normákkal** szemben a **környezeti díjak** alkalmazásának előnye, hogy bevezetésük után a szennyező igyekszik minél előbb elérni a szennyezéscsökkentés optimálisnak tartott szintjét, mivel így minimalizálja költségeit. A normák betartását viszont addig húzzák-halasztják, amíg megszegésüket a törvény nem bünteti. Gyakran beindulnak az alkumechanizmusok és fellazul a szabályozás.

### ***Az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, információigény***

Ez a kritérium azt méri, hogy mennyi adatnak és az előrejelző modellezés milyen szintjének kell a szennyezést ellenőrző hatóság rendelkezésére állni ahhoz, hogy a szóban forgó eszközt egyáltalán használni tudja. Ez különösen akkor fontos követelmény, amikor sok különböző szennyező eltérő módon károsítja a környezetet.

Adók és díjak alkalmazásakor a csökkentésben a hatékonyság kevesebb információval is elérhető, mint a normák használata esetén. Ez utóbbi szempont különösen fontos Magyarországon, illetve a közép-kelet európai régióban, ahol a környezeti monitoring rendszere lassan fejlődik, és a térinformatikai rendszer kiépülése is a kezdeti stádiumban van. A nagyon veszélyes környezetszennyezés esetén viszont rendszerint nem alkalmazhatók az adó típusú szabályozók. Ilyenkor ugyanis az esetleges hibás becslés következtében felemások lehetnek a társadalmi hatások. Ezekben az esetekben célszerűbb normákkal szabályozni.

Az ellenőrzési és végrehajtásból adódó problémák és költségek többsége a szennyezési folyamatok technikai feltételeitől és az adott országban érvényben lévő környezettel kapcsolatos törvényhozó és szabályozó rendszertől függ. Pl. az értékesíthető engedélyek rendszerét sokkal könnyebb megszervezni és működtetni az USA-ban, ahol a piac működését minden érintett megszokta, ismeri, mint számos más országban.

### ***A gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás***

A rugalmasság azt jelenti, hogy a gazdaságban végbemenő olyan változások, mint árváltozások, infláció, ipari intézkedés stb. esetén a használatban lévő eszközökkel rugalmasan lehessen alkalmazkodni az új helyzethez, és továbbra is elérhetőek legyenek általuk a kívánatos környezetpolitikai célkitűzések. Ha a rugalmasság szintje alacsony, a mértékek állandó újra kalkulálására, újabb és újabb szabályozó-módosításokra van szükségük az ellenőrző szempontoknak. Ez költséges információgyűjtéssel és adminisztratív intézkedésekkel jár együtt. Megnö a politikai beavatkozások és lobbizások esélye, ami viszont a szabályozás felpuhulásával járhat együtt.



Az adók, díjak kevésbé rugalmasak, mint az értékesíthető engedélyek, de még mindig könnyebb az uniformizált adórátákat, díjtételeket megváltoztatni, mint a normákat felülvizsgálni, hiszen ez utóbbi érinti a komplex törvényhozást és/vagy az egyes szennyezőkkel kötött megállapodásokat is. Ilyen módon különösen magas inflációs ráták s az elhúzódó kormányzati beavatkozás csupán jelképpé tehetik a normákra épülő bírságtételeket. Gondoljunk csak a hazai bírságotól való eltérés feltételeinek a sorsára az elmúlt évtizedben.

### ***Politikai megfontolások***

Az előzőekben felvázolt kritériumok áttekintése során alapvetően, bár nem kizárólagosan az alkalmazandó eszközök gazdasági vonatkozásaival foglalkoztunk. Ez a kritérium viszont a társadalom különböző eszközök közötti választási lehetőségeit jelenti. Az eszközök megfelelését vizsgálja általánosabb nézőpontokból. Ezek közül három tekinthető különösen fontosnak. Az első **disztribúciós**, a második **etikai**, a harmadik a szélesen értelmezett **gazdasági stabilizációra** vonatkozik.

A bevezetett eszközökkel kapcsolatban felmerülő költségek disztribúciója gyakran alkalmazhatóságukat is meghatározza. Ha valamely eszköz alkalmazásakor a szavazók többségének vagy valamely erős helyi szervezetnek jelentős kiadása származik, az eszközt elvethetik, nem szavazzák meg. Ebből a szempontból az adók nem nagyon népszerűek a szennyezők körében, mivel a szennyezők zsebéből közvetlenül a költségvetésbe áramlanak az adótételeknek megfelelő összegek. Javíthat a politikai megfontolásokon, ha ezek az adók, díjak a környezetvédelmet szolgáló (központi, helyi) alapokba kerülnek, és világos, elfogadható elveket követ a redisztribúció rendszere is. Bizonyos politikai jellegű érdekösszefonódások, gyanúsítgatások azonban ezen a téren valószínűleg soha nem lesznek kiküszöbölhetők.

Sok ember számára a szennyezésnek, mivel fenyegeti a természet egyensúlyát, valamilyen bűncselekmény jellege van. Ilyen megközelítésben az utasításjellegű szabályozók, bírságok, amelyek büntetőjogi szankciókkal vannak alátámasztva, jobban megfelelnek, mint az adók rendszere, amely sokak szerint lehetővé teszi a szennyezés jogának erkölcsstelen "megvásárlását". A környezetvédő mozgalmak többsége ezen a fázison már túljutott, és jobb eredményeket várnak a gazdasági jellegű eszközök alkalmazásától. Ezeknek az eszközöknek a társadalmi elfogadtatását, széles körű alkalmazását illetően viszont ezekre a szervezetekre - megfelelő társadalmi beágyazottságot feltételezve - a jövőben komoly szerep vár.

A legnagyobb szennyezők gyakran hangoztatott érvelése szerint a túl szigorú intézkedések a gazdaságot és ezáltal a társadalom jólétét veszélyeztetik. Azt hangoztatják, hogy bezárt gyárak és óriásira duzzadt munkanélküli-sereg lesz a jövő útja. E gyakran hangsúlyozott érvekkel szemben a statisztikák azt mutatják, hogy az elmúlt két évtizedben a környezetvédelem, beleértve a környezetvédelmi ipart is, több új munkahelyet teremtett, mint amennyit megszüntetett. Az azonban kétségtelenül valós veszély, hogy bizonyos lobbierdekek miatt a környezetvédelmi iparban olyan megoldások kapnak prioritást, amelyek környezeti hozadéka alatta marad más lehetséges megoldásokénak.

Különös fontossággal bírnak a politika szférájában az alternatív gazdasági (vagy más) eszközök használatából fakadó elosztási követelmények. Az elosztási szempontok a közgazdasági eszközök nagyon érzékeny és politikailag fontos csoportját alkotják, mivel ezek az eszközök jellemzően és jól láthatóan az árakat és költségeket is felölelő pénzügyi

folymatokhoz tartoznak. Természetesen a direkt szabályozó eszközöknek is van elosztási vonatkozásuk, de ez sokkal kevésbé nyilvánvaló.

Összességében megállapítható, hogy a különböző eszközök hatásossága egy sor specifikus körülménytől függ, pl. van-e jól működő környezetvédelmi hatóság, működőképes-e a piac, magába tudja-e olvasztani a környezeti szabályokat és végrehajtási utasításokat az általános törvényhozó és szabályozó rendszer stb. Ha azonban a javasolt eszközöket a felsorolt kritériumok szerint minősítjük, könnyebb lehet a legmegfelelőbbek kiválasztása.

\* \* \*

A fenti kritériumok egy meghatározott, markáns jegyekkel rendelkező gondolatrendszer minősítő szempontjai. A szakirodalomban más, az említettektől részben különböző, részben azokkal megegyező ismérvek szerinti csoportosítást is találhatunk.

Az alábbiakban ízelítőül egy olyan **kritériumrendszerből** mutatunk be választási szempontokat, amely döntően **környezetjogi alapállású**.

A szabályozási metódusok és azon belül a megfelelő eszközök, jogintézmények közötti választást legjobban a környezetpolitika és az azon alapuló környezeti tervezés határozza meg. A megoldás keresése akkor nehezebb, ha nincs ilyen nemzeti környezetpolitika vagy az csupán általánosságokat tartalmaz, a tényleges feladatokat és a feladatok megvalósításának sorrendjét, a választott szabályozási módszert és mindezek eszközigényét már nem.

A választás meghatározó ismérvei között legalább a következő kérdésekre kell feleletet adni:

- *a probléma típusa, súlya és sürgőssége;*
  - *környezeti hatékonyság;*
  - *gazdasági hatékonyság;*
  - *igazságosság, arányosság;*
  - *megfelelő információ;*
  - *közigazgatási, gyakorlati alkalmazhatóság;*
  - *a megvalósítás költségei;*
  - *elfogadhatóság.*
- *A probléma típusa, súlya és sürgőssége* központi kérdése a tényleges környezeti veszélyhelyzet vagy ártalom megfelelő értékelése. Nyilvánvalóan katasztrófa helyzetben csak közvetlen és gyors intézkedésekről lehet szó, míg egy állandósult környezeti ártalom felszámolása inkább lehetővé teszi a gazdasági ösztönzők vagy a technológiai elvárások szélesebb körű alkalmazását. Ugyancsak más és más módszereket és eszközöket követel a vízszennyezés vagy a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzése.
  - *A környezeti hatékonyság* volt a lényegi eleme a "leghatékonyabb megoldás" kiválasztásának is, hiszen a minősítés a kevesebb környezeti terhelésre utal. Ugyanez valamennyi potenciális eszköz igénybevétele esetére is igaz. A probléma, a környezeti veszély, ártalom vagy kár körülményeinek előző pontban foglalt felmérése alapján kell eldönteni, hogy a kiválasztott jogintézmény mennyire képes tartós és lényegi hatást kiváltani.
  - *A gazdasági hatékonyság* ugyan megfelelően kialakított és országosan elfogadott környezetpolitikát feltételezve hátrább szorul a prioritások sorrendjében mint a környezeti hatékonyság, de az értékelésben jelentős szerepet kap. Tekintettel arra, hogy a környezeti

értékekkel piacgazdasági körülmények között gazdálkodunk és a környezeti érdekeket is ilyen körülmények között védelmezzük, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az azonos vagy közel azonos környezeti hatékonyságú eszközök sorából melyiket lehet kevesebb anyagi áldozattal, a piacgazdaság szabályaival legjobb összhangban megvalósítani.

- *Az igazságosság, arányosság* a szabályozni kívánt célcsoportok érdekei és a társadalom értékítélete alapján határozható meg. A választott módszer és az azon alapuló eszköz legalábbis főszabályként egyenlő terhet kell jelentsen a különböző környezethasználók számára, figyelemmel az adott tevékenység társadalmi jelentőségére is. Természetesen kisebb különbségek a szabályozni kívánt célcsoportok kezelésében fellelhetők, sőt az sem kizárt, hogy egyes esetekben az egyenlőség sérelmet szenved, ha ez nemzetgazdasági, össztársadalmi szinten más lépésekkel kiegyenlítődik. Az esélyegyenlőség, a versenysemlegesség elvei tehát nem alkalmazhatók mereven, de törekedni kell tiszteletben tartásukra.
- *Megfelelő információ* nélkül sem a környezetjogi eszköz kiválasztása, sem annak alkalmazása és eredményeinek figyelemmel kísérése nem lesz megalapozott. Az információ elsősorban vonatkozik az első három pontokban felsoroltakra, valamint a választott eszközök érvényesülésének folyamatára általában. A megfelelő információ nem minden esetben azonosítható a kifinomult műszaki eszközök alkalmazásával, hiszen egyszerű érzékszervi megfigyeléssel is lehet a környezeti hatékonyságot ellenőrizni. Az információ forrás, az információhordozó kiválasztása és az információhoz való hozzáférés lehetősége együttesen határozza meg, hogy valóban megfelelően minősíthető-e az adott információ.
- *A közigazgatás és a gyakorlati alkalmazhatóság* ugyanazon kérdés két oldalát jelenti. A gyakorlati alkalmazhatóság, mint általánosabb ismérv az adott módszer vagy eszköz lehetséges érvényesíthetőségére utal. Hiába állapít meg az állam valamely szennyezésre általános tilalmat, ha az nem megvalósítható. A közigazgatási alkalmazhatóság pedig arra válaszol, vajon az érdekérvényesítésben oly fontos közigazgatás szakmai, felszereltségi, személyi, anyagi szempontokat figyelembe véve képes-e kezelni, konkrét esetekben határozatokkal befolyásolni, ellenőrizni, esetleg szankcionálni a kiválasztott módszeren alapuló általános jogszabályban megfogalmazott eszközt, illetve a módszer és eszköz által befolyásolni kívánt magatartást.
- *A megvalósítás költségei* nem jelentenek azonos kategóriát a gazdasági hatékonysággal, hanem sokkal inkább a közigazgatás, illetve az állam részéről felmerülő előnyöket és költségeket próbálják legalábbis egyensúlyba állítani. Lehet egy jogintézmény bevezetése megvalósítható, ha az alkalmazás költségigénye túlnő a lehetőségek határán. Ugyancsak választható nagyon költséges megoldás is, ha attól komoly környezeti hatékonyságot remélünk, így a költségek nem jelentenek feltétlen akadályt, csupán megfontolandó szempontot.
- *Az elfogadhatóság* a szabályozni kívánt célcsoport és a társadalom szempontjából vizsgálendő, akárcsak az igazságosság és arányosság, de mégis más szempontokra utal. Lehet egy kiválasztott megoldás elvileg igazságos és arányos, ha akár a szabályozni kívánt közösség - elsősorban a környezethasználók egyes csoportjaira gondolhatunk - vagy a társadalom nem képes vagy nem hajlandó azt elfogadni. Az együttműködés elvén alapuló megfelelő - de nem feltétlen - közös megoldásra törekvés jelenik meg az elfogadhatóság kérdésének vizsgálatában.

A fenti kérdéseket a környezetre vagy annak védelmére irányuló jogalkotás és jogalkalmazás során egyenként és összességükben, kölcsönhatásukban is vizsgálni kell. Ez nem jelenti azt, hogy ez megtörténik minden esetben, mégis mindinkább erre kell törekedni, sőt azt sem jelenti, hogy mindezen értelmezések egy formalizált rendszer kialakítását várják el. A költség-haszon elemzések vagy a környezeti hatásvizsgálatok ugyanezen kiválasztás több-kevesebb részletét ölelik fel, de nem azonosíthatók teljes mértékben az itt vázolt kérdés-sorral. Amennyiben a hazai környezetpolitikát és környezeti jogot szemléljük, csak remélni lehet, hogy a jövőben sor kerül ilyen értelmű elemzésekre is.

### **3.2. A környezetszabályozási eszközök típusai**

A környezetvédelmi szabályozásnak általánosan két célt kell követnie:

- a szűkös természeti javak, erőforrások racionális felhasználását és a környezetszennyezés ökológiailag megengedhető szintre való csökkentését, illetve a szennyezés megelőzését;
- a környezetvédelmi feladatok költségeinek minimalizálását, a környezetvédelemnek gazdálkodási és fogyasztói belső érdekévé való transzformálását.

Az általános célokból következik, hogy a gazdálkodási szervezeteknek oly módon kell folytatni tevékenységüket, hogy a környezet állapota a megfelelő minőségben tartósan fennmaradjon, és a környezeti minőségre vonatkozó normákat mindenki betartsa.

Ezen célok megvalósításához a szabályozásnak a következő **követelményeknek** kell megfelelnie:

- javuljon vagy legalább ne romoljon a környezet állapota. Ennek érdekében meg kell határozni a megengedhető szennyezés mértékét / normáját;
- ellenőrizni és mérni kell a gazdálkodó szervezetek környezetszennyező tevékenységét;
- szankciókat kell kidolgozni a normákat nem teljesítőkkal szemben;
- a szankciókat oly módon kell meghatározni, hogy azok ösztönözzék a gazdálkodókat korszerűbb beruházásokra (innovációkra), környezetbarát technológiaváltásra, termékváltásra;
- adott környezetminőséget a lehető legkisebb társadalmi ráfordítással kell elérni;
- a szabályozásnak figyelembe kell venni, hogy a piac sehol sem tökéletes (azt állami beavatkozások, monopóliumok befolyásolják), és a környezetvédelmi szabályozásnak illeszkednie kell a gazdaság egyéb területein működő szabályozó mechanizmusokhoz;
- politikailag elfogadható legyen (mind a környezeti norma, mind a be nem tartók szankcionálása tekintetében).
- rugalmas legyen, azaz képes legyen igazodni a változó gazdasági körülményekhez;
- áttekinthető legyen: a túl bonyolult szabályozási rendszerben a végrehajtás nehézségei rontják a hatásosságot;
- forrásképző szerepet is be kell töltenie: egyes környezeti feladatok ellátására finanszírozási alapot képezzen, bár ennél is fontosabb, hogy orientálja a gazdasági élet szereplőit.

Mindegyik követelmény önmagában is elég bonyolult. Azt, hogy a fenti követelményeket együttesen bármely szabályozórendszer teljesítse, jelenleg még nem tudják sehol megoldani. A különböző szabályozási mechanizmusok jól-rosszul megpróbálnak megfelelni a követelmények többségének.

A szabályozás történetét vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy amikor a veszélyelhárítás, a bekövetkezett károk felszámolása volt előtérben, a környezetpolitika elsősorban hatósági

előírásokra és tilalmakra támaszkodott. Napjainkban a fejlett piacgazdasági országokban a megelőzés előtérbe kerülése, valamint a környezetvédelmi költségekre is kiterjedő takarékosági kényszer vezetett el azokhoz a törekvésekhez, amelyek ha nem is akarják a közvetlen törvényi szabályozást felszámolni, mindenképpen ki akarják egészíteni, sokszínűvé tenni.

A környezetvédelmi szabályozásnak az alábbi, egymást nem kizáró, inkább kiegészítő formái ismeretesek:

- *közvetlen (normatív) szabályozás;*
- *közvetett (gazdasági) szabályozás;*
- *egyéb szabályozó eszközök.*

A három nagy szabályozási formával, főleg annak definálásával kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a közöttük lévő különbségek a valóságban, a gyakorlatban nem olyan nagyok, mint az elméletben. Nem lehet mindig egyértelműen meghatározni, hogy egy eszköz közgazdasági vagy direkt szabályozó eszköz-e. Bizonyos eszközöket hagyományosan úgy tekintenek, mint vagy közgazdasági vagy direkt szabályozó, jóllehet használatuk a másik címke alatt is lehetséges. E kérdéskör részletes taglalásával a környezetgazdaságtan tárgy foglalkozik. Esetünkben azt fontos megjegyezni, hogy a környezetpolitika eszközeit nem önállóan, egymástól elszigetelve használjuk fel. A gazdasági eszközök tipikusan egy szélesebb kombináció részét képezik és gyakran használják azokat együtt direkt szabályozókkal.

### **3.2.1. Közvetlen (normatív) szabályozás**

A közvetlen szabályozás **hatósági előírások, jogszabályok** formájában kísérli meg kényszer hatása révén a környezetpolitikai célokat elérni.

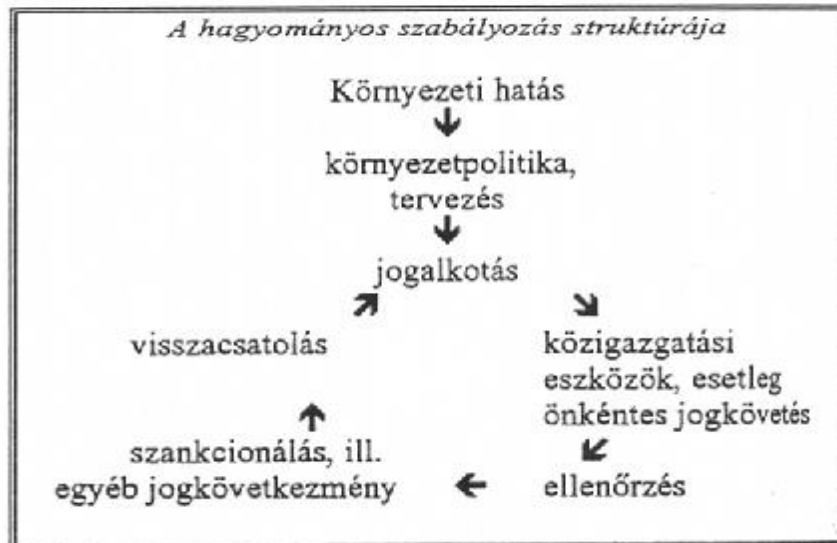
Történetileg nézve ezek jóval megelőzték a gazdasági szabályozást, ma már nálunk is tradicionális eszközöknek számítanak.

A közvetlen szabályozás olyan intézményi rendelkezés, amely közvetlenül hat a környezetet szennyezőre:

- a szennyező tevékenységek és a felhasznált anyagok szabályozásával;
- bizonyos szennyezőanyag-kibocsátás korlátozásával, ill. betiltásával;
- a tevékenységek egy bizonyos területre, bizonyos időszakokra történő korlátozásával.

A normatív szabályozás esetén a szennyezőknek nincs választási lehetőségük, az előírásokat teljesíteniük kell, különben jogi vagy egyéb adminisztratív büntetéssel kell szembenézniük.

Az alábbi folyamatábra jól szemlélteti a közvetlen szabályozás menetét (4. ábra). [Forrás: Bándi Gy.: Környezetvédelmi kézikönyv. KJK, 1995. 128. old.]



4. ábra: A közvetlen (normatív) szabályozás struktúrája

A **környezeti hatás** nem más, mint a környezet állapotának, a környezetben az emberi tevékenység által előidézett következmények mértékének megfelelő felismerése. A környezeti hatás tényleges folyamatainak felismerése lényegi kérdés, hiszen ez jelenti a további folyamat kiindulópontját. A hatás nem kellő értelmezése a választott környezetpolitika és a közigazgatási eszközök sikertelenségéhez vezet, újabb negatív környezeti hatással tetézve az összképet.

A környezeti hatás, illetve annak felismerése a fenti ábrának megfelelően kiváltja a politika elkülönült ágának, a **környezetpolitikának** a reakcióját, tehát indukál valamely környezetpolitikai döntést. Ha még nincs egységes környezetpolitikai koncepció, akkor elsőként ennek megalkotásáról lehet szó. A környezetpolitika esetünkben a környezeti tervezés révén közvetlen célkitűzésként is értelmezhető. A **Nemzeti Környezetvédelmi Program** a forrása a környezetpolitikának és a további környezeti, illetve környezetet érintő tervezésnek.

A tervezésen alapulva - amely magában foglalja a prioritások meghatározását, ehhez eszközök hozzárendelését is - már nem jelenthet különösebb nehézséget a megfelelő **jogszabályi keretek** biztosítása, a környezetjogi szabályozás kimunkálása.

A jogszabályok azonban olyan általános magatartási szabályok, amelyek nem vonatkozhatnak egyformán valamennyi esetre. A hagyományos **közigazgatási eszközök** alkalmazása során tehát a jogi szabályozást többnyire valamely eseti közigazgatási hatósági határozat szabja méretre, meghatározva mindazon tevékenységek gyakorlásának körülményeit, melyek potenciálisan negatív környezeti hatással bírnak.

Mindezen jogi szabályozást ideális esetben megelőzi egy hosszabb időtávra szóló környezetpolitikai döntéshozatal, a jogalkotási és közigazgatási döntések tervezése. A lehetséges közigazgatási határozat pedig szintén ideális esetben elsősorban valamilyen engedély, hiszen célszerű, ha a környezetre potenciálisan negatív hatással bíró tevékenységeket egyedileg is ellenőrzik és engedélyezik. Természetesen a közigazgatási hatósági határozat, döntés vonatkozhat valamely kötelezés vagy tilalom, illetve korlátozás elrendelésére is. Esetenként a jogszabályok általános rendelkezéseinek egyedivé tétele nem igényli a közigazgatás közbejöttét, hanem a jogszabályi követelmények **önkéntes**

*jogkövetéssel* valósulnak meg. Ilyenkor is szükség lehet azonban a közigazgatás kisebb, inkább korrekciós jellegű beavatkozására.

Akár egyedi közigazgatási döntésről, akár önkéntes jogkövetésről legyen szó, a környezetpolitikában, illetve a jogszabályban kitűzött cél megvalósulásáról *ellenőrzés* útján kell meggyőződni.

Az ellenőrzés során szerzett információ lesz az alapja a megfelelő jogkövetkezmények -- akár szankciók - alkalmazásának is. A *szankcionálás, a felelősség alkalmazása* nem szükségszerű, de annak pusztán lehetősége önmagában is kedvező hatással lehet a jogkövetés ösztönzésére, akár csak maga az ellenőrzés. Ugyanakkor azzal is tisztában kell lenni, hogy a felelősség alkalmazása nem jelenti az igazán jó megoldást, mert ennek esetében a nem kívánt környezeti hatás már megtörtén, megelőzésről már nem lehet szó, legfeljebb közvetett módon, más tevékenységek vagy az azonos jogalany későbbi magartása vonatkozásában.

A fenti ábrán szereplő kör *visszacsatolási* szakaszában valójában arról kell meggyőződni, hogy a kitűzött cél megvalósult-e, mert ha nem, akkor vagy a jogalkotás vagy a közigazgatási jogalkalmazás során valamilyen tényezőt nem megfelelően mértek fel, így a folyamaton módosítani kell.

Végül ismételt hangsúlyozni kell, hogy a környezeti hatást mindenképpen kiindulási alapnak kell tekinteni, hiszen éppen a bekövetkező károsodások révén indult el egyáltalán a környezetvédelmi jogi szabályozás. Környezetpolitika is létezik minden esetben valamilyen formában, mint ahogy nálunk is volt eddig, a maradékelv politikáját követve. Az ábra végére ugorva, egyértelmű, hogy megjelenik a visszacsatolás, legfeljebb fáziskéséssel, ahogyan 19 év kellett egy új koncepcióra épülő környezetvédelmi törvény megalkotásához.

A közvetlen (normatív) szabályozás még ma is a legelterjedtebb szabályozási forma. Hazánkban a környezeti magatartás formálására sokáig szinte kizárólag ezt a módszert alkalmazták. Képzésünkben erről a szabályozási formáról a szaktárgyakban is sok szó esik. A továbbiakban ezért a direkt szabályozás konkrét formáit csak vázlatosan mutatjuk be, törekedve ezek környezetpolitikai vonatkozásainak kiemelésére. (Az összefoglalás forrása: Kerekes-Kobjakov: Bevezetés a környezetgazdaságtanba. ELTE TTK, 1994.)

## **A közvetlen szabályozás eszközei**

### *Nyílt tiltás*

Gyakorlatilag **tisztán hatósági szabályozó eszköz**, amely a norma szintje feletti szennyezést jogtalannak tekinti, és a termelő személyt vagy szervezetet tevékenységének megszüntetésére kötelezi. A tiltást általában berzenkedéssel fogadja a közgazdász társadalom, mert túlzottan drasztikus és felesleges beavatkozásnak tartják, amely megzavarja a piaci folyamatokat. Mégis léteznek esetek, amikor a nyílt tiltás alkalmazása a legelőnyösebb módszer. Például ha az adott tevékenység vagy termék megszüntetése a cél (például a felhalmozódó szennyezések, mint a DDT vagy a Lindán esetében) vagy a tiltott, ártalmas mellékhatásokat okozó terméknek megfelelő helyettesítője akad (pl. a freont tartalmazó spraynek a roll desodorok). Helyénvaló a tiltás akkor is, ha olyan tevékenységet tilt, amely egy potenciálisan kisebb környezeti kárt okozó tevékenység folytatását akadályozza.

### *Engedélyeztetési eljárás*

A hatósági szabályozás másik formája, amikor az új vállalatok létesítésekor a kivitelezési terveket, az alkalmazni kívánt technológiákat engedélyeztetni kell a megfelelő szakhatósággal,

amelyik ha szükségesnek tartja, a kivitelezésre és a későbbi működésre kiterjedő környezeti hatásvizsgálat (KHV) készíttetését írhatja elő, és a működést a környezeti hatások figyelembevételével engedélyezik vagy nem. Esetenként feltételekhez kötik a működési engedély kiadását.

### **Normák állítása**

A közvetlen szabályozás leggyakrabban használt eszköze a normaállítás. Ez a szabályozási forma a következő lépésekből áll:

- a levegő- és vízminőségi normák vagy célok kitűzése, az immissziós normák meghatározása,
- az emissziós normák, termékegységre vagy technológiára vonatkozó normák megállapítása,
- a norma betartását ellenőrző monitoring rendszer kifejlesztése,
- a norma betartásának kikényszerítése, a normát megsértők szankcionálása (leggyakrabban bírságolás).

A szennyező anyagok kibocsátásának normákkal történő korlátozására kétféle megközelítés alakult ki: az egyik az *emissziós normák*, a másik az *immissziós normák* alapján. A kérdés: melyiknek a szabályozása előnyösebb?

Az **emissziós normák előírása** igen elterjedt, nagyon népszerű irányzat, azonban önmagában zsákutcába vezet, mert alapvetően gátolja az innovációs lehetőségek feltárását és alkalmazását a szennyezés csökkentése terén a termelők ellenérdekeltsége miatt. Mihelyt ugyanis a szennyezés csökkentésére új, korszerűbb eljárást tudnak alkalmazni, a kibocsátási normákat rendszerint a hatóságok a tömegek nyomásának engedve megszigorítják. Így aztán könnyen kialakulhat a "főmérnökök hallgatási kartellje", ami azt jelenti, hogy a termelők a technikai újításokat, fejlesztéseket eltitkolják, nehogy szigorúbb normákat és így magasabb költségeket idézzenek elő. Ez azért különösen káros, mert a termelési folyamat alapos ismeretében éppen az ott dolgozóknak van a legnagyobb esélye arra, hogy feltárják a környezetkímélő technológiák kifejlesztésének lehetőségeit, ehhez azonban a termelők ilyen irányú érdekeltség is szükséges.

Első megközelítésben lazábbnak tűnik az **immissziós normákon alapuló szabályozás**, amely szerint a szennyezés maximálisan megengedhető mértékét kell megállapítani, s az egyes létesítményekre vonatkozó korlátozásokat úgy kell megszabni, hogy a keletkezett összszennyezés ezeken a határokon belül maradjon. Tehát nem kell az egyes források kibocsátását külön-külön szabályozni.

Valójában az immissziós norma sokkal radikálisabb, mert kizárólag a kialakuló szennyeződésre koncentrál, és nem foglalkozik a korlátozás gyakorlati megvalósításának lehetőségeivel, a technikai színvonal kérdésével, amit az emissziós normák esetében általában nem lehet figyelmen kívül hagyni. Miután az immisszió számtalan nehezen kiszámítható környezeti tényezőtől (például az időjárástól) is függ, ezért a vállalatvezetők számára sokkal nagyobb feladatot jelent az ezekhez való alkalmazkodás. Kétségtelen pedig, hogy az immissziós normákon keresztül történő szabályozás gazdasági és ökológiai értelemben is számos előnnyel járna, így például jobban ösztönözné az innovációt és értelmetlenné tenné a szennyezéscsökkentési lehetőségek eltitkolását, segítene alkalmazkodni az adott környezeti feltételek változásához stb. Ugyanakkor a vállalatvezetők számára kiszámíthatatlansága miatt sokszor kockázatos is volna. Így nem meglepő, hogy a vállalatvezetők a zöldekkel együtt jobban szeretik a kiszámíthatóbb emissziós normákat minden hibájuk ellenére.



#### *Az emissziós normák gyakorlati változatai*

- egy szennyezőforrás (pl. egy kémény vagy egy csatornanyílás) megengedhető kibocsátásának meghatározása tonna/év vagy kg/óra és más hasonló egységekben;
- a szennyezés elhárítás adott fokának meghatározása (pl. az összes porszennyezés hány %-át kell eltávolítani);
- az alkalmazható legjobb megoldás, vagy az elérhető legjobb szennyezésselhárítási technológia alkalmazásának megkövetelése;
- a kibocsátásra vonatkoztatva szennyezőanyag koncentráció előírása (pl. a kipufogógáz megengedhető CO-tartalma %-ban);
- a kibocsátás megtiltása a koncentrációhoz vagy a kárkölséghez kötötten;
- kibocsátási korlátok a termelés inputjától vagy outputjától függően, azokban az esetekben, amikor a felhasznált input és a kibocsátott szennyezés között nyilvánvaló kapcsolat áll fenn.

Vajon szükséges-e az emissziós normáknak ez a nagy változatossága? Miért nem törekszünk a normák egységesítésére inkább? Mivel maga a folyamat, amelyre szabályozólag hatni akarunk, igen sokféle és összetett, feltétlenül indokolt a szabályozó eszközök, ezen belül a normák sokszínűsége, változatossága.

A normaállításhoz persze csak akkor van értelme, ha gondoskodni tudunk arról, hogy ezeket a normákat be is tartsák, tehát a rendszeres ellenőrzés és a hatékony, következetes szankcionálás elengedhetetlen feltétele a működésének.

**A normák betartásának ellenőrzése állami szerepkör.** Az ellenőrző hálózat (monitoring rendszer) kiépítése és működtetése meglehetősen költséges, és a mégoly jó rendszer is esetenként kijátszható. Ráadásul Magyarországon a környezetvédelem szervezeti-intézményi rendszere igen tagolt, a szakhatóságként, illetve ellenőrző, engedélyező hatóságként szereplők köre igen széles, és többnyire nem tud a normák által meghatározott szigorú követelményeknek következetesen érvényt szerezni. Az ellenőrzés többnyire szűrőpróbaszerűen történik, nagyrészt az önbevallás adatainak az ellenőrzése érdekében.

Sajátos ellenőrzési feladatot jelent az ún. feketelistán (vöröslistán) szereplő anyagok (mérgező, bioakkumulációra hajlamos anyagok) sokkal szigorúbb normák szerinti emissziójának ellenőrzése, vagy a kibocsátás tiltása. A feketelistán szereplő anyagok köre országoként eltéréseket mutat, és mennyisége idővel gyorsan bővül (a fejlett tőkés országok feketelistáján 1988-ban 12 anyag szerepelt, 1992-ben már 129).

A listák kialakítása óriási vitákat vált ki, alkalmazásuk a gyakorlatban meglehetősen ellentmondásos, de a szabályozás elmozdulását jelenti abba az irányba, hogy meghaladják azt a felfogást, miszerint bizonyos koncentráció alatt a szennyezés elfogadható.

**Szankcionálás:** a határértékeket túllépő szennyezők, illetve egyéb kötelező szabályok megsértői bírságot fizetnek. Bírságot azonban csak annak kell fizetni, aki túllépi a norma alapján megengedett szennyezési szintet. Így semmi sem ösztönzi a termelőt arra, hogy a szennyezés-kibocsátást ennél nagyobb mértékben visszaszorítsa. Sőt, mivel a bírságok általában messze alacsonyabbak, mint az okozott kár, vagy a megszüntetéséhez szükséges eszközök értéke, a bírság a norma feletti szennyezés csökkentésére sem kellően ösztönöz sok esetben. Ebből következően lényegesen egyszerűbb és olcsóbb szennyezni, mint környezetkímélő beruházásokat eszközölni.

## A közvetlen szabályozás előnyei

A közvetlen szabályozás fontosabb előnyei az alábbiak:

- az utasítások, tilalmak egyértelműek, a várható reagálás nagy biztonsággal előre látható. Ezért különösen az egészség közvetlen veszélyeztetésénél a közvetlen szabályozásnak nincs alternatívája;
- az előírások betartása könnyen ellenőrizhető;
- bevezetésükkel viszonylag gyors eredményt lehet elérni.

## A közvetlen szabályozás hátrányai

A közvetlen szabályozás hátrányai közül meg kell említeni a következőket:

- a normák mértékének megállapításával kapcsolatos nehézségeket;
- a viszonylag magas adminisztrációs költségeket. Pl. nagyszámú engedély kiadása, különösen a normák változtatásakor hosszabb időbe telhet, ami gazdasági hátrányt okozhat a vállalatoknak;
- a szabályozás elfogadtatásával kapcsolatos társadalmi-politikai problémákat. Társadalmi-politikai problémákat okozhat éppen a normák változtatásakor (szigorításakor) az, hogy a korábbi gazdaságossági megfontolások érvényüket veszítik, és csődbe juttathatnak vállalkozásokat. A szabályozásnak ez a formája olyan tisztán műszaki szempontokon alapuló, túlzott biztonságra törekvő védekezést követel meg, amelynek költségei magasak;
- a környezetvédelmi tevékenység fejlesztésére vonatkozó ösztönzés hiányát;
- mivel a megállapított normák általában minden szennyezőre egyformán érvényesek, nem ösztönöznek arra sem, hogy a szennyezés mértékét ott csökkentsék legjobban, ahol az a legolcsóbb;
- a környezet használatát ingyenesen biztosítja azok számára, akik a megszabott norma alatt szennyeznek;
- a szabályok, normák nemzetközi összehangolásának hiánya is csökkenti a módszer eredményességét.

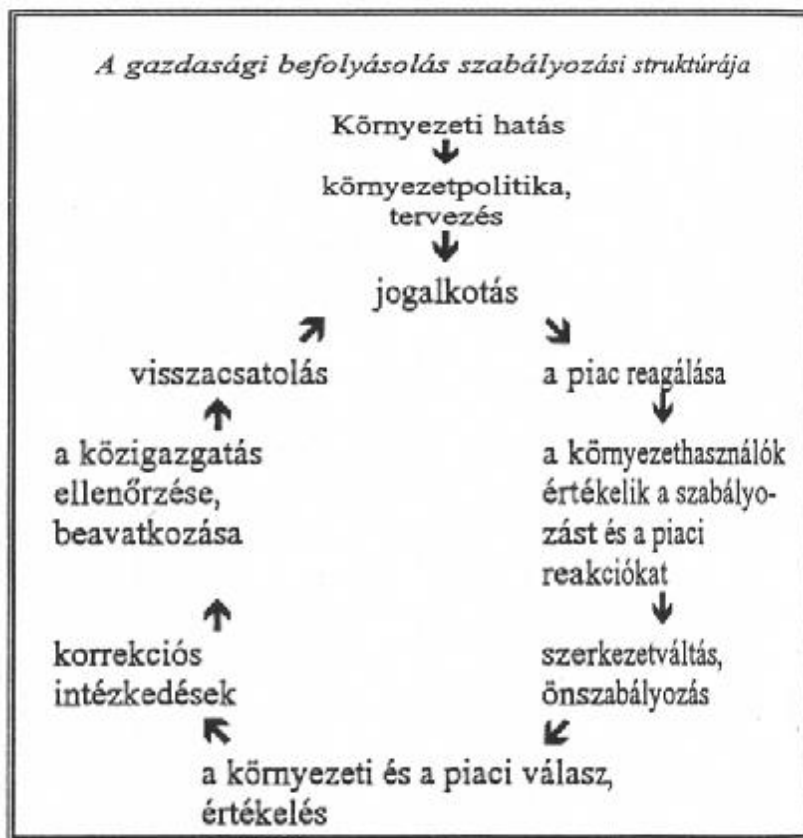
### 3.2.2. Közvetett (gazdasági) szabályozás

*Ennek a szabályozási módszernek a részletes elemzése a Környezetgazdaságtan c. tárgy témakörébe tartozik. Ezért itt csak azokat a momentumokat emeljük ki, amelyeknek környezetpolitikai vonatkozásai is vannak.*

A gazdasági szabályozás közvetlen utasítás helyett a **gazdasági érdekelttség** alapján törekszik a gazdasági élet szereplőit a megfelelő környezeti magatartás irányába terelni. Ez ösztönzőbb és rugalmasabb, mint a jogi előírás és szankcionálás.

E szabályozási forma bevezetésének szükségessége akkor vált nyilvánvalóvá, amikor egyértelműen kiderült, hogy **a negatív környezeti hatások forrása a gazdasági folyamatok természetében rejlik**. A normatív szabályozás jellegéből adódóan éppen ezért nem tudja igazán befolyásolni a szennyezői magatartásokat, és főleg nem eléggé hatékony a társadalmi értékrendek megváltoztatásában. A hagyományos megoldásokkal ugyanis a társadalmat vagy a szennyezőn kívüli más közösségeket érintő károk nem jelennek meg a szennyező tevékenység gazdasági értékelését, hatékonyságát befolyásoló költségként. Ennek a problémának a hátterével (az externáliák internalizálásával) részletesen a környezetgazdaságtan foglalkozik.

A közvetett szabályozás menetét, fázisait az alábbi folyamatábra (5. ábra) mutatja be. [Forrás: Bándi Gy.: Környezetvédelmi kézikönyv. KJK, 1995. 180. old.]



6. ábra: A közvetett (gazdasági) szabályozás struktúrája

Az ábra jól mutatja ennek a szabályozásnak a lényegét: a piaci szankciókon, a gazdasági struktúra értékítéletén keresztül való eljutást a környezethasználókhoz.

*A hagyományos és a piacbefolyásoló eszközök közötti fő különbség a gazdasági folyamatok befolyásolásának módszerében rejlik.* A hagyományos eszközök közvetlenül gyakorolnak hatást a gazdasági folyamatok egyes elemeire - az engedély a tevékenység megkezdésére, a határérték a szennyezés mértékére, a szankciók az egyes előírások megszegésével kapcsolatos hibák korrigálására. Ismételten hangsúlyozzuk, hogy mindezek nem kívánják meg a szabályozókkal való azonosulást és a magatartás egészének átalakítását. Ezzel szemben az ún. piaci eszközök arra törekszenek, hogy a környezeti elvárásokat a piaci feltételek, a gazdasági tevékenység feltételrendszerének egészébe illesszék be. Az ilyen befolyásolás nyilvánvalóan nem egyszerre, azonos módon, hanem áttételesen és így variációkon keresztül érvényesül, időben is hosszabb távon jelenik meg a remélt hatás. Ugyanakkor **az eredmény a gazdasági szerkezet átalakulása lehet.**

### 3.2.3. Egyéb szabályozó eszközök

A környezetpolitikában a közvetlen és a közvetett szabályozók mellett, ill. gyakran azokkal együtt használunk egyéb szabályozó eszközöket is.

Ide tartoznak a *környezeti tudatosság és felelősség egyéni döntéshozatalba való beépítésének módjai*, továbbá az ún. "önkéntes" *egyezmények, megállapodások*. Pl. a környezetvédelmi megállapodások nagy előnye (ebben hasonlítanak a közgazdasági

eszközkhöz) a rugalmasság, továbbá, hogy segítségükkel könnyebben megteremthető az összhang a hatóságok, a gazdaság és a lakosság képviselői között.

Ezeknek az eszközöknek az alkalmazásával az adott konfliktusszituációban elkerülhető vagy tompítható a felek ellenállása. Elkerülhetők a hosszadalmas rendelet- és törvényalkotási folyamatok, hamarabb érhető el eredmény.

Az érintett vállalatok főleg akkor érdekeltek az ilyen jellegű eszközök alkalmazásában, ha úgy vélik, hogy az adott cél más módon történő megvalósítása számukra költségesebb lenne.

A jogilag nem kötelező érvényű megállapodások végrehajtása nem feltétlenül biztosított. Ez azonban demokratikus berendezkedésű társadalmakban nem jelenti a megállapodások korlátok nélküli kezelését, megszegését. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a civil szféra erősödésével a jövőben a környezetvédelemben az említett szabályozási módszerek valószínűleg nálunk is nagyobb szerepet kaphatnak a környezeti konfliktusok kezelésében.

#### **3.2.4. A hazai környezetszabályozási rendszer értékelése**

A magyar környezetszabályozási rendszer teljes körű értékelésére nem vállalkozhatunk. A szakmai és területi korlátok mellett az átfogó értékelés azért nem lehetséges, mert a hazai szabályozás napjainkban meglehetősen mozgalmas időszakot él, az új szabályozók jelentős része még életbe sem lépett, ezért határsuk csak később lesz értékelhető. A képzés során a szabályozás jogi, közgazdasági vonatkozásaival, értékelésével a Környezetjog és Környezetgazdaságtan tárgyak foglalkoznak.

Környezetpolitikai szempontból az értékelés két olyan momentumát emeljük ki, amelyek napjainkban és a közeljövőben meghatározó jelentőséggel bírnak a hazai környezetszabályozást illetően. Ezek a következők:

- *a hazai környezetszabályozás és az OECD, ill. EU szabályozás viszonya, összhangja;*
- *a szabályozási rendszer komplexitása, konzisztenciája.*

A történeti áttekintés során már megállapítottuk, hogy főleg az OECD szabályozással való **összhangot** tekintve a hazai helyzet megnyugtató. Hasonlóan az OECD-országok gyakorlatához a direkt szabályozó eszközök korábbi egyeduralmát nálunk is kezdi felváltani a közvetett szabályozók alkalmazása, pontosabban ezek megfelelő arányú felhasználása. Környezetpolitikánk tehát ezen a téren megegyezik a fejlett országok gyakorlatával.

Az EU tekintetében már nem ennyire pozitív a helyzet. A csatlakozási tárgyalások egyik döntő eleme lesz a hazai környezetvédelem, ill. környezetszabályozás állapota. Tennivalónk bőven akad a szabályozás terén, mivel az Unió országok környezetvédelmi stratégiáiban általánosnak tekinthető a törekvés mind az imissziós határértékek szigorodását, mind a szabályozás rugalmasabbá való válását illetően. Ezekkel a törekvésekkel nagyjából mi is szinkronban vagyunk, de a konkrét megvalósítás területén sok a tennivalónk, esetenként jelentős a lemaradásunk.

A **komplexitás** és a **konzisztencia** tekintetében a szabályozási rendszert meglehetősen súlyos problémák terhelik. A legnagyobb gond, hogy a különféle környezetpolitikai és környezetszabályozási eszközök és módszerek nem alkotnak egységes rendszert. Ez sajnos igaz a rendszer belső szerkezetére és a gazdasági szabályozással való kapcsolatára is. Az egyes szabályozási formák bevezetése gyakran nem a rendszer szerves folyamataiból következik, hanem annak függvénye, hogy a különböző érdekcsoportok ellenállása az adott pillanatban mit tesz lehetővé. Ezért a szabályozás egyes elemeinek hatékonysága részben belső, részben külső okok miatt nem kielégítő.

## **Ellenőrző kérdések a 3. rész anyagához**

1. Melyek az extenzív és az intenzív környezetvédelem ismérvei?
2. Hasonlítsa össze a környezetpolitika szabályozási eszközeit az alkalmazhatóságuk alapján!
3. Melyek a közvetlen szabályozás hátrányai?

\* \* \*

## **Irodalomjegyzék a 3. részhez**

Bándi Gyula: A környezet védelmének joga - környezetjog. Budapest, 1995.

Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1995.

Kerekes Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai. Budapest, 1995.

Kerekes Sándor-Kobjakov Zsuzsanna: Bevezetés a környezetgazdaságtanba. ELTE, Budapest, 1994.

Kerényi Attila: Általános környezetvédelem. Mozaik Oktatási Stúdió, Szeged, 1995.

Kiss Károly: Ezredvégi kertmagyarország. V-Kiadó, Budapest, 1994.

## 4. Társadalmi részvétel

### 4.1. A társadalmi részvétel elvi alapjai

A környezetvédelem az egész társadalmat, mindnyájunkat érintő tevékenység, amelynek a széles nyilvánosság előtt, a közösség felügyeletével és részvételével kell folynia. A részvétel a törvényalkotástól az egyénig terjedve valósul meg. Magában foglalja a környezeti információhoz való jutás jogától a környezet állapotát érintő döntésekbe való beleszólási lehetőségeken keresztül a konkrét cselekvésig a lehetőségek széles skáláját.

A társadalmi részvétel sikerességének alapfeltétele, hogy az érintett csoportok számára világos legyen, hogy mi az egyes lépések, sok esetben áldozatvállalások értelme. Ahhoz, hogy a részvétel sikeres legyen, a következőkre van szükség:

- világos, követhető és az egyes társadalmi csoportok számára elfogadható célok megadása, az elérésük lehetőségeinek bemutatásával együtt. Meg kell tudni határozni a cél teljesítésével járó előnyöket és a megvalósítással járó terheket is.
- a részvétel szempontjából megfelelő informáltság folyamatos biztosítása országos és helyi szinten egyaránt.
- az adott kérdésekben állami és önkormányzati példamutatás.
- a társadalmi szervezetek munkájának segítése, a velük való folyamatos kommunikáció lehetőségének megteremtése, a valódi partneri viszony kialakítása.

A fenti célok eléréséhez szükséges keretfeltételeket a környezetvédelmi törvény nagyrészt biztosítja.

A *társadalmi részvétel elve* a környezetvédelem (konkrétabban a fenntartható fejlődés) egyik meghatározó alapelve. Ez az elv magában foglalja a társadalom minden egyes rétegét, annak egyéneit és képviselőit.

Témánkhöz tartozó másik fontos alapelv az *együttműködés elve*, amely a fentiekén túl magában foglalja a gazdasági élet szereplőit és annak képviselőit, az állami szervezeteket és a közöttük fennálló kapcsolatrendszerét.

A *Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről 10. alapelve* is a társadalmi részvétel fontosságát hangsúlyozza: "A környezeti ügyeket - a megfelelő szinten - a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt, továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az Államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és a helyreállítást."

Sikeres **környezetpolitika** csak úgy képzelhető el, ha az állampolgárok részvételi alapon azonosulnak annak célkitűzéseivel, a megvalósítás érdekében szükséges gyakorlati intézkedésekkel, ha elfogadják a környezetvédelemmel járó áldozatokat és politikai súlyukkal újra és újra kifejezésre juttatják az egészséges környezet iránti igényüket.

Az állampolgári cselekvőkészség kibontakozásának feltétele a környezeti gondok és az elhárításukra, megelőzésükre tervezett intézkedések nyilvános kezelése, a közpénzen mért, gyűjtött, feldolgozott információk, a környezet állapotát jellemző adatok közzététele. Szükséges, hogy a kormányzat igényelje a környezetkultúra társadalmi méretű fejlődését, a környezetvédő magatartás elmélyülését.

A környezetvédők csoportjai mozgalmi nélkülözhetetlen és különös jelentőségű szerepet töltenek be a környezeti problémák társadalmiasításában, a környezet minőségével és védelmével kapcsolatos felelősségérzet erősítésében, a környezetpolitika kialakításában és ellenőrzésében. A döntéshozásba való bevonásuk intézményes feltételeit a környezetvédelmi törvény ma már alapvetően biztosítja.

#### **4.2. A társadalmi részvétel feltételei, lehetséges formái**

Az általános elvekből sajnos nem következik automatikusan, hogy a társadalom összes szereplője mindent meg is tesz azért, hogy olyan környezetben élhessünk, amely minden szempontból kielégítő.

A **hatékony társadalmi részvétel** (az említettekén túl, ill. részben azokat megismételve) **feltételezi** az alábbiakat:

- a környezetre és a környezetet érő hatásokra vonatkozó oktatást,
- az információhoz jutás lehetőségét (beleértve, hogy ilyen információ létezik és hozzáférhető,
- a határozathozatal során a véleménynyilvánítás lehetőségét,
- a határozathozatali eljárás áttekinthetőségét (a társadalmi vélemény formális értékelésével és annak magyarázatával, miként befolyásolja ez a határozatot),
- a kérdéses tevékenység megvalósulása utáni elemzést és ellenőrzést, mégpedig a vonatkozó információhoz való hozzájutás lehetőségével együtt,
- jogérvényesítési rendszerek létezését,
- független fórumok előtti jogorvoslat lehetőségét.

A fentiekből következően a társadalmi részvétel tényleges és hatékony érvényesülése vagy egy erre vonatkozóan már létező jogi struktúra alkalmazását követeli meg, vagy az ilyen rendszer megteremtését. Rendszerről azért kell beszélnünk, mert a társadalmi részvétel egyes feltételei és elemei szorosan összefüggnek egymással.

A társadalmi részvételnek legalább négy területét különböztethetjük meg, amelyek mind a környezethez való jogi követelményeiből következnek. Ezek:

- a jogi szabályozás, beleértve a törvényalkotást és a közigazgatási jogalkotást is,
- a közigazgatási döntéshozatal az egyedi ügyekben,
- bírósági jogviták,
- végezetül a társadalmi szervezetek (közismert angol rövidítéssel: NGO-k) számára biztosított sajátos jogok.

A felsoroltak tartalmi elemzése, részletezése a Környezetjog és igazgatás c. tárgy keretében történik.

A hatályos környezetvédelmi törvény "Az állampolgárok részvétele a környezetvédelemben" címen foglalkozik a társadalmi részvétel kérdéseivel. A törvény a 97-100. szakaszokban (paragrafusokban) foglalja össze a következőket:

- az állampolgári részvétel gyakorlásának elvi lehetőségei,
- az állampolgárok kezdeményezési joga,
- a környezetvédelmi célú egyesületek és más társadalmi szervezetek alapításának támogatása,
- részvétel a jogalkotásban és az állami döntéshozatalban,
- eljáráskezdeményezés és ezzel együtt korlátozott mértékű közösségi keresetindítási jog.

A törvény pl. az állampolgári részvétel formáiról a következőket mondja (VIII. fejezet, 97. par. 3. bekezdés):

"Az állampolgári részvétel gyakorolható:

- a) személyesen vagy képviselő útján,
- b) társadalmi szervezetek révén,
- c) települési önkormányzat útján."

A társadalmi szervezetek jogosultságaival, lehetőségeivel a környezetvédelmi törvény kiemelten foglalkozik. A 98-100. szakaszokban részletesen leírja ezek jogállását, a környezetvédelem érdekében történő fellépési jogosultságaikat, véleményezési lehetőségeiket.

### 4.3. Tudatformálás

Az emberek környezetvédelemmel kapcsolatos cselekedeteit különféle indítékok befolyásolják. Az eltérő gazdasági érdekek, a külső kényszerek mellett igen fontos az emberek **belső motiváltsága**. A környezetvédelmi célú tevékenység körében a motiváltság tekintetében a belső meggyőződésből fakadó cselekedetek a legelőnyösebbek. Közismert emberi tulajdonság, hogy a kényszerítő (külső) eszközökkel szemben igyekszünk valamilyen módon ellenállást tanúsítani.

A belső meggyőződésből fakadó cselekedetek, az ún. "környezettudatos" magatartás óriási előny, akár jogilag, gazdaságilag szabályozott tevékenységről, akár az említett módokon nem szabályozott cselekedetéről van szó. Ezért érthető, hogy minden országban (pontosabban a környezetvédelem ügyét fontosnak tartókban) kiemelten foglalkoznak a környezeti tudat kialakításának és fejlesztésének különböző módozataival tudva azt, hogy ez az egyik legkifizetőbb beruházás a környezetvédelem területén.

A "környezettudatos" magatartás megteremtése sokféle módon érhető el. Az adott keretek között főleg az **oktatás-nevelés szerepével** és a **média feladataival** foglalkozunk.

Az OECD számára készített **Nemzeti Beszámoló** a környezetvédelmi képzés és tudatformálás területén a következő feladatokat határozta meg:

- a környezeti tudatosság erősítése, a fogyasztási szokások megváltoztatása;
- a környezettel kapcsolatos állandóan változó ismeretek oktatása, különös tekintettel a társadalom-gazdaság-környezet összefüggéseire és a fenntartható fejlődés kialakításának lehetőségeire;
- a környezetvédelemben alkalmazott eljárások, technológiák, módszerek oktatása, terjesztése és az alkalmazható eszközök megismertetése.

A környezeti tudatosság kialakításában az **intézményes nevelés és oktatás** meghatározó jelentőségű.



A nevelés-oktatás kifejezés használatához megjegyezzük hogy az **oktatás** szóval alapvetően az ismeretek átadásának folyamatát jelöljük, a **nevelést** pedig a teljes személyiség fejlesztésének folyamatára használjuk. Az utóbbi célja a környezetvédő gondolkodás és viselkedésmód kialakítása.

A környezeti nevelés hosszú távú folyamat, eredményei évek, évtizedek múlva jelennek meg. A megfelelő tartalmú, hatékony módszerű és környezetbarát szemléletű pedagógiai hatás esetén is hosszú időnek kell eltelnie, hogy az egyének értékrendjében, a mindennapi magatartásában és döntéseiben a környezetkultúra értékei és normái megjelenjenek. A környezeti nevelés nem zárulhat le egy meghatározott életkorban, egy adott képzési-képzettségi szinten. Arra kell törekedni, hogy a fiatalok az óvodától a tanulmányaik befejezéséig környezeti szemléletű nevelésben, oktatásban részesüljenek.

A képzés struktúrájával (hol, hogyan, milyen rendszerben történjen a környezetvédelmi képzés) részletesen nem foglalkozhatunk. Erről az elmúlt években nálunk élénk viták folytak. Mára az eszmecsere eredményeképpen kikristályosodott felfogás szerint az **alapfokú képzés** mindenkire szólóan a környezeti tudat alapjainak megteremtésében játszik meghatározó szerepet, a **közép- és felsőfokú oktatás** pedig a szakemberképzésben kell hogy érvényesítse a környezetvédelmi szemléletet és az ilyen irányú szakismereteket.

A felsőfokú oktatásban olyan **környezetvédelmi szakemberek** képzésére is szükség van, akik széles környezeti műveltséggel rendelkeznek, s erre alapozva képesek a speciális problémákat elhelyezni egy tágabb problémakörben. Meg tudják ítélni intézkedéseik közvetlen és áttételes hatásait s ennek ismeretében megoldani azokat, vagyis egyszerre képesek globális és speciális látásmódra.

A **médiát** illetően a legfontosabb feladat a környezetvédelmi értékrend általánossá tétele, annak biztosítása, hogy az ezen a területen dolgozók érzékeljék és a tájékoztatás minden formájában képviselni is tudják a környezeti szemléletet. Az elektronikus és az írott sajtó ma már ugyanis nemcsak az információk továbbítását végzi, hanem különböző műsoraival egyfajta oktató-nevelő munkát is végez. Erre azért is rendkívül nagy szükség van, mert a felnőtt lakosság nagy része az iskolapadban nem találkozott (nem találkozhatott) ilyen ismeretekkel, s a környezethez való viszonyát döntően befolyásolja, meghatározza a média. Ezért a tények ismertetésén túl az újságírók, riporterek az információkhoz fűzött magyarázatokkal, a döntések várható következményeinek elemzésével nagyban befolyásolhatják az állampolgárok környezetről, környezetvédelemről alkotott véleményét. A befolyásolás mértéke, iránya a média különböző szereplőinek környezet iránti elkötelezettségétől, lelkiismeretétől is függ.

Konkrét feladatként az alábbiakat érdemes megnevezni:

- biztosítani kell a médiában a környezetvédelmi értékrend állandó jelenlétét és az aktuális problémák részletes, sokoldalú bemutatását;
- javítani kell a környezetvédelmi szakmai információkhoz való hozzájutás lehetőségét, a jelenleginél több intézményes és rendszeres formát kell kialakítani;
- bizonyos témakörökben megfelelő finanszírozással olyan színvonalas tájékoztató és figyelemfelhívó műsorokat kell - akár kampány jelleggel is készíteni -, amelyek egy-egy területen hatással lehetnek a magatartásformákra (például annak bemutatása, hogy miért szükséges nálunk a környezetterhelési díj bevezetése).

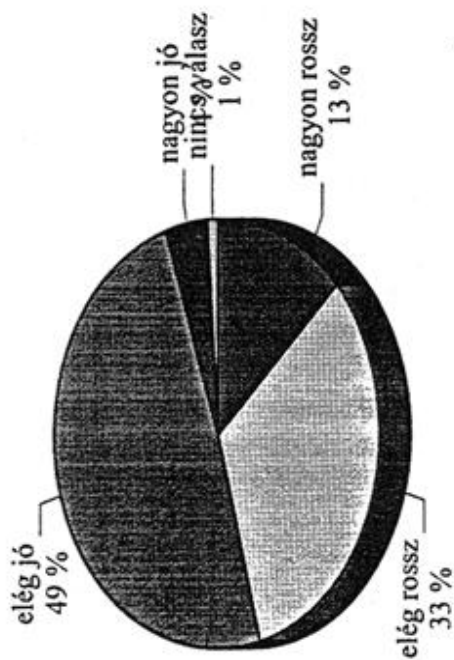
Az emberek környezettel kapcsolatos ismereteit, értékfelfogását, attitűdjeit szociológiai módszerekkel mérni lehet. A különböző reprezentatív minták alapján végzett kutatások

tulajdonképpen sajátos monitoring rendszerként is értelmezhetők. A vizsgálat tárgya ezekben az esetekben azonban nem valamelyik környezeti elem, hanem a társadalom, ill. az azt alkotó emberek. Pontosabban annak a viszonyrendszernek a vizsgálata, amely azt tárja fel, hogy milyenek az egyének és a társadalom környezetre vonatkozó ismeretei milyen érdekek, értékek, attitűdök határozzák meg ezt a viszonyrendszert.

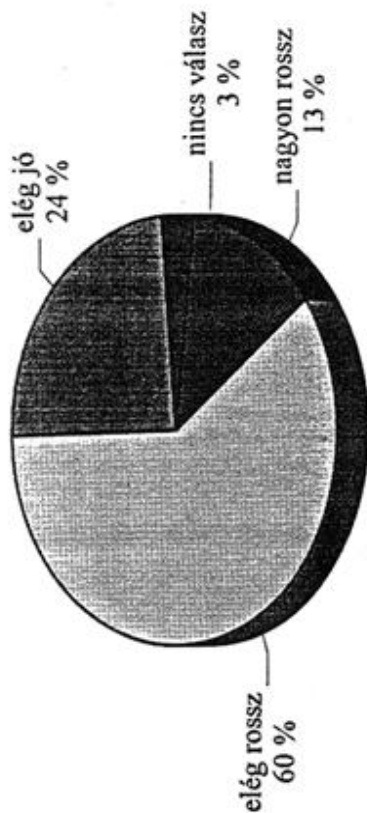
A következőkben kommentár nélkül közlünk néhány érdekes vizsgálati eredményt. Ezek a hazai környezeti tudat ("ökológiai köztudat") fontosabb sajátosságaiból adnak ízelítőt.

# Mindent figyelembe véve, hogyan értékeli: milyen a környezet állapotota...

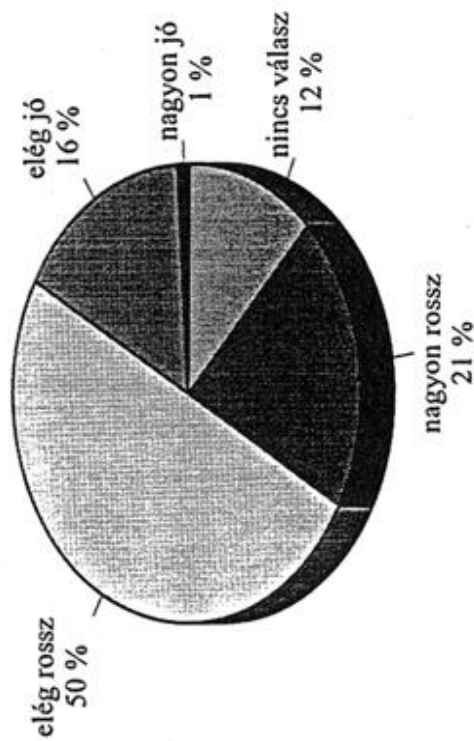
...a közvetlen környezetében



...Magyarországon



...az egész világon

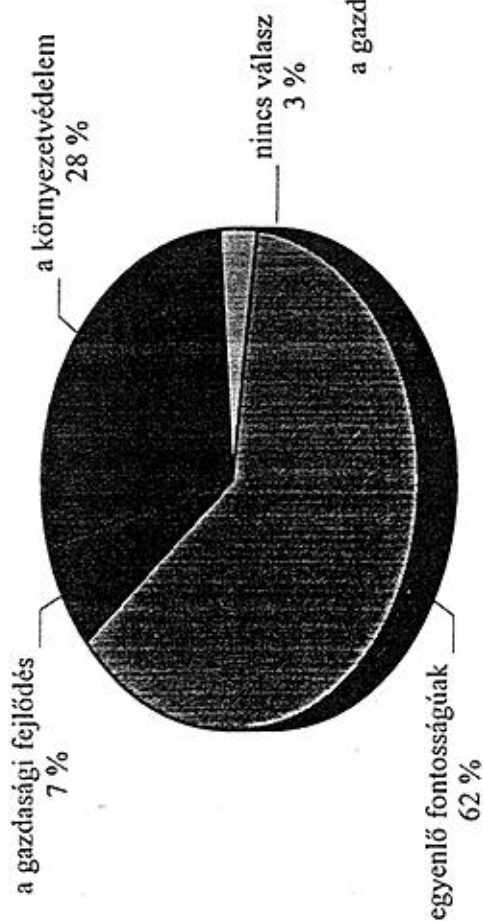


GALLUP 1994

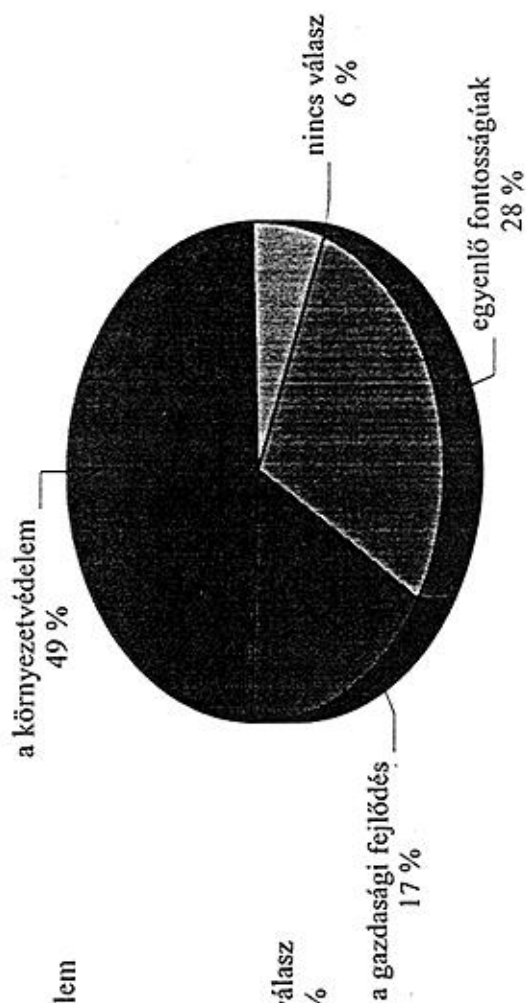
**Ön melyik kijelentéssel ért egyet:**

- a környezetvédelem akkor is elsődleges fontosságú, ha emiatt a gazdasági fejlődés lelassul; vagy
- a gazdasági fejlődésnek elsődleges fontossága van, még akkor is, ha emiatt a környezetet károsodik?

1992 január



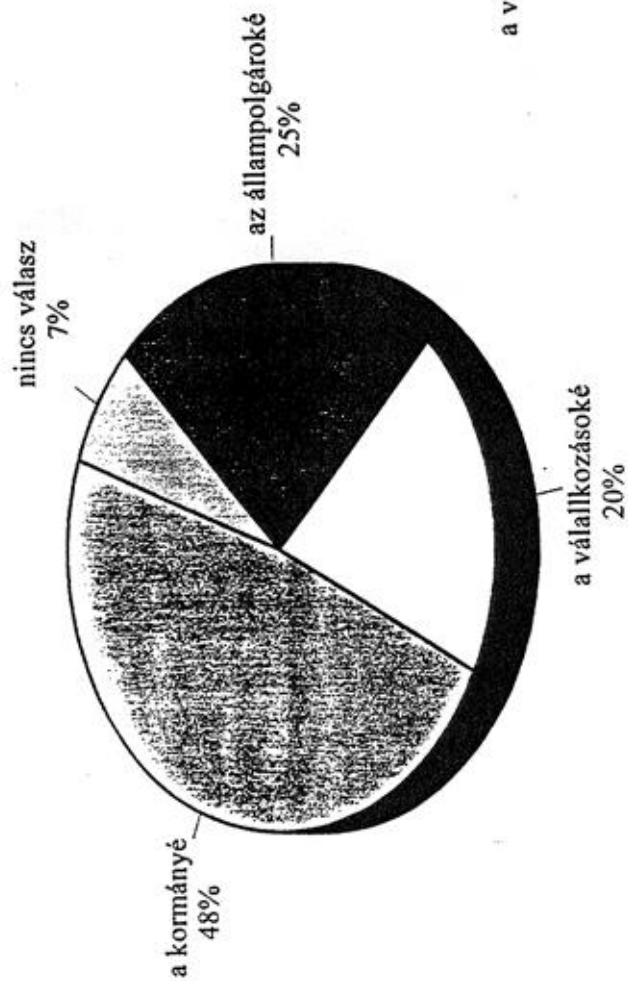
1994 augusztus



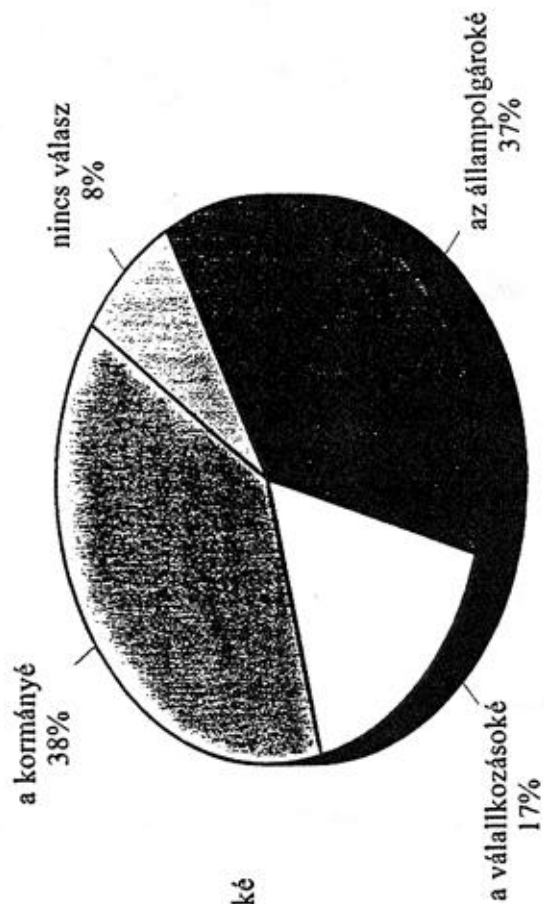
**GALLUP 1994**

# Ön szerint kinek az elsőrendű felelőssége az ország környezeti állapotának védelme?

1992 január

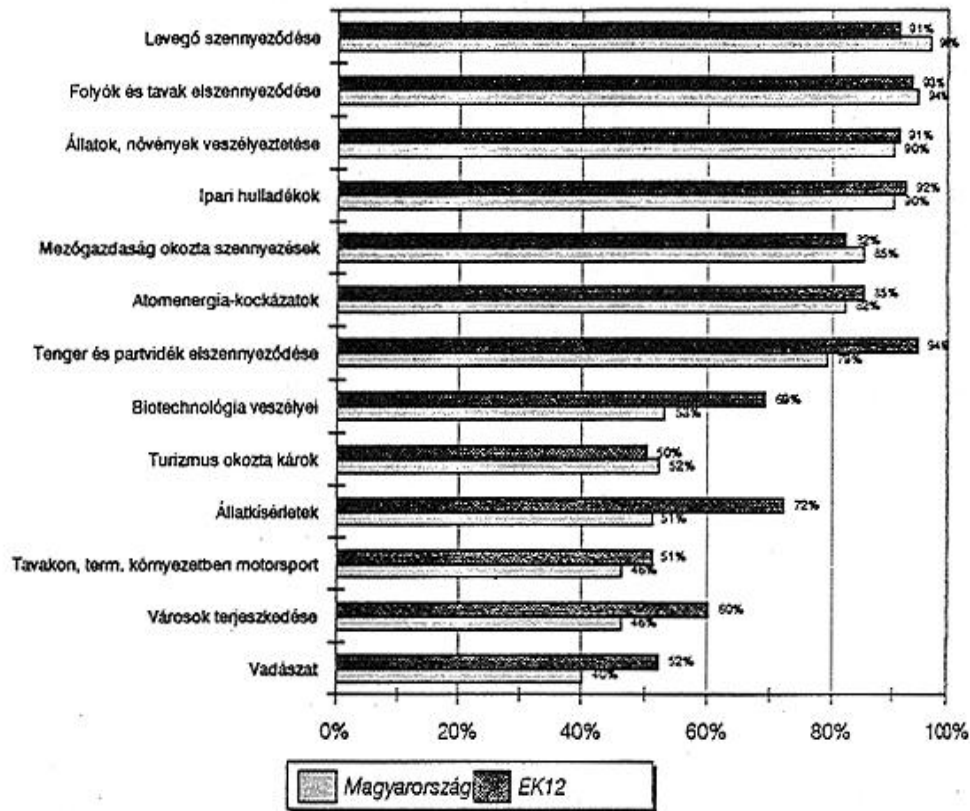


1994 augusztus

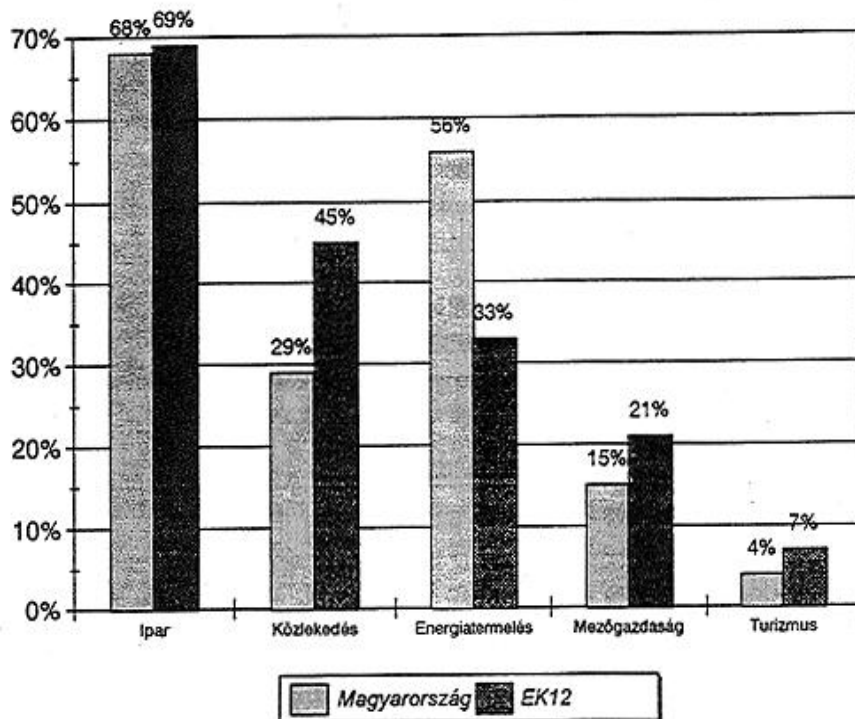


GALLUP 1994

**Nyugtalanítónak tartott jelenségek Magyarországon illetve Európában magyar megkérdezettek szerint 1993-ban**



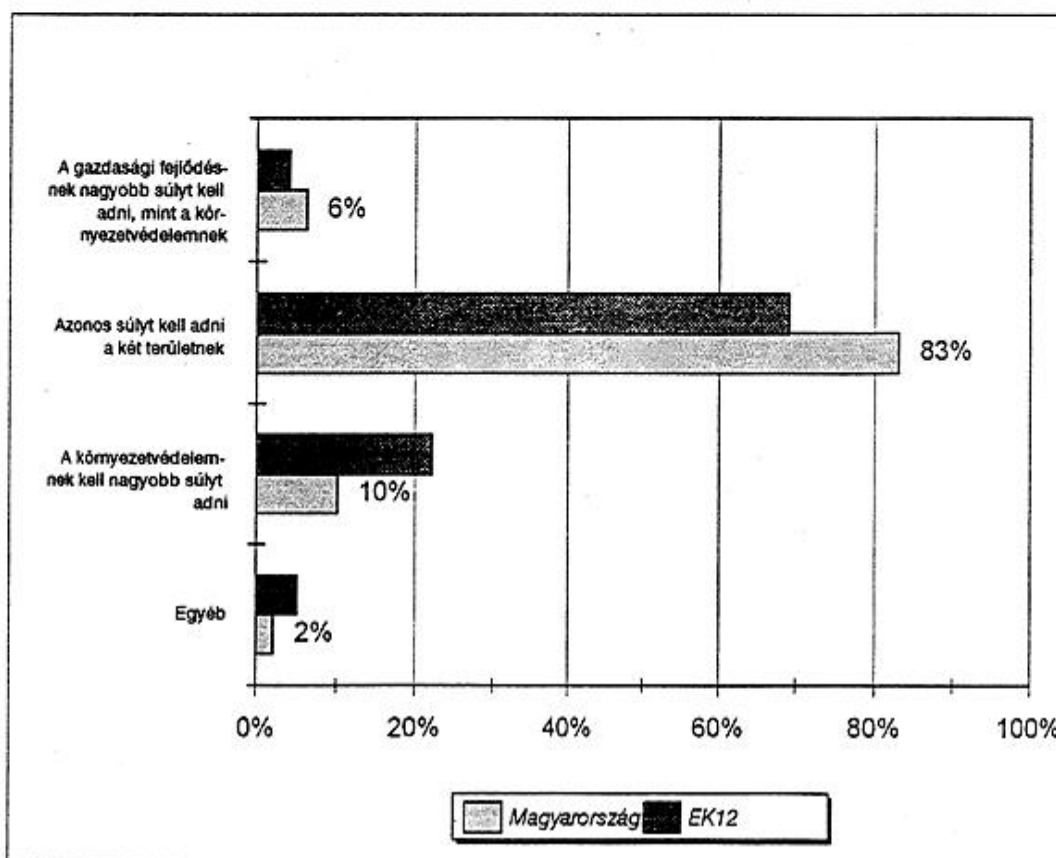
**Melyek a leginkább környezetszennyezőnek tartott gazdasági ágazatok (két ágazat megjelölése alapján)?**



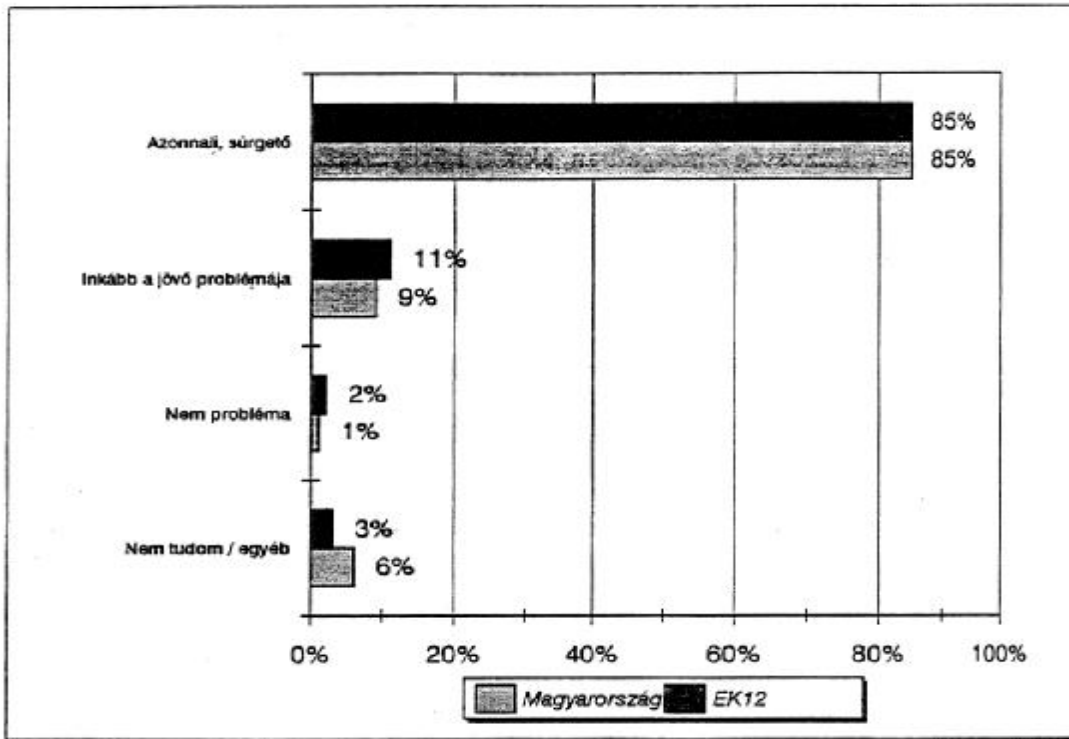
**A környezetvédelem és/vagy gazdaság közötti választás Magyarországon (1993) és az EK országokban (1992)**

	A gazdasági fejlődést preferálja	Egyidejű fejlesztést tart szükségesnek	A környezetvédelmet preferálja	Egyéb vélemény
Teljes EK12	4	69	22	5
Portugália	9	62	18	11
Írország	5	79	13	4
Görögország	3	66	29	2
Magyar összes	6	83	10	2
Tiszántúl	9	80	10	1
Önkormányzat	2	85	11	2

**A környezetvédelem és/vagy gazdaság közötti választás Magyarországon és az EK12-ben**



**Mennyire itéli sürgetőnek a magyar lakosság és az EK12 a környezeti problémák megoldását**



\* \* \*

E néhány vizsgálati eredmény is azt érzékelteti, hogy környezetszociológiai kutatások nélkül megalapozott környezetpolitikai döntéseket nem lehet hozni. A felelős szakembereknek tehát tudniuk kell, hogy a környezetre vonatkozó döntések előkészítéséhez, támogatásához az ilyen jellegű vizsgálatok, felmérések éppúgy hozzátartoznak, mint a környezeti elemek állapotát tükröző különböző egzakt mérési adatok.

\* \* \*



## Ellenőrző kérdések a 4. rész anyagához

1. Melyek a hatékony társadalmi részvétel feltételei a környezetvédelemben?
2. Ismertesse a média feladatait a környezettudatos magatartás kialakításában!
3. Miért fontos a hazai környezeti tudat vizsgálata a környezetpolitika számára?

\* \* \*

## Irodalomjegyzék a 4. részhez

A magyarok és a környezet 1993-ban. Kelet- és Közép-európai Regionális Környezetvédelmi Központ, 326. sz. projekt.

Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, AULA Kiadó Kft. 1995.

Farkas János: Bevezetés a környezetszociológiába. Műegyetemi Kiadó, 1994.

Kerekes Sándor és Kindler József (szerk.): Vállalati környezetmenedzsment. Aula, 1997.

Környezetvédelem a közvéleményben. Környezet és Fejlődés, IV. évfolyam, 5-6. szám.

"Zöldülő Magyarország?" Környezeti Attitűdök 1994 őszén. Magyar Gallup Intézet, Budapest, 1994.